



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0788/24

Referencia: Expediente núm. TC-01-2024-0025, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon contra los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral¹, del diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los trece (13) días del mes de diciembre 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, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, 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 185.1 de la Constitución dominicana; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

¹ Deroga la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral y sus modificaciones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción y fundamento de la norma impugnada en inconstitucionalidad

1.1. El accionante, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, ha interpuesto una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23², Orgánica del Régimen Electoral, que estatuye la declaración y requisitos de las candidaturas independientes, previstos en el capítulo III de la ley, que concierne a los candidatos de partidos, agrupaciones o movimientos políticos.

1.2. Las normas impugnadas en inconstitucionalidad, descritas en el párrafo anterior, tienen el siguiente contenido:

CAPÍTULO III DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

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.

² Del diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

Artículo 157. Requisitos candidaturas independientes. Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República, se requiere una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República, y un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse.

Párrafo I. Las candidaturas para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por la misma organización de cuadros directivos fijos para los partidos, agrupaciones o movimientos políticos, pero limitada a la demarcación electoral respectiva.

Párrafo II. Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el período a que aspiren los candidatos.

Párrafo III. Serán aplicables a las candidaturas independientes y a las organizaciones que las sustenten, las demás disposiciones que establece esta ley, en lo que se refiere a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos y a las candidaturas sustentadas por estos, con las adaptaciones a que hubiere lugar y de acuerdo con las disposiciones de la Junta Central Electoral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones del accionante en inconstitucionalidad

El accionante, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, depositó ante la Secretaría de este tribunal el trece (13) de mayo de dos mil veinticuatro (2024) una instancia mediante la cual pretende, esencialmente, que este colegiado dicte una sentencia interpretativa para que el texto legal impugnado sea conforme con la Constitución; se fundamenta -en síntesis- en que los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, del diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023), vulneran varias disposiciones constitucionales, como son el principio pro-participación: artículos 2, 7, 8 y 74.4; el derecho fundamental a elegir y ser elegible: artículos 22.1 y 74.2; el principio de razonabilidad: artículos 40.15 y 74.2, y el principio de pluralismo político: artículo 216.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. El accionante, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, argumenta que las disposiciones legales antes descritas vulneran los siguientes preceptos constitucionales: (a) violación al principio constitucional pro-participación: artículos 2, 7, 8 y 74.4 de la Constitución; (b) transgresión del contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible: artículos 22.1 y 74.2 de la Constitución; (c) vulneración del principio constitucional de razonabilidad: artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución, e (d) infracción del principio constitucional de pluralismo político: artículo 216 constitucional. Los textos de las disposiciones señaladas consignan lo que se transcribe a continuación:

- Violación al principio constitucional pro-participación:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(a) TÍTULO I DE LA NACIÓN, DEL ESTADO, DE SU GOBIERNO Y DE SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES CAPÍTULO I DE LA NACIÓN, DE SU SOBERANÍA Y DE SU GOBIERNO (...)

Artículo 2. Soberanía popular. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.

(b) CAPÍTULO II DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Artículo 7. Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.
Artículo

Artículo 8. Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

(c) CAPÍTULO III DE LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS FUNDAMENTALES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 74. Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: (...)

4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.

- Transgresión del contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible:

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

Artículo 74. Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.

- Vulneración del principio constitucional de razonabilidad:

Artículo 40. Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: 15) A



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Artículo 74. Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;

- **Infracción del principio constitucional de pluralismo político:**

(e) DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Artículo 216.- Partidos políticos. La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son:

1) Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia.

2) Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular.

3) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana. [...]

(...) el Accionante goza de la legitimación procesal necesaria para actuar ante esa sede especializada y proponer el proceso constitucional a que se contrae el presente escrito. Y ello así, no solo por la clara incidencia que surten las disposiciones impugnadas sobre su esfera jurídica, sino, además, y, sobre todo, porque actualmente goza de sus derechos de ciudadanía y, por ende, está habilitado para acometer todas las operaciones jurídicas vinculadas con los mismos.

4. Fundamentos jurídicos del accionante

El accionante, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, para fundamentar su acción directa de inconstitucionalidad, presenta los siguientes medios:

MEDIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

42. La presente acción se caracteriza por traer a la atención de este Tribunal Constitucional el choque entre los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 y los artículos 2, 7, 8, 40.15, 74, numerales 2 y 4, y 216 del texto constitucional. De igual forma, se resalta la interpretación que ofrece la Junta Central Electoral de estas disposiciones normativas.

43. En este mismo orden, este Tribunal Constitucional ha hecho bien en sistematizar «los distintos vicios en cuya virtud se puede sustentar una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción directa de inconstitucionalidad». Estos son, en esencia, los siguientes:

a. Vicios de forma o procedimiento: son los que se producen al momento de la formación de la norma y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la ley (TC/0274/13).

b. Vicios de fondo: Se trata de los que afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la carta sustantiva.

c. Vicios de competencia: Se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera (TC/0418/15).

43. Recuérdese, en ese sentido, lo establecido en las disposiciones impugnadas:

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 l. Las agrupaciones que propongan sustentar las candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

Artículo 157. Requisitos candidaturas independientes. Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República, se requiere una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República, y un programa de gobierno definido para el periodo en que hayan de presentarse.

Párrafo I. Las candidaturas para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por la misma organización de cuadros directivos fijos para los partidos, agrupaciones o movimientos políticos, pero limitada a la demarcación electoral respectiva.

Párrafo II. Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el periodo a que aspiren los candidatos.

Párrafo III. Serán aplicables a las candidaturas independientes y a las organizaciones que las sustenten, las demás disposiciones que establece esta ley, en lo que se refiere a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos y a las candidaturas sustentadas por estos, con las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adaptaciones a que hubiere lugar y de acuerdo con las disposiciones de la Junta Central Electoral.

45. Como se puede apreciar, la aplicación combinada de las disposiciones arriba citadas prefigura un esquema complejo conforme al cual la postulación de candidaturas independientes es posible gracias a la concurrencia de tres variables: (a) una variable temporal, por cuyo efecto la candidatura independiente debe ser presentada «cuando menos setenta y cinco (75) días antes de cada elección»; (b) una variable espacial, que se ajusta por nivel de elección y, por ende, postula exigencias territoriales de distinto alcance según el nivel en el cual se formule la candidatura independiente; y (c) una variable constitutiva, según la cual las candidaturas independientes, en todos los niveles, han de ser propuestas a través de una «organización de cuadros directivos fijos» similar o equiparable a la arquitectura que es propia de las organizaciones políticas, en la forma en que estas son reguladas en la Ley núm. 33-18. Es justamente esta parte de la norma, como explicaremos en las demás secciones de esta acción, que ha llevado a la Junta Central Electoral a realizar una aplicación restrictiva de estas variables y, por consiguiente, ha inobservar las disposiciones constitucionales invocadas.

46. En este punto, vale resaltar que, conforme los precedentes fijados por ese honorable tribunal, «si la interpretación que se cuestiona en la acción directa en inconstitucionalidad se fundamenta de manera razonable en el texto legal, de modo tal que es el propio texto el que de manera indubitable posibilita y determina tal interpretación inconstitucional, la misión atribuida al Tribunal Constitucional de ser garante de la primacía de la Constitución, demanda su intervención para que tal interpretación inconstitucional que el texto posibilita sea



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

erradicada del ordenamiento jurídico» . Señala también ese Tribunal que, «en tal situación, la acción para erradicar la interpretación inconstitucional no estaría dirigida contra la facultad del juez de aplicar el texto derivado de la autonomía de juzgar que constitucionalmente posee, sino contra el texto legal mismo, en tanto, por su propia redacción, permite de manera razonable la interpretación inconstitucional que se cuestiona».

47. En este caso, la norma en sí mismo, específicamente el ítem (c), concerniente a la variable constitutiva, así como la interpretación que de la norma hace la Junta Central Electoral como consecuencia de su contenido, comporta sendas infracciones constitucionales que lesionan principios constitucionales, afectan derechos fundamentales y desnaturalizan la figura misma de la candidatura independiente, atentando contra su esencia. Dicho de otra forma, es de esa variable constitutiva que derivan las infracciones constitucionales que motivan la presente acción.

48. Como se explica más adelante, la LORE, específicamente en sus artículos 156 y 157, así como la interpretación que de la misma hace la Junta Central Electoral como consecuencia de su contenido, postula así diversas infracciones que, en conjunto y por separado, se traducen en sendos vicios de fondo que determinan de manera irremediable su insostenibilidad bajo el ordenamiento supremo vigente. En atención a ello, los medios de inconstitucionalidad que articulan la presente acción son los siguientes:

- *Violación al principio constitucional pro-participación, con la consecuente infracción de los artículos 2, 7, 8 y 74.4 de la Constitución.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Transgresión del contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible, resultando así una violación de los artículos 22.1 constitucional y 23 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.*
- *Vulneración del principio constitucional de razonabilidad, que en sí misma supone una lesión a los artículos 40 numeral 15 y 74 numeral 2 de la Constitución dominicana vigente; y*
- *Infracción del principio constitucional de pluralismo político, en franco detrimento de lo establecido en el artículo 216 constitucional.*

49. Con arreglo a este esquema argumentativo, en lo que sigue se proveen los motivos por los cuales procede que ese honorable Tribunal Constitucional estime la presente acción y declare la inconstitucionalidad de los artículos 156 y 157 de la L.20-23.

IV.I. Violación al principio constitucional pro-participación: artículos 2, 7, 8 y 74.4 de la Constitución

50. Es indudable que la realización de los principios constitucionales y el ejercicio de los derechos fundamentales están expuestos, en idéntica medida, a la actividad interpretativa, regulatoria y concretizadora de los poderes públicos constituidos. Sin embargo, es igualmente incuestionable que estos no pueden interpretar, aplicar y tutelar dichos principios y aquellos derechos de forma arbitraria, antojadiza o medalaganaria. Muy por el contrario, están vinculados por los criterios que entre nosotros establece el artículo 74 constitucional, en cuyo numeral 4 ab initio se consagra el principio de máxima efectividad, a cuyo tenor «los poderes públicos interpretan y aplican las normas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos [...]».

51. Este principio, que en buena parte se desprende de una de las funciones básicas de la Constitución dominicana (la «de garantía de la libertad, de la autodeterminación y de la protección jurídica del individuo»), postula una suerte de «preferencia interpretativa» que, anclada en lo que en otra parte se ha denominado principio de la máxima expansión de los derechos fundamentales supone la exigencia de preferir, entre «varias interpretaciones posibles», aquella que «mayor eficacia confiera a la norma constitucional», lo que a su vez se traduce en una clara «opción en favor de la libertad de los individuos que implica que en supuestos dudosos habrá que optar por la interpretación que mejor proteja los derechos fundamentales». Consciente del peso y la trascendencia de semejante exigencia de parte del constituyente, el legislador se hizo eco de ella y consagró los principios de favorabilidad y efectividad como pautas interpretativas básicas para el ejercicio de la justicia constitucional. Así se deriva de lo preceptuado en los numerales 4 y 5 del artículo 7 de la L. 137-11.

52. Este principio de máxima efectividad (de raíz doctrinal, base constitucional y desarrollo legislativo) y su dinámica inherente permean todo el ordenamiento constitucional e infraconstitucional, reforzando así la posición de los derechos y libertades de las personas en el marco del Estado social y democrático de Derecho que proclama la Constitución dominicana vigente. En virtud del mismo, toda formulación normativa, sin importar el nivel que ocupe en el sistema de fuentes, debe ser interpretada y aplicada de forma que garantice las mayores posibilidades de realización de los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados. Tal como se desprende del principio



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de favorabilidad previsto en el artículo 7.5 de la L. 137-11, esto tiene dos consecuencias específicas:

[...] Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. [...]

53. De lo anterior se desprende que el principio de favorabilidad, vinculado desde su núcleo con el aludido principio de máxima efectividad contemplado innominadamente en el artículo 74.3 constitucional, postula la ineludible necesidad de revestir la tutela y garantía efectiva de los derechos fundamentales (en tanto componente básico de la función esencial del Estado, a tenor del artículo 8 del texto supremo) con un estándar hermenéutico troncal por cuyo efecto la interpretación y aplicación de las normas que conciernen a los derechos y libertades de las personas proceda, sobre todo, en el sentido de procurar siempre su máxima realización. Y así, «se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria», pero, además, «supuestas varias interpretaciones posibles se debe dar preferencia a la que mayor eficacia confiera al derecho fundamental».

54. La proyección del principio en comento también es variable. Así, por ejemplo, se conjuga como un principio orientador que, a tenor del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 25 del Código procesal penal, conduce la interpretación de la ley penal para que «las normas procesales que coarten la libertad o establezcan sanciones procesales» sean interpretadas «restrictivamente», porque «[l]a analogía y la interpretación extensiva se permiten para favorecer la libertad del imputado o el ejercicio de sus derechos y facultades» y porque, además, «[l]a duda favorece al imputado». La segunda gran proyección de este principio configura un subprincipio constitucional que en gran medida deriva de la naturaleza democrática de la Constitución dominicana, es decir, de la propia cláusula del Estado social y democrático de Derecho que enuncia el artículo 7 constitucional: se trata del principio pro-participación.

55. Es útil recordar, en este punto, lo establecido en los artículos 2, 7 y 8 de la Constitución dominicana vigente:

Artículo 2. Soberanía popular. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.

Artículo 7. Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 8. Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

56. Como es claro, la Constitución dominicana prefigura una comunidad política anclada en tres pilares o principios estructurales: (i) el principio republicano, (ii) el principio de participación y (iii) la cláusula del Estado social y democrático de Derecho. El primero (i) conjuga dos de las características básicas del régimen diseñado por el constituyente dominicano: un sistema democrático y representativo en el que los poderes públicos no responden a un «carácter hereditario» ni son «impuestos por poderes fácticos», sino que son «democráticos» y «representativos» precisamente porque responden a la voluntad ciudadana «libremente expresada». El segundo (ii) implica el diseño de un paradigma político anclado en el ideal de los derechos y la autonomía individual, erigido sobre poderes públicos popularmente legitimados y aderezado con «elementos participativos que sirven para corregir las distorsiones inherentes a la democracia representativa». El tercero (iii) encuentra justificación en la propia complejidad de la específica fórmula política que reproduce el Estado constitucional contemporáneo:

La razón es simple: el Estado y la Constitución son el producto de la voluntad del pueblo en donde reside exclusivamente la soberanía y de quien emanan todos los poderes del Estado, por lo que el Estado es, ante todo, democrático (artículos 2 y 4). Ese Estado democrático se funda en la igualdad de todos los ciudadanos, los cuales son iguales en derechos (artículo 39), por lo que el Estado democrático constituido es uno cuya función esencial es la protección efectiva de dichos derechos (artículo 7), alrededor de la cual se organiza (artículo 8), es decir, es un Estado de Derecho. [...] [N]o basta con que el Estado sea



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

democrático y sea de Derecho, sino que se precisa que sea también un Estado Social. Como bien afirma el Tribunal Constitucional, sintetizando la esencia de esta fórmula político-constitucional, "el fundamento de la vigencia real y concreta del Estado Social y Democrático de Derecho reside en la efectividad y prevalencia de los derechos fundamentales y sus garantías" (Sentencia TC 48/12). Ese es el sentido de la fórmula "Estado Social y Democrático de Derecho" (artículo 7).

57. Así pues, honorables jueces, la lectura combinada de los artículos 2, 7, 8 y 74.4 de la Constitución dominicana permite conjugar la cláusula del Estado social y democrático de Derecho con el principio republicano y el principio de máxima efectividad de los derechos fundamentales y, a partir de ahí, afirmar la imposibilidad de que los poderes públicos, en su interpretación y aplicación de la norma constitucional, menoscaben las posibilidades de realización de los espacios democráticos y participativos que provee la Constitución en provecho de todas las personas, debiendo entonces favorecer su ampliación y maximización en la mayor medida posible por cuanto de ello depende la efectividad del principio de participación, pilar constitutivo del régimen constitucional y nexo esencial entre la parte dogmática de la Constitución (cifrado sobre todo en el catálogo de derechos fundamentales) y su parte orgánica (que se traduce en el esqueleto del poder público constitucionalmente establecido). Esta es la raíz y el efecto del principio constitucional pro-participación.

58. En efecto, es la conjugación del principio de máxima efectividad (y su derivación principal: el principio de favorabilidad) con el esquema de participación política que promueve e incentiva la Constitución de la República lo que da paso a lo que se conoce como principio pro-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

participación. Más aún, y tal como explicó la Junta Central Electoral en el documento Motivaciones a las propuestas de modificaciones de las Leyes No. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos y No. 15-19 Orgánica del Régimen Electoral, en la raíz del principio pro participación se encuentra, también, «el compromiso de afianzar e incentivar que los dominicanos y las dominicanas participen cada vez más en los procesos electorales y esto a su vez pueda generar mayores niveles de legitimidad en las elecciones», propiciando así mayores «oportunidades de incursión de los electores en los procesos democráticos».

59. La enunciación nuclear del principio pro-participación se encuentra en la propia LORE, específicamente en su artículo 4.8, a cuyo tenor «[l]a normativa que regula la materia debe ser interpretada por los órganos electorales a favor de la mayor participación de ciudadanos y organizaciones políticas en los procesos electorales». El Reglamento de Procedimientos Contenciosos Electorales también se hace eco del mismo en su artículo 5.24, según el cual «[l]a interpretación y aplicación de la normativa electoral que realicen los órganos contenciosos electorales han de favorecer la participación política de la ciudadanía».

60. Vale decir, en ese tenor, que, a juicio de ese Tribunal Constitucional, el artículo 2 de la Carta fundamental, al consagrar la soberanía popular como fundamento de «todos los poderes», lo que en verdad procura es plasmar «un sistema de democracia participativa» en el que el Estado fomente la maximización de los márgenes para el ejercicio de la participación política individual o colectiva, persiguiendo así la consecuente ampliación, «en la mayor medida posible», de «los espacios de participación democrática del pueblo en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local». Por plantearlo en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

61. El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, órgano al cual se debe la formulación básica del principio pro participación, ha establecido en infinidad de ocasiones que la propia esencialidad del principio de soberanía popular exige prescribir en el ámbito electoral una máxima hermenéutica a cuyo tenor la normativa que regula la materia debe ser interpretada a favor de la participación popular, entendida esta última, en términos generales, como aquella actividad ciudadana destinada a la designación de sus gobernantes o miembros de las estructuras que componen las diversas organizaciones políticas mediante el derecho de elegir y ser electo, así como la posibilidad de contribuir y controlar la formación y ejecución de las políticas públicas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o decisiones estatales de importancia, plasmadas en un cuerpo legal o en la propia Constitución.

62. Lo anterior también es cónsono con la línea jurisprudencial asumida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, a cuyo juicio pesa sobre todo Estado democrático «la obligación] de promover las condiciones para que la igualdad de las personas sea real y efectiva, y de eliminar los obstáculos que impidan el pleno desarrollo de las personas y su efectiva participación en la vida política, mandatos que pueden entenderse como una directiva de interpretación para los órganos jurisdiccionales. De dicha obligación se deriva entonces la necesidad de interpretar y aplicar las reglas electorales (en especial, de las reglas que conciernen a la postulación de candidaturas y, de forma más concreta, a los requisitos aplicables a las candidaturas independientes) de modo que se favorezca, en la mayor medida posible, «que los aspirantes estén en posibilidad de contender en procesos comiciales a cargos de elección popular, sin quedar sometidos a requisitos que obstaculicen o hagan nugatoria esa modalidad de participación política [léase, la formulación de candidaturas independientes]».

63. En similar sentido se ha pronunciado la Cámara Nacional Electoral de Argentina. En diversas ocasiones dicho colegiado ha recurrido al principio pro-participación, «rector en materia electoral», para interpretar el ordenamiento jurídico interno en el sentido que más (y mejor) favorezca el ejercicio de los derechos políticos. Ha dicho el colegiado argentino que los derechos políticos conforman un «plexo» que, en puridad, hace a la esencia de «toda democracia», razón por la cual las normas jurídicas concernientes a su ejercicio han de ser interpretadas «en el sentido que más favorezca la participación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ciudadana, teniendo en cuenta que entre dos posibles soluciones debe sin duda ser preferida aquella que mejor se adecue al principio de participación». Ha explicado, además, que [l]a exégesis de la ley requiere de la máxima prudencia y cuidar que la inteligencia que se le asigne no lleve a la pérdida de un derecho, o que el excesivo rigor formal de los razonamientos desnaturalice el espíritu que ha inspirado su sanción. [...] [E]s regla de interpretación de las leyes la de dar pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el resto del orden jurídico y las garantías de la Constitución Nacional y ese propósito no puede ser obviado por los magistrados con motivo de sus posibles imperfecciones técnicas, toda vez que ellos, en cuanto servidores del derecho para la realización de la justicia, no deben prescindir de la ratio legis y del espíritu de la norma. No siempre es recomendable atenerse estrictamente a las palabras de la ley, ya que el espíritu que la nutre ha de determinarse en procura de una aplicación racional. [E]s aconsejable una interpretación dinámica de la ley, a fin de permitir dar satisfacción al objetivo perseguido por el legislador. A todo ello cabe agregar que entre dos posibles soluciones debe sin duda ser preferida aquella que mejor se adecue al principio de participación —rector en materia electoral— [...] y que en caso de duda el intérprete debe inclinarse por la solución más compatible con el ejercicio de los derechos.

64. Tal como lo ha explicado el propio Tribunal Supremo de Elecciones costarricense:

[...] esta Magistratura ha analizado los alcances del derecho fundamental de participación política y ha indicado que el derecho de elegir y ser electo, tanto en su forma activa como pasiva, puede estar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos siempre que estos no resulten arbitrarios ni desproporcionados, que respondan al principio de democracia participativa y que no se conviertan en obstáculos infranqueables que impidan el ejercicio de ese derecho. Asimismo, se ha indicado que, por tratarse de un derecho fundamental, toda limitación a la libertad de participación política debe estar expresamente prevista en una norma y la interpretación que se haga de esta debe ser restrictiva a favor de aquella libertad.

65. Incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha sumado a este argumentario. En efecto, ha dicho la Corte que, «[d]e acuerdo al artículo 29.a) de la Convención, no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de esta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial». Ha indicado, también, que «las obligaciones que emanan del artículo 23 de la Convención deben ser interpretadas tomando en cuenta el compromiso de los Estados de la región de establecer democracias representativas y respetar el Estado de Derecho, el cual se desprende de la propia Convención Americana, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana».

66. En ese sentido, ha juzgado la Corte Interamericana que, siendo obvio que los Estados pueden regular el ejercicio de los derechos político-electorales, al hacerlo deben observar ciertos límites, entre los cuales se encuentra, justamente, el artículo 23 convencional, siendo entonces que «las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se derivan del artículo 23.1



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Convención», entre ellas la de garantizar el goce de oportunidades reales de participar en los asuntos públicos con el fin de organizar «la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana». En fin, ha dicho la Corte Interamericana que, cuando existen «varias opciones» para limitar el derecho humano a elegir y ser elegible, «debe escogerse la que restrinja menos el derecho [...] y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue».

67. El principio pro-participación también forma parte del bagaje jurisprudencial del Tribunal Superior Electoral dominicano, colegiado que ha hecho suyas las anteriores consideraciones en más de una ocasión. En efecto, la jurisdicción electoral ha señalado en forma reiterada que «la normativa electoral debe ser interpretada y aplicada en el sentido que beneficie la mayor participación posible», es decir, que propicie una tutela más amplia, abarcadora e integral y así «favorecer los derechos de ciudadanía». Más aún: dicho Tribunal asumió de forma expresa el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica con respecto a la interpretación constitucionalmente adecuada de las normas concernientes a la participación política de la ciudadanía, indicando al respecto que, «[a]nte la duda respecto del alcance de la norma [...], se debe interpretar partiendo del principio "pro participación" [...] acorde con el cual debe preferirse aquella interpretación que resulte más beneficiosa para el derecho de participación política». Por ello, y «para una correcta interpretación del alcance de las normas de índole electoral, se debe estar guiado por encima de consideraciones literalistas» y, en cambio, ha de privilegiarse «aquella lectura que mejor garantice el fin a que se dirige la norma», de manera que «si la ley electoral permitiera dos posibles



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

soluciones debe ser preferida «para una correcta interpretación del alcance de las normas de índole electoral, se debe estar guiado por encima de consideraciones literalistas» y, en cambio, ha de privilegiarse.

68. En fin, es claro que el principio de participación, en su derivación hermenéutica como estándar preceptivo de las normas que conciernen al ejercicio del derecho humano a elegir y ser elegible, permea todo el sistema interamericano y ya comporta, a la fecha, un principio básico del derecho electoral en el espacio latinoamericano. Desde esta perspectiva, es evidente que el principio pro-participación no puede resultar ajeno a ese Tribunal Constitucional, en la medida en que la Constitución vigente prefigura, también, un sistema de tutela que obliga a los poderes públicos a interpretar y aplicar las disposiciones jurídicas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías de modo que se optimicen sus posibilidades de realización, en la mayor medida posible. Esta premisa también cubre el ámbito electoral.

69. Es evidente, pues, que los artículos 156 y 157 de la LORE, en su contenido actual, postulan una afectación grave y directa al principio constitucional pro-participación, lesionando así los artículos 2, 7, 8 y 74.4 de la Constitución dominicana vigente e infringiendo, por tanto, el principio republicano, el principio de participación y la cláusula del Estado social/ y democrático de Derecho. Y es que las disposiciones impugnadas privilegian un esquema regulatorio que en esencia merma la participación política que ordena la Carta suprema, cancelando así la maximización constitucionalmente prescrita a tenor de las disposiciones y principios hasta aquí referidos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

70. Por plantearlo de otra manera, e insistiendo en lo anterior, es claro que, en su construcción actual, las disposiciones enjuiciadas comportan un poderoso gravamen sobre la participación política que quiere el constituyente. Y es que, al diseñar el esquema regulatorio que ha de regir las candidaturas independientes, el legislador ha optado por aquel modelo que impacta de forma negativa las posibilidades de realización de la participación política que privilegia el ordenamiento constitucional dominicano, reduciendo los espacios habilitados por el constituyente para que la ciudadanía participe en la arena política y, así, se integre al proceso de conducción de las cuestiones que les atañen de forma directa. Siendo así, es patente la afectación al principio pro-participación, en tanto que deviene esencialmente incontestable que, al exigir la constitución de una agrupación política para la sustentación de una candidatura independiente, los artículos 156 y 157 de la LORE dificultan —más de lo que benefician— la participación política de la ciudadanía mediante este singular mecanismo de postulación a cargos electivos.

71. Como es notorio, el legislador, pudiendo atenerse a una fórmula más favorable al ejercicio y goce del derecho fundamental al sufragio pasivo, prefirió recortar el margen de realización del derecho fundamental concernido hasta el punto de tornar inviable su ejercicio mediante una candidatura netamente independiente. Lo que ha conseguido el legislador, así, es favorecer la adopción de la medida más gravosa (entre otras tantas posibilidades) para la esfera jurídica de la ciudadanía, obstruyendo la realización de sus derechos fundamentales convirtiendo la participación política constitucionalmente ordenada en un significativo vacío que, al parecer, puede ser desplazado por el contenido de la ley siempre que la misma venga avalada por el voto favorable de las mayorías del momento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

72. Desde esta perspectiva, distinguidos jueces y juezas, la violación al principio constitucional pro-participación es manifiesta y notoria, y, lo que es más importante aún, directamente rastreable al contenido de las disposiciones impugnadas. Por ello, procede que ese Tribunal, en ejercicio del control concentrado, declare no conformes con la Constitución los artículos 156 y 157 de la LORE, por devenir contrarios al principio constitucional pro-participación y a los artículos 2, 7, 8 y 74.4 de la Constitución dominicana vigente.

IV.2. Transgresión del contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible: artículos 22.1 y 74.2 de la Constitución

73. Como es sabido, abordar el contenido esencial de un derecho fundamental supone aludir a aquel «componente sustancial» o «núcleo resistente que excluye por completo cualquier injerencia de los poderes públicos, aunque la misma persiga un fin legítimo, sea razonable y provenga del legislador». A decir del Tribunal Constitucional de España, se trata del conjunto de «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose». En palabras de ese mismo Tribunal Constitucional, por contenido esencial se entiende, sin más, aquellos elementos que cristalizan la «razón de ser» del derecho fundamental y cuya negación o desconocimiento conduce entonces a «la imposibilidad material y jurídica de su ejercicio», concebidos por tanto como límites infranqueables de la regulación sobre todo derecho fundamental a tenor del artículo 74.2 constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

74. *En ese sentido, ha dicho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos que el contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible se constituye por «cuatro elementos: (i) posibilidad de contender en una campaña electoral; (ii) el derecho a ser proclamado en caso de alcanzar la mayoría de los votos efectivamente emitidos; (iii) el derecho a ocupar el cargo; y (iv) derecho a ejercer la función pública correspondiente».*

75. *Entre nosotros, el Tribunal Superior Electoral ha establecido que el contenido esencial de dicho derecho fundamental se compone conforme el siguiente razonamiento:*

[...] el derecho a ser elegible es la vertiente pasiva del derecho al sufragio, el cual permite a los ciudadanos postularse como candidatos en condiciones de igualdad a un puesto de elección popular y a ocuparlo, si alcanzan a obtener la cantidad de votos necesarios para ello. Así entonces, el bien jurídicamente tutelado del mismo es la igualdad para a) competir en un proceso electoral; b) ser proclamado en caso de ser electo y c) ejercer el cargo.

12.9.8. *En ese sentido, podemos colegir perfectamente que el contenido esencial del derecho a ser elegible comprende, originariamente, la postulación a un cargo de elección popular, así como otras vertientes que han sido desarrolladas a través de la jurisprudencia, a saber:*

a) Derecho a ser registrado. Los ciudadanos y ciudadanas que cumplan con los requisitos y condiciones de elegibilidad y postulación de una candidatura tienen derecho a que esta sea registrada o inscrita de conformidad con las formalidades que establezca la normativa correspondiente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Derecho a ser votado adecuadamente. Constituye el derecho a contender en una campaña electoral y ser proclamado en caso de ser electo, de acuerdo con los votos efectivamente emitidos.

c) Derecho al acceso y desempeño del cargo. Es donde se materializa el derecho a ser elegible; es la ocupación del cargo que los electores le encomendaron al ser electo, la permanencia en el mismo y el desempeño de las funciones que le son propias durante el periodo correspondiente, lo configuran.

12.9.9. Al respecto, resulta necesario señalar que la oportunidad de obtener y formalizar una candidatura para algún puesto de elección popular no puede someterse a limitaciones injustificadas.

76. En ese mismo tenor, y según criterio de ese Tribunal Constitucional, el derecho fundamental al sufragio pasivo se define como «la 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», derecho que no es ni muchos «absoluto sino relativo» y que, naturalmente, puede ser sometido a regulación siempre que no se desvirtúen los componentes que definen su contenido esencial, que en conjunto cristalizan las posibilidades de que la ciudadanía pueda (a) «postularse en condiciones de igualdad», (b) «acceder al cargo electivo si alcanza la cantidad de votos necesarios para lograr la elección», y (c) permanecer en el cargo en un marco de razonable estabilidad y libre de presiones o injerencias»



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

77. Establecido lo anterior, merece la pena reiterar que, según el criterio vigente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la pervivencia del contenido esencial de los derechos comporta un presupuesto innegociable de cara a la regulación y desarrollo que de los mismos puedan efectuar los Estados parte a través de sus organismos legislativos y ejecutivos. En efecto, ha indicado la Corte que [...] los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, "[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia" para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad

78. De hecho, en la decisión ut supra citada la Corte Interamericana formula dos consideraciones que resultan claves para la debida comprensión de la interferencia que suponen los artículos 156 y 157 de la LORE sobre el contenido esencial y constitucionalmente garantizado del derecho fundamental al sufragio pasivo. En palabras de la Corte, [n]o existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos solo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario "[el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas". [...] [Cualquier requisito para la participación política diseñado para partidos políticos, que no pueda ser cumplido por agrupaciones con diferente organización, es también contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, en la medida en que limita, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de los derechos políticos y se convierte en un impedimento para que los ciudadanos participen efectivamente en la dirección de los asuntos públicos.

79. Como se ha visto, las disposiciones impugnadas parten de la premisa de que la viabilidad, procedencia o sostenibilidad de una candidatura independiente depende enteramente de que su sustentación esté avalada por «la misma organización de cuadros directivos fijos para los partidos, agrupaciones o movimientos políticos», ello a tenor del artículo 157 párrafo I de la LORE, que a su vez remite al artículo 16 de la Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, a cuyo tenor las tres familias de estructuras (los partidos, las agrupaciones y los movimientos políticos) están sometidas a los mismos requisitos para su constitución. Es esta equiparación regulatoria la que, en esencia, pone de manifiesto la insalvable inconstitucionalidad de las disposiciones atacadas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

80. Ahondando en lo anterior, es preciso explicar que, en realidad, lo que consigue el legislador al adoptar semejante modelo es configurar la regulación de las candidaturas independientes como una extensión de la regulación concerniente a la presentación de candidaturas a través de partidos, agrupaciones y movimientos políticos. Esto, no solo no se corresponde con el espíritu de la ley, ni con la naturaleza y la esencia de la figura de la candidatura independiente, sino que también, y precisamente por todo ello, postula una gravísima injerencia sobre el contenido esencial del derecho fundamental al sufragio pasivo, por cuanto priva -sin más- a las personas de acceder a una nominación independiente a un cargo electivo sin proveer para ello de un esquema que retorne a la normalidad constitucional las posibilidades de realización del derecho fundamental en cuestión.

81. Es oportuno señalar, en ese tenor, que el derecho fundamental que consagra el artículo 22.1 de la Constitución dominicana resulta de la participación política que prefigura el constituyente como variable fundamental del sistema democrático sobre el cual pivota el Estado. Esa participación, como es obvio, se conjuga de diversas maneras, entre ellas una de cuya principalía no cabe dudar: la inserción en el plano político-electoral mediante la personificación de candidaturas a los cargos electivos que establece la Constitución -y que regula en detalle la ley-. Estos mecanismos de participación tienen por fin esencial colocar a todas las personas en condiciones de «servir al interés nacional, el bienestar colectivo y el desarrollo de la sociedad» cristalizando así la prerrogativa que asiste a todo ciudadano y ciudadana de intervenir en los asuntos públicos como forma de participar en la concreción del proyecto constitucional de desarrollo colectivo. Por plantearlo, en otros términos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esa participación política, así concebida por el constituyente, procura otorgar a todo ciudadano la certeza de que no será excluido del debate ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. En ese sentido, todo ciudadano o colectivo de personas debe contar con reglas claras que le permitan insertarse en un sistema de democracia participativa en condiciones de igualdad

82. Por concretar, la afectación que suponen los artículos 156 y 157 de la LORE sobre el contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible implica una carga injustificada e injustificable sobre dos de los componentes nucleares y definitorios que lo componen: (a) de un lado, sobre el derecho a ser registrado como candidato a un cargo electivo; y (b) de otro lado, sobre el derecho a ser votado adecuadamente, por cuanto la negación del registro implica, lógicamente, la imposibilidad de ser efectivamente votado en condiciones óptimas.

83. A fin de cuentas, distinguido Tribunal, aunque no existen derechos "absolutos", es innegable que el derecho fundamental a elegir y ser elegible, al igual que el resto de los derechos constitucionalmente consagrados, está sujeto a un régimen regulatorio particular (precisamente, aquel que prefigura el citado artículo 74.2 constitucional) que, en esencia, impide que los derechos fundamentales sean objeto de «limitaciones injustificadas», en la medida en que la configuración que efectúe el legislador sobre su contenido debe, ante todo, «salvaguardar su naturaleza» y, en esa medida, preservar, en la mayor medida razonable, su contenido esencial y sus condiciones básicas de realización.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

84. Es incontestable que se está ante un escenario de notoria infracción constitucional, de lesión patente al contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible a los cargos representativos que establece la Constitución. El legislador ha optado por la medida más gravosa a la esfera participativa que ha privilegiado el constituyente al consagrar —en los singulares términos en que lo ha hecho el derecho fundamental en comento. Y ello, por cierto, muy en desmedro de la alternativa que en verdad es más cónsona con el proyecto participativo que delinea la norma suprema: la de la mayor participación política posible de la ciudadanía.

85. En fin, es claro que, con las disposiciones enjuiciadas, el legislador no hace otra más que suprimir uno de los pilares del contenido esencial del derecho fundamental al sufragio pasivo: cancela, sin más, toda posibilidad de que, en el marco de los procesos electorales que ordenan la Constitución y las leyes, la ciudadanía ejerza su participación política y su derecho fundamental a elegir y ser elegible por vía de la asunción de una candidatura netamente independiente. Al regular en estos términos dicha singular clase de nominaciones, el legislador manda un mensaje distorsionado: que las candidaturas a cargos electivos deben necesariamente canalizarse bajo el esquema constitutivo inherente a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, tal como lo regula la Ley núm. 33-18, razonamiento que, no solo no se corresponde con el artículo 74.2 constitucional (en la medida en que infringe, con notoriedad manifiesta, el contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible), sino que tampoco concuerda con el estándar interamericano, derivado del contenido de los artículos 1, 2, 23 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos y cuya aplicabilidad se impone en virtud del principio de interdependencia contemplado en el artículo 7.10 de la L. 137-11 .



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

86. Así pues, y en atención a la profunda afectación que suponen los artículos 156 y 157 de la LORE sobre el derecho fundamental a elegir y ser elegible, procede que ese honorable Tribunal declare su no conformidad con la Carta suprema, a tenor de sus artículos 22.1 y 74.2.

92. Honorables jueces, someter los artículos 156 y 157 de la LORE a este test de razonabilidad revela la existencia de una profunda afectación al principio constitucional de razonabilidad. En efecto:

92.A.1. Aunque se corresponden con una finalidad legítima (en la medida en que apuntan a la regulación concreta de las candidaturas independientes a cargos electivos), lo cierto es que las disposiciones enjuiciadas no comportan un medio legítimo para canalizar dicha finalidad. Recuérdese que de los artículos 156 y 157 de la L.20-23 se desprende que las candidaturas independientes en el nivel congresual han de ser sustentadas por «una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos», pero «limitada a la demarcación electoral respectiva».

92.A.2. La razonabilidad de semejante norma es, más que cuestionable, puramente insostenible: y es que, en tal caso, una candidatura independiente queda sometida a un esquema de presentación que resulta incompatible con su naturaleza misma. Dicho de otra forma, la candidatura por definición independiente se sujeta al mismo método de presentación legalmente previsto para una candidatura planteada y sustentada desde el ámbito partidario. Más sencillamente aún: la finalidad en la aplicación de los artículos 156 y 157 de la LORE queda distorsionada tan pronto se comprueba que el cauce elegido por el legislador es la equiparación regulatoria entre la candidatura



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

independiente y la nominación partidaria, con lo cual se diseña un esquema de presentación y sustentación compartido por ambas figuras cual si se tratase de mecanismos idénticos para el ejercicio del derecho fundamentalmente distintas al sufragio pasivo, ocultando el hecho incontestable de que las candidaturas independientes son fundamentalmente distintas y diferenciables de las candidaturas sustentadas por los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, y en función de ello deben someterse a un esquema regulatorio distinto, preferiblemente —y esto es importante— uno que resulte cónsono con su esencia, con su espíritu, con su naturaleza.

92.A.3. Llegados a este punto, merece la pena recordar, a tenor de la propia LORE y en línea con lo establecido en el artículo 212 constitucional, compete a la Junta Central Electoral adecuar o adaptar el régimen regulatorio aplicable a las candidaturas independientes, siempre que proceda. En efecto, el artículo 157.111 de la L.20-23 indica lo siguiente:

[...] Párrafo III.- Serán aplicables a las candidaturas independientes y a las organizaciones que las sustenten, las demás disposiciones que establece esta ley, en lo que se refiere a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos y a las candidaturas sustentadas por estos, con las adaptaciones a que hubiere lugar y de acuerdo con las disposiciones de la Junta Central Electoral.

92.A.4. Como es evidente, esas «adaptaciones» que refiere la LORE en su artículo 157.111 quedan merced del poder reglamentario de la Junta Central Electoral, sobre la cual pesa entonces el deber (la tarea, la obligación) de atender a las especificidades de las candidaturas independientes al momento de valorar su regulación actual. Sin



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perjuicio de ello, lo que ha de retenerse es que los artículos 156 y 157 de la LORE hacen caso omiso de la singularidad de las candidaturas independientes y pasan por alto que, en verdad, el ejercicio del derecho fundamental al sufragio pasivo, al igual que el resto de [los] derechos fundamentales, está comprendido en un esquema regulatorio de raigambre constitucional que exige razonabilidad, proporcionalidad y utilidad en la regulación de sus presupuestos de realización.

92.A.5. Por plantearlo de manera llana y esquemática, las disposiciones enjuiciadas comportan una regulación insensible frente a los matices distintivos de las candidaturas independientes. Y así es el medio elegido por la Accionada para canalizar aquella finalidad. Es aquí, pues, donde se revela su evidente irrazonabilidad: y es que no es provechoso, ni justo, ni «útil para la comunidad» (como lo quiere el artículo 40.15 constitucional), que las candidaturas independientes sean equiparadas con las candidaturas partidarias y, con base en esa asimilación, se sometan al mismo conjunto de requerimientos y procedimientos —en fin, al mismo esquema regulatorio— que se aplica a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

92.A.6. Varias son las razones que sustentan lo anterior y que desmeritan cualquier argumentario tendente a justificar el mandato contenido en los artículos atacados. El primer motivo es que esa equiparación no encaja bien en el ordenamiento jurídico vigente y aplicable. Es sintomático de ello el hecho de que ambas clases de candidaturas son reguladas por separado en la LORE: las candidaturas partidarias, como se sabe, son desmenuzadas a partir del artículo 139 de la ley, abarcando los capítulos I y II del título VII de la L.20-23, titulado este último «De los candidatos de partidos, agrupaciones o movimientos políticos» [las cursivas son nuestras]; mientras que las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

candidaturas independientes son reguladas en el capítulo III del indicado título VII, esto es, de forma autónoma y separada a la regulación de las nominaciones que canaliza y formaliza el sistema de partidos.

92.A.7. Lo anterior es fruto de una interpretación sistemática que no es ni mucho menos extraña para ese Tribunal Constitucional. Es evidente: el legislador ha pasado por alto que, real y efectivamente, ambas clases de candidaturas son sometidas a regulaciones distintas precisamente porque responden a escenarios diferentes, a propósitos similares pero en todo caso distinguibles, y operan por tanto como vectores de garantía de bienes jurídicos emparentados y conexos que, sin embargo, toleran (y, de hecho, exigen) adecuaciones normativas según se trate de nominaciones derivadas de las ofertas partidarias o de candidaturas autónomas sostenidas de forma independiente por ciudadanos (as) y organizaciones civiles.

92.A.8. Esta interpretación necesariamente sistemática, necesariamente integradora, necesariamente abarcadora, no es ajena al ámbito electoral. Ya la Junta Central Electoral ha juzgado que el razonamiento sobre las reglas electorales debe estar guiado, de forma primordial, por «un análisis exhaustivo y sistemático» de las fórmulas y principios que gobiernan el ámbito electoral y partidario, así como por «los principios de interpretación constitucional que son vinculantes a la materia electoral», pues solo así puede arribar a «decisiones cada vez más justas, apegadas a la lógica y a la razón humana». De hecho, ha afirmado la Administración electoral que «la interpretación de las normas electorales debe converger necesariamente con la búsqueda del interés público que prevalece», a fin de no incurrir en «la privación irreparable de derechos» por la sola revalidación automática de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenidos normativos preexistentes. Por ello, la Junta Central Electoral ha sostenido que su labor solo puede concretarse mediante «una aplicación del marco normativo vigente en correspondencia con los principios y valores que rigen el sistema democrático», pues de ello depende el correcto acoplamiento entre el respeto a la normatividad y la tutela de los espacios de libertad constitucionalmente delineados:

[...] las reglas electorales, si bien son las que configuran y diseñan los sistemas electorales, las mismas, sin embargo, no son fórmulas matemáticas o disposiciones vacías y carentes de contenidos y propósitos; al contrario, se trata de postulados que encierran una profunda esencia deontológica, programática y sociopolítica que debe ser tomada en cuenta e interpretada por los órganos electorales en su justa dimensión; por ello, al momento de ser analizadas las leyes y demás disposiciones electorales l, dicho ejercicio precisa de una preeminencia de aquellas interpretaciones que resulten integrales y sistemáticas, lo cual lleva a prescindir de aquellas interpretaciones que conduzcan a soluciones y juicios aislados que finalmente se pueden traducir en decisiones injustas.

92.A.9. De manera que, para ser coherente con —por ejemplo— el principio de proporcionalidad contenido en el artículo 3.9 de la Ley núm. 107-13 Orgánica de los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración y de debido proceso administrativo, la gestión sobre las reglas atinentes a las candidaturas independientes ha de producirse a través de un razonamiento que integre la diferenciación sustancial que existe entre las candidaturas partidarias y las candidaturas independientes. Solo así se regularía el ejercicio de las candidaturas independientes de una manera constitucionalmente adecuada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

92.A.10. La segunda razón por la cual el medio empleado por el legislador deviene irrazonable, injusto y desproporcionado tiene que ver con la esencia misma de las candidaturas independientes, que se desnaturaliza de manera profunda cuando se asume sin reservas el razonamiento contenido en las disposiciones enjuiciadas. En efecto, la equiparación regulatoria que se desprende de los artículos 156 y 157 de la L.20-23 rompe con la dinámica propia e inherente a las candidaturas independientes, que justamente se cifra en ofrecer una alternativa a las nominaciones que se canalicen a través del sistema de partidos para así reforzar el derecho fundamental al sufragio pasivo y, con ello, fortalecer el sistema representativo. En pocas palabras, la existencia de las candidaturas independientes no se debe al azar, ni a un desliz en el ordenamiento jurídico dominicano: muy por el contrario, responden al mismo compromiso del cual deriva el sistema de partidos y el régimen de candidaturas partidarias, que es el de articular de forma satisfactoria el derecho fundamental al sufragio pasivo con las premisas básicas del sistema representativo. En efecto:

Las candidaturas [independientes] tienen el propósito de abrir el sistema de partidos y dotar a los ciudadanos de una alternativa legal, distinta a las que ofrecen las fuerzas políticas. Al mismo tiempo, son una expresión o fortalecimiento del derecho fundamental al sufragio pasivo, al terminar con el monopolio de los partidos políticos en la materia de registro de candidatos [...]. Por el otro lado, el sentido de la representación proporcional es reflejar la composición social en el órgano colegiado, a fin de que los grupos minoritarios puedan ser escuchados y exista representatividad social en la instancia que toma decisiones imperativas para todo el cuerpo electoral. Si los dos propósitos anteriores son correctos, entonces no existe justificación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alguna para que las candidaturas sin partido no obtengan espacios en la pista proporcional. Tales candidaturas buscan ser una opción para que los ciudadanos diferencien sus votos y, de llegar a integrarse a un órgano colegiado, ser las voces que representen a grupos minoritarios.

92.A.11. Honorables magistrados y magistradas: si lo anterior es cierto, ha de admitirse entonces que los artículos 156 y 157 de la LORE prefiguran un auténtico despropósito regulatorio. Y es que, de aceptarse sin más que las candidaturas independientes han de satisfacer el mismo esquema constitutivo que los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, entonces aquella singular clase de nominación perdería toda vocación de éxito y, lo que es peor, todo sentido. De convalidarse semejante esquema, se admitiría a seguidas que el legislador pueda oponer la equiparación de las candidaturas independientes y las nominaciones partidarias como restricción ineludible que, en tanto tal, impediría a la ciudadanía ejercer plenamente del derecho fundamental al sufragio pasivo, produciendo así un cortocircuito en una de las expresiones básicas de la participación política que quiere el constituyente. Dicho de otra forma: A nadie es ajeno que en las democracias pluralistas los partidos políticos dominan casi todos los extremos de la democracia representativa y de la esfera social: su militancia, las elecciones, la sociedad, las instituciones, y su propia actividad política. Ante este monopolio de la esfera pública, las candidaturas independientes constituyen una válvula de oxigenación del sistema político que en el mediano plazo puede posibilitar el resurgimiento de la democracia y de la representación política bajo formas de participación en donde los ciudadanos acceden a la toma de decisiones de manera más intensa y directa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

92.A.12. En tanto mecanismo de realización de derechos fundamentales y principios constitucionales, las candidaturas independientes están llamadas a complementar el sistema político y equilibrar sus dos facetas nucleares: la representativa y la participativa. En este sentido, por supuesto que es razonable que las candidaturas independientes estén sometidas a regulación; lo que resulta desproporcionado, injusto e irrazonable es que la regulación que a tal efecto se emprenda conlleve el establecimiento de un marco regulatorio común a ambas clases de nominaciones. Y ello porque la distinción esencial que se da entre las candidaturas independientes y las nominaciones partidarias exige, naturalmente, regulaciones distinguibles que se ajusten a la naturaleza misma de cada tipo de candidatura.

92.A.13. Profundizando en este último punto, el legislador debió haber valorado la necesidad —del todo justificada— de que la regulación atinente a las candidaturas independientes se compadezca con la esencia de la figura a la cual se aplica. Dicho de otra forma, las candidaturas independientes han de estar sujetas a un régimen de formalización y constitución que resulte cónsono con su singularidad y su especificidad. Más aún: las candidaturas independientes, para resultar auténticamente independientes y operar de manera satisfactoria como alternativas a las nominaciones partidarias (como método de "oxigenación" y equilibrio del sistema en su conjunto), han de someterse a un conjunto de requisitos y formalidades que, además de mantenerlas viables y vigentes, preserven su esencia misma como nominaciones ajenas al sistema de partidos.

92.A.14. Dado que en verdad no puede ser de otra forma (so pena de restar todo contenido útil a la figura en comento), la opción privilegiada por el legislador, en el específico sentido en que se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expresan los artículos 156 y 157 de la L.20-23, es en sí mismo un medio irrazonable e inútil, que encierra más cargas y perjuicios que beneficios y utilidades para la comunidad y que, en última instancia, no hace más que tergiversar el voto del constituyente y desnaturalizar la figura misma de la candidatura independiente.

92.A.15. En fin, honorables jueces, el medio construido por el legislador para canalizar la finalidad de someter las candidaturas independientes a regulación carece de justificación racional que lo sostenga. Como se ha visto, dicho medio no se corresponde con la interpretativa sistemática y exhaustiva de las formulaciones normativas que conforman el cuerpo de reglas electorales vigentes en el país. Dicho medio tampoco se aviene a la esencia de las candidaturas independientes.

92.A.16. En fin, el medio seleccionado para atender aquella finalidad no resulta razonable en la especie, lo cual denota la inconstitucionalidad de los artículos 156 y 157 de la L.20-23.

92.B.1. Sin perjuicio de lo arriba explicado, es igualmente evidente que los artículos 156 y 157 de la LORE no cristalizan una relación de causalidad medio-fin que resulte cónsona con el material constitucional vigente. En efecto, las disposiciones enjuiciadas suponen, en conjunto, una opción regulatoria cuya selección implica pasar por alto un sinnúmero de alternativas, ostensiblemente menos gravosas, para la regulación de las candidaturas independientes.

92.B.2. En ese tenor, no existe causalidad razonable entre la finalidad perseguida (la regulación concreta de una candidatura independiente) y el medio elegido (la equiparación y asimilación regulatoria, cuestión



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en sí misma irrazonable), por cuanto el máximo órgano de administración electoral omitió una batería de opciones, más afines con la especificidad del ejercicio del derecho al sufragio pasivo y, más allá, con la propia esencia de la figura de la candidatura independiente, y optó por aquella que con mayor notoriedad desvirtúa aquella institución, vaciándola de contenido y suprimiendo su vocación de tributar en provecho de la máxima realización de los derechos fundamentales y bienes constitucionales que anidan en el ámbito electoral y que, por definición, conciernen a la participación política constitucionalmente organizada.

92.B.3. En el sentido anterior, es incontestable que el medio al que ha recurrido el legislador (la sujeción de las candidaturas independientes al régimen constitutivo propio de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos) para cumplir su finalidad (regular el sometimiento de las candidaturas independientes) no casa con la razonabilidad constitucionalmente predicada con respecto a la intervención de los poderes públicos en el goce, disfrute y ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Dicho medio tampoco es proporcional para la consecución del fin por cuanto comporta, entre todas las alternativas posibles, la más gravosa para el ejercicio del derecho fundamental a elegir y ser elegible.

92.B.4. En efecto, la equiparación regulatoria que ha efectuado el legislador configura el medio más inidóneo entre todos los mecanismos posibles, en la medida en que apunta a sancionar a los aspirantes a título independiente por incumplir un régimen que les resulta del todo extraño, impidiendo entonces que las candidaturas independientes, como figura relevante en un sistema democrático, desplieguen en la práctica todas sus potencialidades como canal alternativo para las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

demandas de aquellos grupos ciudadanos que no encuentran amparo en la oferta emanada del sistema de partidos.

92.B.5. Así, antes que incentivar la participación mediante la construcción de reglas y estándares ajustados a la esencia y la naturaleza misma de la candidatura independiente, lo que ha propiciado el legislador es la construcción de un régimen regulatorio con vocación de apocar, disminuir o simplemente cancelar el ejercicio del derecho fundamental al sufragio pasivo, lo cual a su vez tiende a erigir entre nosotros la noción —del todo insostenible— de que la postulación a cargos electivos solo es posible a través de partidos, agrupaciones o movimientos políticos. Esto, como se ha visto, en nada se corresponde con la misión constitucional subyacente de viabilizar alternativas de postulación que complementen el esquema de candidaturas que se canaliza a través del sistema de partidos.

92.B.6. Hay múltiples alternativas al modelo asumido por el legislador a través de los artículos 156 y 157 de la LORE, todas las cuales viabilizarían, en términos razonables, la postulación de candidaturas independientes. Así, por ejemplo, el legislador pudo privilegiar una interpretación exhaustiva y sistemática, guiada por el principio pro participación contenido en la Constitución y desarrollado por el artículo 4.8 de la LORE (tal como la ha hecho la Junta Central Electoral en anteriores ocasiones), y concluir que las «organizaciones» y «agrupaciones» a que aluden las disposiciones enjuiciadas se corresponden con asociaciones civiles o agrupaciones políticas accidentales que, para sustentar candidaturas independientes de forma válida, no han de someterse al régimen constitutivo de la Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, por tratarse de entidades distintas y distinguibles de aquellas que han de formalizar su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

existencia ante la Administración electoral para luego insertarse en la carrera política (como es justamente el caso de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos).

92.B.7. También hay espacio para construir la regla según la cual las candidaturas independientes han de estar sustentadas por organizaciones dotadas de «cuadros directivos igual» a la de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, queriendo decir con ello que ha de tratarse de organizaciones cívicas o políticas mínimamente estructuradas, reconocibles por poseer una arquitectura operativa que acredite su arraigo en el sistema y su pretensión de corrección y seriedad desde el punto de vista corporativo o institucional. Desde esta perspectiva, el desliz en que incurren los actuales artículos 156 y 157 de la L.20-23 sería resuelto en tanto que se quebraría la equiparación regulatoria que pretende hacer valer el legislador.

92.B.8. El sentido de estas alternativas no es otro que ajustar la regulación de las candidaturas independientes al fundamento mismo de la figura, favoreciendo así el establecimiento de reglas que encajen con la singularidad y el dinamismo de esa específica clase de nominación; nada de lo cual es, por cierto, extraño a la historia legislativa del derecho a ser elegible en la República, como se ha expuesto en el relato fáctico del caso. En efecto, la Ley núm. 386, del 10 de abril de 1926, reconocía claramente a las candidaturas independientes como alternativa a las candidaturas partidarias («de partidos», le llamó el legislador por entonces), y las sometió a una regulación particular, cónsona con su esencia y su naturaleza. Lo que se exigía, al amparo de dicha ley, era la sustentación «por medio de escrito dirigido a la Junta Central Electoral», el apoyo de dos mil (2,000) sufragantes acreditados



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por certificación (incluso «colectiva») y la especificación de (a) el «nombre simbólico de la candidatura»; (b) la enseña o emblema de la nominación; (c) las generales de la persona que personifica la candidatura independiente; (d) el cargo al cual se aspira; y (e) los integrantes del Comité operativo que sostiene los trabajos de la candidatura.

92.B.9. Es dable reiterar, en este tenor, que ya en 1926 el legislador vernáculo había creado la figura del candidato (a) independiente, sometiéndolo a requisitos formales que, con todo, resultaban cónsonos con el sustrato de la figura. Estos requisitos privilegiaban la postulación sin perjuicio de la existencia de cierto arraigo territorial y algún lazo social entre los votantes de cada demarcación y el o la titular de la candidatura independiente. De hecho, la Ley núm. 386 de 1926 creó las agrupaciones independientes en su artículo 136, diferentes por definición de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, pero sometidas —al igual que estos últimos— a un específico proceso de aceptación y reconocimiento por parte de la Autoridad electoral.

92.B.10. Es claro, pues, que nuestra historia jurídica reconoce la existencia de una regulación idónea para las candidaturas independientes, una según la cual dichas nominaciones, sin llegar al extremo de quedar exentas de todo requisito o formalidad, son sometidas a un esquema regulatorio que encaja con su naturaleza especial, con su singularidad y su especificidad, regulación que en modo alguno puede extender a las candidaturas independientes los requisitos constitutivos aplicables a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos. Y es que, de ser así, las candidaturas independientes, no solo dejarían de ser independientes, sino que, además, y acaso peor aún, se tornarían esencialmente inviables y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acabarían por confundirse con las candidaturas partidarias, perdiendo su nota esencial de alternativa complementaria a la propuesta de candidaturas que emana del sistema de partidos.

92.B.11. De manera que, al regular las candidaturas independientes en el sentido en que actualmente lo hacen los artículos 156 y 157 de la LORE, el legislador ha privilegiado, entre todas las medidas posibles, la opción regulatoria que mayores cargas postula sobre las candidaturas independientes, que con mayor intensidad se cierne sobre las posibilidades de realización del derecho fundamental al sufragio pasivo a través de esta específica fórmula de nominación, y que con mayor ferocidad engulle los márgenes de goce y ejercicio de la participación política que procura el constituyente. El hecho de que el legislador haya priorizado la opción más gravosa, en detrimento de otras alternativas que viabilicen el ejercicio del sufragio y la participación política mediante una candidatura independiente, es síntoma suficiente y, a la vez, prueba fehaciente de que, con semejante regulación, ha transgredido el principio constitucional de razonabilidad, incurriendo así en una infracción constitucional que justifica la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones enjuiciadas.

93. Honorables magistrados y magistradas, de acudir al test interamericano arribaríamos, como veremos, a las mismas conclusiones. Al respecto, cabe señalar que, si bien se cumple con el requisito de legalidad (en tanto que la limitación concernida se encuentra en una ley en sentido formal, en este caso la LORE) y se trata, como se ha dicho, de una finalidad legítima (en tanto que las candidaturas independientes, al igual que las candidaturas partidarias, han de ser objeto de regulación por el Poder Legislativo), no es ni



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mucho menos obvio que la regulación que ha empleado el legislador, y que se cifra en la mentada equiparación regulatoria entre candidaturas independientes y candidaturas partidarias, sea necesaria en una sociedad democrática, tal como lo exige la Convención Americana de Derechos Humanos.

94. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que la necesidad en una sociedad democrática se calibra fundamentalmente atendiendo a las siguientes variables: (a) es menester valorar si la limitación sobre los derechos humanos convencionalmente garantizados «satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo»; (b) ha de examinarse, a seguidas, si la medida en cuestión «es la que restringe en menor grado el derecho protegido» [las cursivas son nuestras]; y (c) ha de ponderarse, a continuación, si la medida concernida «se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo»

95. Al respecto, es dable afirmar lo siguiente:

(1) No se advierte una necesidad social imperiosa que justifique la limitación contenida en los artículos 156 y 157 de la LORE sobre las posibilidades de realización del derecho fundamental a elegir y ser elegible mediante una candidatura independiente a un cargo electivo.

95.1).1. Efectivamente, si bien la institucionalización de los partidos y la dinamización de su arraigo en la sociedad son bienes constitucionales de particular relieve, también lo es que, a décadas de la reinstauración de la democracia dominicana, la reactivación de los mecanismos de participación directa y la alimentación de los canales alternativos de nominación (como las candidaturas independientes) son



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propósitos de alta trascendencia que también han de ser observados y ponderados por los poderes públicos, acaso con mayor atención en estos últimos tiempos dado el creciente descrédito del sistema de partidos, la desconfianza rampante que muestran diversos sectores de la sociedad con respecto al quehacer cotidiano de las organizaciones políticas formalmente constituidas, y el descenso paulatino registrado en años recientes con respecto al apoyo ciudadano a la democracia como mejor forma de gobierno colectivo.

95.1).2. Estas cuestiones han sido documentadas por organismos internacionales de prestigio. Haría bien el legislador (y, por supuesto, ese honorable Tribunal) en atender a estos datos al momento de incidir en las candidaturas ciudadanas a los cargos de elección popular.

(2) El modelo asumido por el legislador no es el medio que restringe en menor grado el derecho humano (y fundamental) al sufragio pasivo y a la participación política.

95.2).1. En este punto, conviene explicar que lo que en puridad ha de perseguir la LORE es conjugar de forma armoniosa dos sistemas de postulaciones o nominaciones a cargos electivos: de un lado, las candidaturas estrictamente partidarias, que son aquellas que se ofrecen a través del sistema de partidos y que, por ende, se someten íntegramente a las exigencias establecidas en la ley con respecto al reconocimiento y constitución de las organizaciones políticas; y, de otro, las candidaturas independientes, consagradas como alternativa complementaria a las nominaciones a través del sistema de partidos y en cuya esencia se sitúa el propósito constitucional (nada desdeñable) de optimizar la participación política de la ciudadanía, en especial de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aquellos grupos y colectivos que no se sienten representados en el sistema de partidos.

95.2).2. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido reiterativa al señalar que la proporcionalidad de una medida restrictiva de derechos políticos ha de ser examinada bajo un estándar básico: «[c]uando hay varias opciones debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue». Y es que los estándares que apliquen los Estados para la regulación de los derechos políticos han de orientarse en el sentido que lo quiere el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, esto es, para «promover y fomentar diversas formas de participación [...], para lo cual se pueden [y, más allá, deben] diseñar normas orientadas a facilitar la participación. Ha explicado la Corte, además, que las candidaturas independientes «pueden regularse de manera que faciliten y amplíen el acceso al derecho a ser votado, pero también puede ocurrir que para inscribir candidaturas independientes se establezcan requisitos mayores que los establecidos para nominar a un candidato por un partido político», caso en el cual cabe retener (como lo ha hecho antes la Corte) una violación a la Convención Americana de Derechos Humanos.

95.2).3. Como se ha indicado más arriba, el legislador tenía a su disposición una batería de alternativas (algunas enraizadas en la propia historia legislativa de la nación; otras derivables de la pura interpretación constitucional) para concretar la regulación de las candidaturas independientes a través de un esquema o modelo cónsono con su esencia, su singularidad, su especificidad, su naturaleza. Empero, el legislador ha optado por aquella medida que mayor sacrificio supone para el sufragio pasivo y la participación política de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la ciudadanía. En consecuencia, es evidente que los artículos 156 y 157 de la L.20-23 tampoco superan el test interamericano.

(3) Finalmente, los artículos 156 y 157 de la LORE, en tanto normas limitativas de derechos político-electorales, no devienen proporcionales respecto del interés que se justifica, ni resultan adecuados para la consecución de la finalidad legítima que se persigue.

95.3).1. Habiendo quedado firmemente establecido que no existe una necesidad social imperiosa que conduzca al legislador a normar las candidaturas independientes en el sentido en el que lo ha hecho, ni se verifica la adopción de la medida menos gravosa para el derecho concernido (comprobada, por el contrario, la afirmación de la medida más costosa y onerosa), es evidente entonces que no se está ante una medida proporcional, idónea ni adecuada respecto del interés que se persigue. Los artículos 156 y 157 de la LORE son, en efecto, desproporcionales, inidóneos e improcedentes frente al objetivo perseguido. Por tanto, procede su expulsión del ordenamiento jurídico.

95.3).2. Ahondando en lo anterior, y conforme lo antes indicado, las disposiciones enjuiciadas no son proporcionales, adecuadas o idóneas justamente porque comportan, entre todas las alternativas posibles, aquella que representa la carga más onerosa para la participación política y el sufragio pasivo que privilegia el constituyente. Es claro que la finalidad perseguida mediante mecanismos, procesos e interpretaciones que viabilicen, propicien o faciliten la postulación de candidatos independientes a cargos electivos, sin perjuicio de que para ello hayan de ser satisfechos otros requisitos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

95.3).3. *En este sentido, la postulación de candidaturas independientes no es incompatible con la satisfacción de otras formalidades o condiciones mínimas que acrediten el arraigo del titular de la nominación con el territorio que aspira a representar, o el apoyo ciudadano que sustenta las aspiraciones electivas. Lo que ha de quedar claro, en todo caso, es que no es ni mucho menos proporcional pretender sujetar la efectiva postulación de candidaturas independientes a un esquema regulatorio que torna prácticamente inviable el específico mecanismo que regula —deficientemente, hoy por hoy— la LORE en sus artículos 156 y 157, hoy impugnados.*

96. *En resumidas cuentas, ha quedado categóricamente acreditado que los artículos 156 y 157 de la L.20-23 no superan el test de razonabilidad desarrollado por el Tribunal Constitucional de la República, ni se ajustan al estándar interamericano de regulación de derechos políticos delineado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Eso quiere decir que los artículos impugnados son, en sí mismos, lesivos de los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución dominicana vigente, y además contravienen los artículos 23 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.*

97. *En función de lo expuesto, y en vista de que los artículos 156 y 157 de la LORE comportan una infracción manifiesta al principio constitucional de razonabilidad consagrado en conjunto por los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución de la República y al estándar interamericano de regulación de derechos político-electorales, procede que ese honorable Tribunal declare la inconformidad con la Constitución de las disposiciones enjuiciadas.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*IV.4. Infracción del principio constitucional de pluralismo político:
artículo 216 constitucional*

98. El pluralismo político es uno de los elementos esenciales de todo Estado democrático. Y es que, siendo sus premisas la igualdad y la libertad de todos y todas, esa especial fórmula política interioriza también la disparidad de opiniones, propósitos y proyectos de todos los integrantes de la comunidad, lo que quiere decir que todos ellos están dotados de la misma capacidad para diseñar sus planes de vida y concebir proyectos de justicia colectiva, y gozan también de la posibilidad de disentir y oponerse a los proyectos y programas de los demás en el marco de los espacios deliberativos que prefigura un sistema netamente democrático.

99. Nótese, entonces, como el libre intercambio de ideas, pensamientos y opiniones en igualdad de condiciones, como precondition para la solución de los distintos temas de relevancia social, hunde sus raíces en dos de los principios fundamentales del orden constitucional que desarrolla el texto fundamental promulgado el 26 de enero de 2010: la libertad y la igualdad. Así que bien puede afirmarse que en el seno de nuestro singular paradigma se encuentra el principio constitucional de pluralismo político.

100. En ese sentido, ha explicado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que no hay democracia sin pluralismo. Ha dicho, en efecto, que «una de las características principales de la democracia reside en la posibilidad que ofrece [para] debatir mediante el diálogo y sin recurrir a la violencia las cuestiones planteadas por las diferentes corrientes de opinión política, incluso cuando estas puedan molestar o inquietar». Lo que dejó por establecido el Tribunal Europeo, en estos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

términos, es la concepción del pluralismo como elemento constitutivo de la propia democracia representativa, como catalizador de los acuerdos que devienen irrenunciables para la gestión y solución efectiva de cualquier problema de índole social.

101. En similar sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, ha indicado que «los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político», pues «la participación política efectiva implica que los ciudadanos tienen no solo el derecho sino también la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos». Esta posibilidad se traduce en la prerrogativa de las personas de participar en la discusión política, defendiendo sus propias ideas, pensamientos y opiniones, aunque éstas sean discrepantes.

102. En ese tenor, para la Corte Interamericana, «el pluralismo político es fomentado por la Convención Americana al establecer el derecho de todos los ciudadanos a ser elegidos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de reunión, el derecho de asociación y la obligación de garantizar los derechos sin discriminación» Aquí, la idea básica —como lo planteó en su momento el Tribunal Constitucional español— es que el pluralismo político implica la apertura del sistema en su conjunto a las distintas opciones políticas e ideológicas que anidan de forma natural en comunidades plurales y heterogéneas. De ahí se deduce entonces una conclusión fundamental: que la negación de cualquiera de esas opciones políticas —siempre que sus contornos y manifestaciones esenciales no contravengan, en sí mismas, el orden constitucional— implica la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

negación del pluralismo mismo. Así, una de las garantías que implica el principio de pluralismo político es, justamente, la de asegurar la «posibilidad real y efectiva de que diversas fuerzas políticas y sus candidatos puedan ganar el apoyo popular».

103. Así, por cierto, lo ha juzgado también ese Tribunal Constitucional: el pluralismo político garantiza «la existencia misma de todo régimen democrático», en la medida en que asegura la participación política en pie de igualdad de todos los actores y grupos sociales, sin espacio para la discriminación sobre la base de las opiniones políticas o líneas de pensamiento que defienda cada uno de ellos. Guiado por todo esto, en su momento el Tribunal Superior Electoral juzgó de manera acertada que «el reconocimiento y protección del derecho a ser elegible —como derecho político electoral— impulsa el fortalecimiento de los cimientos de la democracia representativa y el pluralismo político», siendo entonces «fundamental que los Estados generen condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y la no discriminación».

104. Ahondando en lo anterior, la concepción de pluralismo que hace suyo el constituyente dominicano implica deberes concretos sobre los poderes públicos. En efecto, «[p]ara que la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político sean una realidad efectiva y no la enunciación teórica de unos principios ideales, es preciso que a la hora de regular conductas y, por tanto, de enjuiciarlas, se respeten aquellos valores superiores sin los cuales no se puede desarrollar el régimen democrático. Y así, el compromiso con el pluralismo político implica, ante todo, la inmunidad del ciudadano frente a actuaciones ilícitas de los órganos del Estado; es decir, la garantía de no verse compelido por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un poder público a participar de determinado ideario o a manifestar su adhesión al mismo, compulsión constitucionalmente prohibida incluso en sus formas indirectas o subrepticias La libertad ideológica no se agota en una dimensión interna del derecho a adoptar una determinada posición intelectual ante la vida y cuanto le concierne y a representar o enjuiciar la realidad según personales convicciones. Comprende, además, una dimensión externa de agere licere, con arreglo a las propias ideas, sin sufrir por ello sanción o demérito ni padecer la compulsión o la injerencia de los poderes públicos.

105. Como se sabe, el pluralismo político es principio fundamental del orden constitucional, conforme el artículo 216 de la Carta fundamental. A tenor de su numeral 2, corresponde a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos «[c]ontribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular.». De modo que, si los partidos son esenciales para el mantenimiento del sistema democrático —si son, más allá, espacios de intermediación que operan como bisagras entre el poder político y la sociedad—, entonces el pluralismo político es uno de los valores fundantes y fundamentales del sistema constitucional dominicano. El pluralismo es, para el ordenamiento constitucional vernáculo, un valor superior que caracteriza el sistema y cuya protección —ha dicho el Tribunal Constitucional— tributa en favor de la garantía «de la existencia misma» del régimen democrático.

*106. Es claro que el pluralismo permea todo el ejercicio de la política y el diseño del poder público. En efecto:*¹



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este pluralismo reconocido por la Constitución supone que la sociedad está formada por diversos grupos que deben ser reconocidos y que pueden —y deben— participar en el gobierno de la sociedad. De modo que el poder electoral [...] no hay que entenderlo como un poder homogéneo, monolítico y uniforme sino como un poder plural, que expresa las diversas corrientes que subyacen en la sociedad y que opera como una limitación a los detentadores del poder. La consagración constitucional del pluralismo político como valor supremo manifiesta claramente que el constituyente ha optado por la concepción de la política como una lucha basada en la diversidad y en el intento de supremacía de unos grupos sobre otros, en lugar de aquella que ve la política como el esfuerzo por hacer reinar el orden y la justicia mediante el triunfo del interés general y del bien común sobre los intereses particulares, erigiéndose los partidos en una pieza clave del ordenamiento político constitucional que se articula alrededor de ese pluralismo por el cual ha optado la Constitución.

107. Como lo ha explicado la Corte Constitucional de Colombia:

[...] el pluralismo político no es una teoría social o la conclusión de determinado sistema filosófico. Se trata de un hecho objetivo y verificable, pues, en general, los individuos que integran las sociedades se dividen por múltiples razones. Cada persona tiene convicciones diferentes sobre la forma en la que el Estado y el Gobierno deben resolver los problemas sociales. [...] Así, cuando la Carta de 1991 elevó a rango constitucional el pluralismo de la Nación ...l no hizo cosa distinta que verificar un hecho social. El pluralismo es y debe ser visto como una riqueza social, en atención a que (i) es muestra de una sociedad amplia y diversa; y [...] (ii) la forma en la que los disímiles



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

grupos sociales interactúan es la mayor garantía para la protección de un régimen democrático.

108. De este marco se desprende una conclusión fundamental: existe, efectivamente, una «recíproca» y estrecha «imbricación entre democracia, pluralismo, representación y sufragio» de suerte que las infracciones al derecho de participación política y al sufragio pasivo de las personas se traduce, también, en una transgresión del principio de pluralismo político. Y es que, como se ha explicado en otra parte, «[e]l pluralismo político es un valor constitucional que se deriva del Estado Social y Democrático de Derecho en el que se sitúa la República Dominicana y que apela por la manifestación de las distintas opciones políticas»

109. Más esquemáticamente aún: toda incidencia constitucionalmente inadmisibile sobre el derecho fundamental a elegir y ser elegible supone, a la vez, una transgresión del principio de pluralismo político, en la medida en que el sistema partidario y el régimen participativo que en conjunto articulan el orden democrático asumido por el constituyente criollo canalizan esa participación política, precisamente, a través de las modalidades de candidaturas que a la fecha reconoce la LORE: las candidaturas partidarias, de un lado, y las candidaturas independientes, de otro.

110. En este marco, es claro que los artículos 156 y 157 de la LORE infringen el principio constitucional de pluralismo político, de lo cual resulta entonces su inevitable inconformidad con la Constitución. Y es que, según se deriva de lo hasta aquí explicado, las disposiciones enjuiciadas impiden que la ciudadanía acceda a una candidatura independiente a menos que su nominación esté sustentada por una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

organización política. Ocorre, pues, que, al asumir semejante razonamiento, el legislador soslaya el principio de pluralismo político por cuanto, sobre una medida del todo irrazonable, obstaculiza el ejercicio del derecho fundamental al sufragio pasivo, impidiendo con ello que en los órganos deliberativos de nuestra república se inserten actores políticos independientes y hagan valer su voz -y la de sus electores- en el proceso de toma de decisiones de alcance colectivo y relevancia constitucional.

111. Por plantearlo en otros términos, es claro que el legislador, al sancionar los artículos 156 y 157 de la L.20-23, ha protagonizado una infracción inconstitucional de calado al principio constitucional de pluralismo político, en la medida en que de su contenido se deriva la imposibilidad de que un ciudadano ejerza, en condiciones óptimas y en un marco de justicia e igualdad, la participación política constitucionalmente organizada y que se cifra, en gran medida, en el derecho fundamental a ser elegible para los cargos electivos que especifica la propia Carta suprema. Así, y fruto del torcido régimen regulatorio adoptado por el legislador con respecto a las candidaturas independientes, la ciudadanía ve absolutamente frustradas sus posibilidades y oportunidades de participar políticamente en el devenir de la nación e insertarse de forma efectiva en un cargo representativo para, desde allí, canalizar las preocupaciones e intereses de un segmento concreto de la expresión política de la sociedad que no se ve representada en el sistema de partidos.

112. En ese sentido, conceder que prevalezca el régimen regulatorio que a la fecha se desprende de los artículos 156 y 157 de la LORE implica convalidar, también, una imposición irrazonable a que una franja constatable del electorado nacional que no ve representados sus



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intereses en el sistema de partidos y en las nominaciones que canalizan las organizaciones políticas tradicionales. Dicho de otra forma: validar irreflexivamente el régimen regulatorio actual con respecto a las candidaturas independientes supone, directa e indirectamente, bloquear el paso a una masa de electores se integre (en clave representativa) a los estamentos legislativos, se haga representar y, así se materialice la promesa constitucional con respecto al pluralismo político.

113. Esa masa ciudadana, al no encontrar amparo en el sistema de partidos, plasma su participación política y se integra a los órganos que articulan el poder político justamente a través de la alternativa que representan las candidaturas independientes. Impedir esto comporta un atentado claro, frontal y directo al principio de pluralismo, con la consecuencia indirecta (pero del todo apreciable) de que el sistema representativo quedaría merced de actores provenientes de una única porción del complejo y plural ecosistema político que subyace al orden democrático constitucional y legalmente organizado.

114. Impedir que esas voces ciudadanas, que no se ven reflejadas en el sistema tradicional de partidos —y que, por ende, conciben las candidaturas independientes como una alternativa viable y deseable para subrayar sus intereses sobre el tablero político—, se integren al esquema representativo es una negación directa del pluralismo que, como se ha indicado, se sitúa en el mismo núcleo del tren democrático. Es esto, en esencia, lo que hoy protagoniza el legislador con las disposiciones enjuiciadas: la privación (pura y dura) del canal de representación que por excelencia encarna los intereses, cosmovisiones y concepciones de un conjunto de ciudadanos y ciudadanas que se sienten ajenos al sistema de partidos, pero que anhelan (y, más allá,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tienen el derecho a) participar, aun mediante la representación democrática, en la conducción de los asuntos públicos.

115. La afectación al pluralismo político es, pues, notoria y manifiesta. Distinguidos magistrados y magistradas, los artículos 156 y 157 de la LORE impiden que la ciudadanía se integre a los estamentos representativos y, desde allí, canalice la representación de un segmento del electorado que no ve en la oferta política tradicional —emanada del sistema de partidos— la opción más cónsona con su cosmovisión y su proyecto de nación. Negar esta posibilidad implica, directa e indirectamente, negar a esa franja de votantes la posibilidad de integrar sus preocupaciones individuales y colectivas al debate plural y a la deliberación colectiva que resultan inherentes al sistema constitucional dominicano.

116. Por todo lo anterior, procede que ese Tribunal Constitucional declare que los artículos 156 y 157 de la LORE no son conformes con la Constitución, en tanto que infringen el principio constitucional de pluralismo político.

V. EMISIÓN DE UNA SENTENCIA INTERPRETATIVA COMO ALTERNATIVA A LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES ENJUICIADAS

V.I. El principio de interpretación conforme y el fundamento del artículo 47 de la LOTCPC

117. La dogmática y la jurisprudencia se han encargado de compilar una amplia gama de guías o estándares interpretativos con vocación de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orientar al intérprete constitucional en el proceso de concreción y consecuente aplicación de la norma constitucional. Estos principios de la interpretación constitucional pueden, pues, ser concebidos como aquellos «criterios relevantes para orientar y dirigir el proceso de selección de los puntos de vista que permiten la solución del problema», dotados de una suerte de «significación autónoma»⁹⁰ que los convierte en ingredientes necesarios en el proceso de interpretación de una norma constitucional.

118. El avance del derecho constitucional ha prohiado un amplísimo catálogo de principios de interpretación constitucional. Sin embargo, entre los más relevantes (y con mayor recorrido) sin duda se encuentra el principio de interpretación conforme, de cuya definición básica se desprende la exigencia nuclear que trae consigo:

La norma constitucional, al mismo tiempo que constituye una norma sujeta a interpretación, supone ella misma el criterio interpretativo fundamental de todo el ordenamiento jurídico. Y es que la Constitución no solo es norma suprema sino también "fundamento del ordenamiento jurídico del Estado" (artículo 5). De ahí que todo el ordenamiento jurídico debe interpretarse de conformidad a la norma sustantiva, en especial de conformidad a los derechos y principios fundamentales consagrados en la Constitución, al tiempo que es necesario agotar las posibilidades de una interpretación acorde con la Constitución antes de acudir a la declaración de la inconstitucionalidad de las leyes

119. Así pues, el punto de partida primordial del principio de interpretación conforme es que la Constitución «compromete la materia ordenada por la ley», de suerte que la interpretación constitucional sobre la producción normativa del legislador ha de priorizar «los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentidos ajustados a la Carta» con la consecuyente «neutralización de los significados contrarios a ella». El principio en comento, rastreable en sus orígenes hasta la jurisprudencia norteamericana y alemana, conjuga así el principio de presunción de constitucionalidad de la ley con el principio de supremacía constitucional y, sobre esa base, y «salvo en el supuesto de que la inconstitucionalidad legislativa [resulte] evidente e insuperable», encarga al juez la tarea de «conciliar las normas legales impugnadas con las normas fundamentales por conducto de una interpretación obligatoria» que evite «los inconvenientes de la declaración general de inconstitucionalidad» .

120. Importa señalar que, precisamente para «escapar a los peligros que supone la inseguridad jurídica derivada del vacío existente a raíz de la nulidad o inaplicabilidad erga omnes de un acto jurídico», el legislador ha autorizado de forma expresa a ese Tribunal Constitucional ha acudir al principio de interpretación conforme cuando ejerza el control concentrado de constitucionalidad, potestad que, de hecho, ese digno colegiado ha ejercido en diversas ocasiones. Se trata, como es sabido, de la facultad prevista en el artículo 47 de la LOTCPC, que, visto bajo el prisma del principio de interdependencia contenido en el artículo 7.10 de la L. 137-11, habilita a ese Tribunal a emitir sentencias interpretativas que ajusten el programa normativo derivado de las disposiciones impugnadas sin disponer su expulsión — por inconstitucionales— del ordenamiento jurídico.

121. Recuérdese, en ese sentido, lo que establece el mencionado artículo 47:

Artículo 47. Sentencias interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.

Párrafo I. Del mismo modo dictará, cuando lo estime pertinente, sentencias que declaren expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad afecte íntegramente a su texto.

Párrafo II. Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado.

Párrafo III. Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.

122. La formulación normativa ut supra transcrita se corresponde con amplio y diverso catálogo decisorio que asiste a ese Tribunal Constitucional, de conformidad con la doctrina constitucional y la propia LOTCPC. En efecto, el legislador ha concebido una variedad de determinaciones con que pueden pronunciarse los jueces constitucionales especializados cuando ejercen el control de constitucionalidad en los términos de los artículos 185.1 de la Carta suprema y 36 y siguientes de la L. 137-11. En ese catálogo se insertan,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justamente, las sentencias interpretativas previstas en el artículo 47 arriba transcrito, cuya definición básica bien podría ubicarse en la jurisprudencia constitucional española:

[L]as llamadas en parte de la doctrina sentencias interpretativas, esto es, aquellas que rechazan una demanda de inconstitucionalidad o, lo que es lo mismo, declaran la constitucionalidad de un precepto impugnado en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución, o no se interprete en el sentido (sentidos) que considera inadecuados, son, efectivamente, un medio al que la jurisprudencia constitucional de otros países ha recurrido para no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando, al tiempo, que el mantenimiento del precepto impugnado pueda lesionar el principio básico de la primacía de la Constitución.

123. Desde aquí, la doctrina se ha encargado de distinguir la concepción estricta de las sentencias interpretativas (que solo parcialmente explica el catálogo decisorio que está a disposición de la jurisdicción constitucional contemporánea y que diferencia las sentencias interpretativas estimatorias y de las sentencias interpretativas desestimatorias, caso este último en el que el juez constitucional «fija» la interpretación constitucionalmente adecuada de la ley, que es entonces «la única constitucionalmente admisible y que permite la coexistencia de la norma en el sistema constitucional, desestimando la pretensión de ilegitimidad constitucional») de su concepción amplia. Conforme esta última perspectiva, entre las sentencias interpretativas que regula el artículo 47 de la LOTCPC se encuentran:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(i) las sentencias normativas, paralegislativas o manipulativas, con las cuales el juez constitucional incide en el contenido normativo de la disposición infraconstitucional que es sometida a su consideración, para "salvarla" de la expulsión del ordenamiento; y

(ii) las sentencias exhortativas o recomendaciones al legislador, con las cuales los jueces constitucionales constatan la inconstitucionalidad en que incurrir las disposiciones enjuiciadas, pero se limitan a exhortar al legislador a corregir la situación mediante la emisión —en un plazo determinado— de una nueva norma que sustituya a la anterior y cancele la formulación que protagoniza la (o las) infracción (es) a la Constitución.

124. Conviene explicar que las sentencias normativas, paralegislativas o simplemente manipulativas se subdividen, a su vez, en: (i.a) sentencias manipulativas aditivas, que están previstas de forma expresa en el párrafo II del artículo 47 de la LOTCPC y que permiten al juez constitucional añadir contenido al programa normativo de la disposición enjuiciada y así ajustarla a la Constitución; (i.b) sentencias manipulativas sustitutivas, con las cuales la jurisdicción constitucional altera el contenido normativo de la formulación impugnada y sustituye la norma que infringe la Carta suprema por una —de creación pretoriana— que resulte cónsona con el material constitucional; y (i.c) las sentencias manipulativas sustractivas o reductoras, con las cuales el tribunal o corte constitucional «retira de la disposición cuestionada una norma o fragmento de norma contrario a la Constitución al tiempo de introducir una norma conforme a los preceptos constitucionales».

125. Justamente, honorables jueces y juezas, una de las alternativas que el caso presenta a ese Tribunal Constitucional es la dictar una sentencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

manipulativa sustitutiva. En efecto, bien podrían esos distinguidos jueces y juezas mantener los artículos 156 y 157 de la L.2023, hoy impugnados, en la medida en que los mismos se interpreten y apliquen en el sentido que más se ajuste al material constitucional vigente —y que es, justamente, el que aquí se sustenta—. Así, podría ese Tribunal apelar al principio (innominado) de conservación de la norma corregir las porciones, expresiones, fórmulas y sintagmas que propician las infracciones constitucionales aquí denunciadas, y, en paralelo, ajustar el programa normativo de las disposiciones enjuiciadas mediante la integración de expresiones injustificadamente ausentes, para así evitar su expulsión del ordenamiento jurídico y, a la vez, enderezar su contenido en aras del principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 6 de la Carta fundamental.

v.2. La pertinencia de una sentencia interpretativa sustitutiva sobre los artículos 156 y 157 de la LORE

126. Según lo expuesto hasta aquí, los artículos 156 y 157 de la L.20-23 devienen inconstitucionales por una multiplicidad de motivos, todos ellos ampliamente explicados en este escrito. Como se ha visto, las disposiciones enjuiciadas contravienen (i) en primer lugar, el principio pro participación que se desprende de la lectura conjunta de los artículos 2, 7, 8 y 74.4 de la Constitución dominicana, en tanto que definen un esquema regulatorio para las candidaturas independientes que en modo alguno comporta un estatuto de promoción de la participación política y el sufragio de la ciudadanía, sino que, más bien al contrario, cancela y soslaya las posibilidades de realización de los derechos y principios que dan cuerpo al ecosistema normativo que a la fecha rige el ámbito electoral y político partidario.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

127. Las formulaciones normativas atacadas (ii) en segundo lugar, vulneran el contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible, tal como está contemplado en los artículos 22.1 de la Carta suprema y 23 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y según su tratamiento por parte de la jurisprudencia constitucional tanto local como comparada, en la medida en que torpedean dos de los componentes nucleares que conciernen a su goce y ejercicio efectivo por parte de la ciudadanía. En efecto, no solo impiden la postulación misma y su consecuente registro, sino que también, de manera lógica, cancelan las posibilidades de una franja de la ciudadanía de terciar en la arena política por un cargo electivo.

128. En ese mismo sentido, se ha explicado que (iii) en tercer lugar, los artículos 156 y 157 de la LORE infringen el principio constitucional de razonabilidad previsto en los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución de la República, por cuanto, aunque canalizan una finalidad legítima (la regulación de las candidaturas independientes), el medio seleccionado (la inserción de una variable constitutiva y la consecuente equiparación regulatoria entre candidaturas independientes y candidaturas partidarias) deviene ilegítimo y, por ende, inconstitucional, en el sentido de que suponen la medida más gravosa —entre todas las alternativas posibles— para la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales político-electorales a través de una candidatura independiente, lo que a su vez impide sostener una relación de causalidad que case con el programa constitucional y que, por ende, justifique la pertinencia, utilidad y justicia de semejante esquema regulatorio.

129. Se ha justificado, finalmente, que (iv) en cuarto lugar, los artículos 156 y 157 de la L.2023 infringen el principio constitucional de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pluralismo político, tal como este es concebido por el constituyente en el artículo 216 de la Carta fundamental y por los jueces constitucionales. Y ello porque, al instituir la susodicha variable constitutiva (que ata la validez de una candidatura independiente a que su sustentación sea defendida por una agrupación política regularmente constituida), las disposiciones enjuiciadas tienden a impedir que un segmento de la ciudadanía, que no se ve ni se siente representada en la clase política tradicional —y que, por ende, no conecta con las candidaturas emanadas del sistema de partidos, agrupaciones y movimientos políticos—, se integre a los estamentos representativos, lo que a su vez se traduce en un impedimento contra la pluralidad de voces y opiniones que promete la Constitución con respecto al ejercicio del poder político.

130. Sin perjuicio de todo ello, y conforme lo arriba dicho, lo que aquí se argumenta es la pertinencia de una sentencia interpretativa sobre los sintagmas «agrupaciones políticas» y «organización de cuadros directivos fijos» en el contexto de los artículos 156 y 157 de la L.20-23, a fin de que estos últimos sean reputados conformes con la Constitución en la medida en que aquellas expresiones sean sustituidas por apelaciones a las agrupaciones cívicas o sociales que decidan, de manera espontánea, presentar una candidatura independiente y que teniendo una comisión directiva, cumpla con los mismos requisitos de legitimidad relacionada al porcentaje poblacional, que deben cumplir las agrupaciones, movimientos y organizaciones política referidas en la Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. Más en rigor, procede que ese Tribunal aproveche la oportunidad de dictar una sentencia interpretativa manipulativa de carácter sustitutivo que, atendiendo a las porciones o fragmentos de las disposiciones enjuiciadas que riñen con la Constitución, incida sobre su «contenido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normativo» y expulse el «exceso» que hasta hoy les caracteriza para entonces declarar la conformidad con la Constitución de los artículos 156 y 157 de la LORE siempre que se entienda que su contenido excluye la alusión a las «agrupaciones políticas» que regula la Ley núm. 33-18 e incluye, en lugar de aquellas, referencias (por demás lógicas, razonables, proporcionales y cónsonas con la participación y el pluralismo que quiere la Constitución) a las agrupaciones cívicas o sociales que puedan surgir de manera coyuntural y espontánea en el marco de un torneo electoral determinado, pero legitimadas por una cantidad de votantes idéntico al que se exige a los partidos, movimientos y agrupaciones políticas previamente registrados.

131. Como se ha visto, las disposiciones enjuiciadas aluden a «agrupaciones políticas» (artículo 156, parte capital y párr. II), «agrupaciones» (artículo 156, párr. I) y «organización de cuadros directivos fijos» (artículo 157, párr. I) como variable constitutiva y presupuesto necesario para la válida sustentación de una candidatura independiente en el nivel congresual. Según lo hasta aquí explicado, dicha variable constitutiva postula sendas infracciones (A) al principio pro participación (artículos 2, 7, 8 y 74.4 de la Constitución, (B) al contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible (artículos 22.1 constitucional y 23 y 29 convencionales), (C) al principio constitucional de razonabilidad (artículos 40.15 y 74.2 constitucional), y (D) al principio constitucional de pluralismo político (artículo 216 constitucional).

132. En ese sentido, y sin perjuicio del examen de constitucionalidad que aquí se ha efectuado (y que revela la ristra de infracciones constitucionales denunciadas), es claro que el aspecto problemático de las disposiciones enjuiciadas es, en rigor, la susodicha variable



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitutiva. Así que bien podría ese Tribunal Constitucional, para evitar una laguna normativa en un aspecto tan sensible como lo es la regulación de las candidaturas independientes —y en pleno transcurso del calendario electoral— disponer que la interpretación constitucionalmente correcta de los artículos 156 y 157 de la L.20-23 pasa precisamente por excluir las alusiones a «agrupaciones políticas», y así sacar las candidaturas independientes del régimen constitutivo contemplado en la Ley núm. 33-18 para los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, para luego incluir referencias a las organizaciones cívicas y sociales, por ser esta la solución normativa que deviene cónsona con la Constitución de la República.

133. Insistimos: basta con que ese Tribunal Constitucional interprete en clave constitucional las disposiciones enjuiciadas y, haciendo acopio de lo aquí desarrollado, cancele las apelaciones a «agrupaciones políticas» y «organización de cuadros directivos fijos», sustrayendo de esta forma las candidaturas independientes del esquema regulatorio y constitutivo que desarrolla la Ley núm. 33-18 con respecto a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, y acto seguido integrar al programa normativo de las disposiciones enjuiciadas las necesarias referencias a las organizaciones cívicas y sociales con base ciudadana.

134. La razón de todo esto es obvia, y sobre ella se ha incidido aquí de forma reiterada: poco sentido tiene —desde la óptica constitucional— configurar las candidaturas independientes como "alternativa" al sistema de partidos y, al mismo tiempo, someterlas al esquema regulatorio vigente para los partidos, agrupaciones y movimientos políticos. Más aún, y como se ha explicado, tolerar sin más este despropósito jurídico-regulatorio implica, de iure, convalidar una lista de graves infracciones a la Constitución. En ese sentido, la solución que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

más (y mejor) se aviene al material constitucional es aquella que sujeta la válida sustentación de las candidaturas independientes a que su presentación o formalización quede a cargo de las organizaciones ciudadanas, cívicas y sociales que formen para la presentación de las candidaturas independientes.

135. En tal sentido, para devenir conformes con la Constitución, las disposiciones impugnadas han de leerse e interpretarse como a continuación se transcribe:

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

Párrafo. Las agrupaciones cívicas o sociales 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.

Artículo 157. Requisitos candidaturas independientes. Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República, se requiere una organización directiva y un programa de gobierno definido para el periodo en que hayan de presentarse.

Párrafo 1. Las candidaturas independientes para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por las señaladas agrupaciones cívicas y sociales, pero limitada a la demarcación electoral respectiva y al nivel de elección que corresponda.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo II. Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el periodo a que aspiren los candidatos.

Párrafo III. Serán aplicables a las candidaturas independientes y a las organizaciones que las sustenten, las disposiciones que establece esta ley y la ley de partidos agrupaciones y movimientos políticos, en lo que se refiere a los requisitos de porcentaje del padrón electoral aplicable a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos.

v.3. La alternativa de la sentencia interpretativa aditiva como remedio Sin perjuicio de lo que hasta aquí se ha argumentado, y conforme lo antes explicado con respecto al artículo 47 de la LOTCPC, es menester señalar que también se encuentra a disposición de ese Tribunal Constitucional la posibilidad de emitir una sentencia interpretativa manipulativa de carácter aditivo con la cual:

(ii) Se mantengan las disposiciones impugnadas en el ordenamiento jurídico, por respeto al principio de presunción de constitucionalidad de la ley, y

(ii) A la vez, se amplíe el programa normativo de los artículos 156 y 157 de la LORE para que los mismos se interpreten y apliquen en el sentido de que tanto las agrupaciones políticas (reguladas por la Ley núm. 33-18) como las agrupaciones ciudadanas, cívicas o sociales (como las que regula, en sentido general, la Ley núm. 122-05 sobre regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro en la República Dominicana, del 8 de abril de 2005) pueden, válidamente, sustentar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

candidaturas independientes a los cargos electivos que contemplan y desarrollan la Constitución y la propia L.20-23.

137. Ahondando en lo ut supra indicado, es importante que ese Tribunal contemple y se abra a la posibilidad de emitir una sentencia interpretativa aditiva que armonice, conjugue y concilie las dos clases de nominaciones que hace suyas el ordenamiento jurídico dominicano (las candidaturas partidarias, de un lado; las candidaturas independientes, de otro, como complemento y alternativa a las primeras) y, en el marco de los artículos 156 y 157 de la LORE, disponga que la viabilidad de la sustentación de una candidatura independiente no es exclusiva de las agrupaciones políticas, sino que a ellas pueden acudir también las organizaciones ciudadanas, cívicas o sociales de conformación espontánea para cada proceso electoral. Al decidir en este sentido, ese Tribunal Constitucional ampliaría el programa normativo de los artículos 156 y 157 de la L.2023 y, de tal forma, compaginaría la sustentación válida de una candidatura independiente por parte de una agrupación política (constituida, en tanto tal, de acuerdo a la Ley núm. 33-18) con la posibilidad, del todo constitucional, de que esa misma candidatura independiente pueda ser válidamente sustentada por una agrupación ciudadana, social o cívica surgida en ocasión de un proceso electoral determinado.

138. A fin de cuentas, honorables jueces, las sentencias interpretativas aditivas tienen —valga cualquier posible redundancia— un encanto añadido: neutralizan una omisión regulatoria que degenera en infracción constitucional, al tiempo que preservan el Derecho legislado mediante la ampliación de su programa normativo fruto de la «exigencia derivada» de la Constitución, que conduce así al juez a reconstruir en parte la norma para corregir la omisión relativa que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caracteriza a las disposiciones atacadas. Así ocurre en la especie: basta, pues, con que ese Tribunal reinterprete los artículos 156 y 157 de la LORE y añada las agrupaciones ciudadanas, cívicas o sociales como sujetos aptos para sustentar válidamente una candidatura independiente a los cargos de elección popular que regulan la Constitución y, más en detalle, la misma L .20-23.

139. En tal virtud, los artículos 156 y 157 de la LORE, para devenir conformes con la Constitución, deben leerse e interpretarse como a continuación se transcribe:

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, cívicas o sociales en cada elección.

Párrafo l. Las agrupaciones políticas, cívicas o sociales 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.

Artículo 157. Requisitos candidaturas independientes. Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República a través de una agrupación política, cívica o social, se requiere una organización directiva y un programa de gobierno definido para el periodo en que hayan de presentarse.

Párrafo l. Las candidaturas para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por organizaciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

políticas, cívicas o sociales, limitadas a la demarcación electoral respectiva y al nivel de elección que corresponda.

Párrafo II. Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el periodo a que aspiren los candidatos.

Párrafo III. Serán aplicables a las candidaturas independientes y a las organizaciones que las sustenten, las disposiciones que establece esta ley y la ley de partidos, movimientos y organizaciones políticas, en lo que se refiere a las candidaturas sustentadas por los partidos, agrupaciones o movimientos políticos, en IO concerniente al requisito de legitimidad expresado en la proporción del padrón electoral, como presupuesto de validez para la inscripción de dicha candidatura independiente.

V.4. La sentencia de interpretación conforme (o de valor aditivo) como opción subsidiaria

140. Está en manos de ese Tribunal una última opción —no por ello menos atractiva, convincente o cónsona con el texto constitucional y el mencionado artículo 47 de la LOTCPC, en especial con la parte in fine de su párrafo 111— puede ese honorable colegiado, en definitiva, proceder con la emisión de una sentencia de interpretación conforme o de valor aditivo que, sin retocar el Derecho efectivamente legislado, es decir sin trastocar la formulación lingüística en sí, reinterpreta su contenido para dar cobijo a las normas que la textualidad dejó fuera pero que, por exigencia de la Constitución, han de reputarse contenidas en la norma examinada. Por plantearlo con mayor propiedad:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] la experiencia en el ejercicio del control y la doctrina han dejado ver que la producción del efecto aditivo no exige en todos los eventos el agotamiento de los pasos precedentemente reseñados [entiéndase, la constatación de la inconstitucionalidad por defecto al quedar sin consagración expresa una exigencia derivada de la Constitución, la neutralización de la norma implícita que quedó excluida y que constitucionalmente es prescrita, y la subsecuente adición del contenido normativo que exige la Carta constitucional], porque, en ciertas oportunidades, se llega al mismo resultado gracias a una operación simplificada. Así sucede cuando la omisión legislativa no genera una norma implícita de exclusión que deba ser neutralizada para luego agregar la norma faltante derivada de la Constitución, ya que ante la omisión al juez constitucional le basta valerse del argumento analógico y extender el supuesto expresamente contemplado en la norma para que también sea aplicable a otro supuesto análogo que no goza de previsión expresa.

141. Dicho de forma un tanto más esquemático, puede ese Tribunal reinterpretar las normas enjuiciadas sin retocar su formulación lingüística, para así introducir a su programa normativo un sentido orientador de su aplicación que se ajuste a la Constitución y que, por ende, justifique el mantenimiento de la norma en el ordenamiento jurídico. En el escenario descrito, el juez puede auxiliarse del propio texto, comprobar la ausencia de una norma (implícita o explícita) de exclusión e integrar al programa normativo de las disposiciones bajo control aquellos escenarios o sujetos que, debiendo ser regulados (por mandato de la Constitución), han quedado carentes de reconocimiento expreso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

142. En el presente caso, la operación que se describe en el presente su acápite implicaría reinterpretar los artículos 156 y 157 de la LORE para adjudicarles un sentido u orientación (interpretativa y aplicativa) conforme al cual la referencia a las «agrupaciones políticas» que caen bajo la sombrilla de la Ley núm. 33-18, en el contexto de la regulación de las candidaturas independientes, no ha de entenderse como exclusión de las agrupaciones ciudadanas, cívicas o sociales. Nótese, pues, que el ajuste que efectuaría ese Tribunal en pos de la constitucionalidad de las normas atacadas en la especie se limitaría a una cuestión interpretativa de valor aditivo que no implica modificar el Derecho sancionado por el legislador: bastaría con que ese Tribunal disponga —insistimos— que la referencia a las «agrupaciones políticas» que regula la Ley núm. 33-18 no implica, ni se traduce, ni se concreta en una exclusión implícita o expresa de las agrupaciones sociales, cívicas y ciudadanas como sujetos habilitados para sustentar de forma válida una candidatura independiente.

143. Así pues, de forma subsidiaria, y solo en caso de que ese Tribunal decida modular los efectos de su sentencia, pues considere demasiado gravosa la declaración pura de inconstitucionalidad de los artículos 156 y 157 de la LORE (y su consecuente expulsión del ordenamiento) o desestime las propuestas antes desarrolladas al amparo del artículo 47 de la LOTCPC (tendientes a la emisión de sendas sentencias interpretativas manipulativas, bien sustitutiva, bien aditiva, para corregir las infracciones constitucionales aquí denunciadas y, al tiempo, mantener las formulaciones atacadas en el ordenamiento jurídico), procede entonces que emita una sentencia de interpretación conforme de valor aditivo a través de la cual se establezca que los artículos 156 y 157 de la L.20-23, si bien hacen referencia expresa a las «agrupaciones políticas» que regula en detalle la Ley núm. 33-18, no



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

excluyen, ni tácita ni explícitamente, la posibilidad de que agrupaciones ciudadanas, cívicas y sociales puedan sustentar de forma válida y luego del cumplimiento de los requisitos mínimos de legitimidad manifestado en la proporción correspondiente del electorado, una candidatura independiente a un cargo de elección popular al calor de los procesos electorales que diseñan en conjunto la Constitución y la ley.

V.5. Deferencia condicionada: la sentencia exhortativa atípica como punto de equilibrio

144. Conforme lo antes dicho, el artículo 47 de la L. 137-11 también autoriza a ese Tribunal Constitucional a adoptar lo que se conoce como sentencia exhortativas o recomendaciones al legislador, con las cuales el juez constitucional se abstiene de declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada y otorga al legislador, de forma indefinida o por un plazo determinado, la oportunidad de enmendar el vicio mediante una reforma, modificación o adenda sobre la ley, que cancele o elimine la «parte incompatible» con la Constitución. Sin embargo, la norma que resulte de aquella deferencia ha de ser confeccionada en sujeción a la determinación emanada de la jurisdicción constitucional, cuyo juicio ha de venir acompañado entonces por ese «principio en virtud del cual la laguna legislativa debe ser cubierta tanto por el legislador como por la Administración o los jueces».

145. Esta modalidad decisoria no es ninguna novedad para ese Tribunal Constitucional. De hecho, ha recurrido a ella en una diversidad de ocasiones invocando como justificación «una ponderación entre los efectos inconstitucionales derivados de la expulsión del ordenamiento de la ley y la inconstitucionalidad en la que incurre el supuesto normativo, modulando sus efectos temporales. Y es



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que [...] con esa actitud, la magistratura constitucional respeta el principio de división de los poderes (dado que no invade ni asume las competencias legisferantes del Parlamento), y a menudo, de modo directo o indirecto, da pautas sobre el contenido del nuevo precepto normativo, con lo que también se economizan futuras posibles declaraciones de inconstitucionalidad, si esas guías son satisfechas.

146. La práctica de ese Tribunal Constitucional con respecto a la exhortación hacia el Congreso como conclusión del procedimiento de control concentrado de constitucionalidad sugiere que, a su juicio, la adopción de esta singular modalidad de sentencia constitucional deviene aplicable únicamente en el caso en el que, al vencimiento del plazo dado al legislador para enmendar la infracción constitucional, entra en vigor una inconstitucionalidad simple. Así, son mayoría los casos en los que ese Tribunal se ha limitado a invitar al Congreso Nacional a legislar de conformidad con la Constitución, colocando como incentivo la "amenaza" de la inconstitucionalidad pura y simple y por cuyo efecto la norma es, sin más, expulsada del ordenamiento.

147. Lo que aquí se propone a ese Tribunal es una alternativa del todo provechosa: para evitar el vacío normativo que generaría la estimación simple de la acción (que dejaría carente de toda regulación un asunto tan delicado como la postulación de candidaturas independientes) y, a la vez, sortear el riesgo —nada improbable— de que el legislador no obtempere al mandato de legislar conforme la Constitución en el plazo dado por el precedente constitucional vinculante, procede entonces que, además de exhortar al Congreso Nacional a legislar sobre las candidaturas independientes de forma cónsona con la Constitución (contrario a lo que hoy ocurre), ese Tribunal Constitucional conceda un plazo a cuyo vencimiento intervenga, no la inconstitucionalidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

simple de las normas impugnadas, sino la interpretación dada por ese mismo colegiado mediante una decisión de carácter manipulativo (bien sustitutiva, bien aditiva, conforme lo aquí expuesto).

148. En ese orden de ideas, y llegados a este punto, no es ocioso reiterar que, según se ha justificado más arriba en este mismo escrito, el presente caso es una oportunidad idónea para que ese Tribunal Constitucional (A) emita una sentencia manipulativa de corte sustitutivo que actúe sobre los artículos 156 y 157 de la LORE, sustituya los sintagmas «agrupaciones políticas» y «organización de cuadros directivos fijos» y los sustituya por apelaciones a las agrupaciones cívicas o sociales que puedan surgir de manera coyuntural y espontánea en el marco de un torneo electoral determinado, pero legitimadas por una cantidad de votantes idéntico al que se exige a los partidos, movimientos y agrupaciones políticas previamente registrados; o, en su defecto (B) adopte una sentencia manipulativa de naturaleza aditiva que reinterprete los artículos 156 y 157 de la LORE y añada las «agrupaciones ciudadanas, cívicas o sociales» como sujetos aptos para sustentar válidamente una candidatura independiente a los cargos de elección popular que regulan la Constitución y, más en detalle, la misma L.20-23.

149. Así pues, bien podría ese estimar una de las anteriores conclusiones y, al mismo tiempo, revalidar su deferencia con el legislador dominicano mediante la adopción de una sentencia exhortativa, por cuyo efecto el remedio normativo a las infracciones constitucionales comprobadas deba darse en un plazo a cuyo vencimiento entrará entonces en vigor, no la inconstitucionalidad simple y expulsión automática de las normas impugnadas, sino la interpretación constitucionalmente adecuada establecida por esa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdicción constitucional con respecto a las mismas. Se trataría, así, de una sentencia exhortativa condicionada, en tanto que, insistimos, al vencimiento del plazo dado por ese Tribunal al Congreso Nacional para legislar conforme con la Constitución, operará entonces la reinterpretación y manipulación constitucional establecida por ese mismo colegiado sobre los artículos 156 y 157 de la LORE.

150. Por consiguiente, y dejando a la soberana apreciación de ese Tribunal la fijación del plazo (en todo caso, razonable) en el cual el Congreso Nacional deba estatuir sobre la regulación constitucionalmente adecuada de las normas impugnadas, procede entonces que, en última instancia, se emita una sentencia exhortativa condicionada: al vencimiento de aquel plazo, debe entrar en vigor la manipulación constitucional efectuada por ese Tribunal, bien en forma sustitutiva, bien en forma aditiva; reiterándose que (i) en el primer caso, los artículos 156 y 157 de la LORE deben leerse, interpretarse y aplicarse sustituyendo a las «agrupaciones políticas» que regula la Ley núm. 33-18 por las «agrupaciones ciudadanas, cívicas o sociales»; y (ii) en el segundo caso, las normas impugnadas deben leerse, interpretarse y aplicarse incluyendo a las «agrupaciones ciudadanas, cívicas y sociales» como sujetos igualmente habilitados para sustentar de forma válida una candidatura independiente a un cargo de elección popular

VI. CONCLUSIONES

151. En definitiva, no solo procede que ese Tribunal Constitucional estime los argumentos de fondo que sustentan la presente acción directa, sino que además queda plenamente justificado que, en ocasión del control de constitucionalidad sobre los artículos 156 y 157 de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

L.20-23, emita una sentencia interpretativa que incida en el programa normativo de las citadas formulaciones para ajustarlo a las exigencias que postula la Constitución dominicana vigente con respecto a la participación política de la ciudadanía en los asuntos públicos y en la tutela del interés general. De esa manera, se garantiza el principio de supremacía constitucional y, a la vez, se sortea el engorroso efecto que sin duda produciría la inconstitucionalidad pura y dura —y la consecuente expulsión del ordenamiento— de las disposiciones impugnadas, sobre todo al calor del proceso electoral que convoca a la ciudadanía para el próximo 19 de mayo de 2024

152. En función de los argumentos expuestos, el ciudadano ALBERTO EMILIO FIALLOBILLINI SCANLON, actuando en la forma ya indicada, tiene a bien concluir formalmente de la manera siguiente:

DE MANERA PRINCIPAL:

PRIMERO (1^o): ADMITIR en cuanto a la forma la presente acción, por haber sido incoada de conformidad con lo establecido en la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, así como en sujeción a los precedentes vinculantes emanados de esa jurisdicción constitucional.

SEGUNDO (2^o): ACOGER la acción en cuanto al fondo, en atención a los argumentos desarrollados en el presente escrito, y, en tal virtud, emitir una SENTENCIA DE INTERPRETACIÓN CONFORME DE VALOR ADITIVO sobre los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 Orgánica de Régimen Electoral y así establecer que su programa normativo no excluye a las «agrupaciones cívicas», «sociales» o «ciudadanas», sean estas de carácter permanente o surjan de manera



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accidental o espontánea y sin requisitos o formalidades legales para un proceso electoral determinado, como sujetos habilitados para sustentar de forma válida una candidatura independiente a un cargo de elección popular; por vía de consecuencia, DECLARAR CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 Orgánica de Régimen Electoral, en la medida en que se lean e interpreten en el sentido conforme al cual las organizaciones ciudadanas, cívicas o sociales, sean estas de carácter permanente o surjan de manera accidental o espontánea y sin requisitos o formalidades legales para un proceso electoral determinado, pueden también sustentar de forma válida una candidatura independiente a uno de los cargos de elección popular que contempla la Constitución de la República y la propia Ley núm. 20-23 Orgánica de Régimen Electoral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos mínimos de legitimidad manifestados en la proporción correspondiente del electorado.

DE MANERA SUBSIDIARIA:

TERCERO (3^o): ACOGER la acción en cuanto al fondo, en virtud de las infracciones constitucionales motivadas en el presente escrito, y en virtud del principio de interpretación conforme y de lo establecido en los artículos 7.10 y 47 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, emitir una SENTENCIA INTERPRETATIVA SUSTITUTIVA sobre los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 Orgánica de Régimen Electoral, eliminar las referencias o apelaciones a las «agrupaciones políticas» que regula la Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, y, a continuación, incluir las necesarias referencias a las agrupaciones ciudadanas, cívicas y sociales, sean de carácter permanente o surjan de manera accidental y sin requisitos o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

formalidades legales para un proceso electoral determinado; por vía de consecuencia, DECLARAR CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 Orgánica de Régimen Electoral en la medida en que se lean e interpreten como a continuación se transcribe:

Artículo 156. Declaración. Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, que surjan a través de agrupaciones cívicas o sociales de ciudadanos, sean estas de carácter permanente o accidental, surgidas en cada elección.

Párrafo l. Las agrupaciones cívicas o sociales 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.

Artículo 157. Requisitos candidaturas independientes. Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República, se requiere una organización directiva y un programa de gobierno definido para el periodo en que hayan de presentarse.

Párrafo l. Las candidaturas independientes para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por las señaladas agrupaciones cívicas y sociales, pero limitada a la demarcación electoral respectiva y al nivel de elección que corresponda.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo II. Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el periodo a que aspiren los candidatos.

Párrafo III. Serán aplicables a las candidaturas independientes señaladas en este artículo las disposiciones que establece esta ley y la ley de partidos agrupaciones y movimientos políticos, en lo que se refiere a los requisitos de porcentaje del padrón electoral aplicable a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos.

**ALTERNATIVAMENTE, Y EN EL CASO DE QUE LAS
ANTERIORES CONCLUSIONES SEAN DESESTIMADAS:**

CUARTO (4^o): ACOGER la acción en cuanto al fondo, en atención a las infracciones constitucionales explicadas y argumentadas en el marco del presente proceso constitucional, y, en virtud del principio de interpretación conforme y de lo establecido en los artículos 7.10 y 47 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, emitir una SENTENCIA INTERPRETATIVA ADITIVA sobre los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 Orgánica de Régimen Electoral y, así, incluir en su programa normativo las referencias necesarias a las «agrupaciones cívicas», «sociales» o «ciudadanas», sean estas de carácter permanente o surjan de manera accidental o espontánea y sin requisitos o formalidades legales para un proceso electoral determinado, como sujetos habilitados para sustentar de forma válida una candidatura independiente a un cargo de elección popular de cara a los torneos electivos que diseñan la Constitución y las leyes; por vía de consecuencia, DECLARAR CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 Orgánica de Régimen Electoral en la medida en que se lean e interpreten de la siguiente manera:

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, o bien mediante agrupaciones ciudadanas, cívicas o sociales, de carácter permanente o suridas de manera accidental sin requisitos o formalidades legales para un proceso electoral determinado.

Párrafo l. 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.

Artículo 157.- Requisitos candidaturas independientes. Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República a través de una agrupación política, o bien mediante una agrupación ciudadana, cívica o social, sean de carácter permanente o surjan de manera accidental y sin requisitos o formalidades legales para un proceso electoral determinado, se requiere una organización directiva y un programa de gobierno definido para el periodo en que hayan de presentarse.

Párrafo l. Las candidaturas para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por organizaciones políticas, cívicas o sociales limitadas a la demarcación electoral respectiva y al nivel de elección que corresponda.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo II. Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el periodo a que aspiren los candidatos.

Párrafo III. Serán aplicables a las candidaturas independientes las disposiciones que establece esta ley y la ley de partidos, movimientos y organizaciones políticas, en lo que se refiere a las candidaturas sustentadas por los partidos, agrupaciones o movimientos políticos, con las adaptaciones a que hubiere lugar y de acuerdo con las disposiciones de la Junta Central Electoral en lo concerniente al requisito de legitimidad expresado en la proporción del padrón electoral, como presupuesto de validez.

**DE MANERA MÁS SUBSIDIARIA AÚN, Y SOLO PARA EL
IMPROBABLE E HIPOTÉTICO CASO EN QUE LAS
ANTERIORES CONCLUSIONES SEAN DESCARTADAS:**

QUINTO (5^o): ACOGER la acción en cuanto al fondo, en atención a las infracciones constitucionales explicadas y argumentadas en el marco del presente proceso constitucional, y, en virtud del principio de interpretación conforme y de lo establecido en los artículos 7.10 y 47 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, emitir una SENTENCIA EXHORTATIVA CONDICIONADA por cuyo efecto se otorgue al Congreso Nacional un plazo razonable para que adecúe los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 Orgánica de Régimen Electoral a los parámetros de constitucionalidad establecidos por ese Tribunal Constitucional, y así configurar un nuevo programa normativo sobre



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las candidaturas independientes que resulte cónsono con los principios constitucionales y derechos fundamentales aquí referidos; de forma concomitante, procede que se DECLARE que, AL VENCIMIENTO DEL PLAZO otorgado sin que el Poder Legislativo haya modificado el contenido de las disposiciones impugnadas, ENTRE EN VIGOR LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONALMENTE ADECUADA establecida por el Tribunal Constitucional, a tenor de lo desarrollado en el presente escrito, (i) bien en el sentido de sustituir las apelaciones a las «agrupaciones políticas», reguladas por la Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, por invocaciones a las «agrupaciones ciudadanas, cívicas o sociales», sean estas de carácter permanente o surgidas de manera accidental sin requisitos o formalidades legales para un proceso electoral determinado; o (ii) bien para añadir a su programa normativo las referencias necesarias para que quede por entendido, de forma clara y diáfana, que las «agrupaciones cívicas», «sociales» o «ciudadanas», sean estas de carácter permanente o surgidas de manera accidental y sin requisitos o formalidades legales para un proceso electoral determinado, son, también, sujetos habilitados para sustentar de forma válida una candidatura independiente a un cargo de elección popular de cara a los procesos electorales que diseñan la Constitución y las leyes, luego del cumplimiento de los requisitos mínimos de legitimidad manifestados en la proporción correspondiente del electorado.

SEXTO (6⁰): COMPENSAR las costas por tratarse de un proceso constitucional



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones oficiales

5.1. En el presente caso, la Cámara de Diputados emitió su opinión la cual fue depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintidós (22) de agosto de dos mil veinticuatro (2024). Mediante su instancia, dicho órgano expone los siguientes argumentos:

IV. Sobre el fondo de la acción:

4. En el presente caso, el señor ALBERTO FIALLO BLLINI SCANLON, pretende que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de los artículos 156 y 57 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, por alegada vulneración de los artículos 2, 7, 8, 39, 40.15, 50, 74, numerales 2 y 4, y 216 de la Constitución dominicana, y los artículos 23 y 29 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

4.1. Conviene precisar, que tras evaluar la denuncia de inconstitucionalidad que nos ocupa, la CÁMARA DE DIPUTADOS no presentará conclusiones al fondo, dejará la decisión a la soberana y sabia interpretación del Tribunal Constitucional, en atención a las disposiciones contenidas en los artículos 184 y 185.1 de la Constitución de la República, y a los artículos 1, 5 y 9 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

V. Trámite de aprobación de la Ley núm. 20-23:

5. Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CÁMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley núm. 20-23, atacada



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República.

VI. Conclusiones:

POR TALES MOTIVOS, la CÁMARA DE DIPUTADOS, por órgano de sus abogados constituidos y apoderados especiales, concluye de la forma siguiente:

PRIMERO: ACOGER la opinión presentada por la CÁMARA DE DPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el señor ALBERTO EMLIO FIALLO BLLINI SCANLON, contra los artículos 156 y 57 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, por alegada vulneración de los artículos 2, 7, 8, 39, 40.15, 50, 74, numerales 2 y 4, y 216 de la Constitución dominicana, y los artículos 23 y 29 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm. 20-23, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Sustantiva del Estado.

TERCERO: DEJAR a la soberana y sabia interpretación del Tribunal Constitucional la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, en atención a las disposiciones contenidas en los artículos 184 y 185.1 de la Constitución de la República, y los artículos 1, 5 y 9 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: DECLARAR el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia.

5.2. La procuradora general de la República emitió su dictamen en relación con el caso, mediante instancia depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de junio de dos mil veinticuatro (2024). Mediante su instancia, expone esencialmente los siguientes argumentos:

(...) 5.5. Al efecto, la norma en sí misma, en lo concerniente al a variable constitutiva, así como la interpretación de la norma que realiza la Junta Central Electoral como consecuencia de su contenido normativo, se traduce en una limitación constitucional al ejercicio de la participación política, puesto que no permite que se pueda materializar dicho ejercicio a elegir y ser elegible a través de las candidaturas independientes, o más bien los requisitos exigidos se configuran de una forma tal, que hacen inviable la configuración legal de las candidaturas independiente, por lo que su regulación se traduce en violación al principio de razonabilidad previsto en los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución política.

5.6. Las disposiciones normativas de los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, se traducen en una contrariedad con los artículos 2, 7, 8, y 47.4 de la Constitución dominicana, puesto que a partir de esta regulación existe la imposibilidad de que pueda materializarse un ejercicio efectivo de los espacios democráticos y participativos que prevé la Constitución para el ejercicio de los derechos políticos de los dominicanos que no se interesan por integrar una organización política y que prefieren optar por las candidaturas independientes, lo cual se manifiesta como una libertad política dentro del marco del Estado de Derecho.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.7. Compartimos las consideraciones de la parte accionante, cuando establece que, de conformidad a lo indicado por el Tribunal Constitucional, el artículo 2 de la carta fundamental, al consagrar la soberanía popular como fundamento de todos los poderes, procura establecer un sistema de democracia participativa, en el que el Estado fomente la maximización de los márgenes para el ejercicio de la participación política individual o colectiva, persiguiendo así la consecuente ampliación.

5.8. Sobre el particular indicó la Corte IDH que: “El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa o, en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

general, para intervenir en asuntos de interés público, como por ejemplo la defensa de la democracia.

5.9. Igualmente compartimos la opinión de la parte accionante cuando sostiene que, la disposición normativa actual que regula las candidaturas independientes no garantiza efectivamente la participación política, puesto que su diseño regulativo ha optado por aquel modelo que impacta de forma negativa las posibilidades de realización de la participación política que privilegia el ordenamiento constitucional dominicano, reduciendo los espacios habilitados por el constituyente para que la ciudadanía participe en la actividad política que privilegia el ordenamiento constitucional dominicano, reduciendo los espacios habilitados por el constituyente para que la ciudadanía participe en la actividad política. Al efecto, se observa una afectación al principio pro-participación, en tanto que, al exigir la constitución de una agrupación política para la sustentación de una candidatura independiente, los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, limitan de forma irrazonable la participación política de los ciudadanos mediante dicho mecanismo de postulación a cargos de elección popular.

5.10. Indudablemente, el contenido enunciativo de los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, transgrede el derecho fundamental a elegir y ser elegible, de conformidad a las disposiciones del artículo 22.1 de la Constitución dominicana, esto se infiere de las siguientes razones jurídicas, el ciudadano debe de tener mecanismos políticos e institucionales que les permitan de forma efectiva, poder ejercer sus derechos políticos a la participación política sea esta de forma directa o indirecta, por tanto, la regulación de las candidaturas independientes desde su configuración legal desde el año 1929 no ha sido efectiva hasta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la actualidad, puesto que las exigencias y requisitos que presuponen la ley hace que dicha forma de participación política sea inoperante.

5.11. Sobre este particular indicó la Corte IDH que: “Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de democracia participativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otra, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas”(Corte IDH, caso Petro Urrego vs Colombia, sentencia del 8 de julio de 2020 -excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas-, serie C, núm. 406, párr. 93.); (Corte IDH, Caso Yatama vs Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005 -excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas-, párr.207).

5.12. Igualmente indicó la Corte IDH que: “No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos solo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario “el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas”. (Corte IDH, Caso Yatama vs Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005 -excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas-, párr.215).

5.13. La Procuraduría General de la República considera que, en el caso de regulación legal de las candidaturas independientes, mediante los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, no garantiza por medio de la concreción legal el contenido esencial del derecho a la participación política de los ciudadanos, por lo que entendemos que el Tribunal Constitucional debe dictar una sentencia exhortativa, con la finalidad de que el Congreso Nacional, regule de una manera más efectiva las Candidaturas Independientes, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47 párrafo III, el cual dispone “adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada”.

5.14. Al efecto, el Tribunal Constitucional se ha decantado por el uso de esta modalidad de sentencia en varias ocasiones en que ha advertido una omisión inconstitucional, un vacío normativo o una normativa que amerita una corrección significativa, como ocurre en las sentencias TC/0274/13, TC/0234/14, TC/0489/15 o TC/0317/21, por solo mencionar algunas, a cuyo precedente nos acogemos en el presente caso, pues no resulta factible emitir una sentencia interpretativa sino que lo más idóneo es que el legislador concrete en modificación legal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los presupuestos idóneos para que las candidaturas independientes puedan ser efectivamente ejercidas como mecanismos de participación política. (...)

Conclusiones de opinión:

Primero: Admitir la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon contra los artículos 156 y 157, de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, de fecha 17 de febrero de 2023.

Segundo: Declarar no conforme con la Constitución los artículos 156 y 157, de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, de fecha 17 de febrero del 2023, y Disponer que los efectos de esta declaración de inconstitucionalidad queden diferidos.

Tercero: Exhortar al Congreso Nacional, para que, dentro de la función legislativa que le es propia, emita una nueva normativa, atendiendo a las inconsistencias que presentan los artículos 156 y 157, de la Ley núm. 20-23 Orgánica del Régimen Electoral, para garantizar el derecho a elegir y ser elegibles, mediante el mecanismo de las candidaturas independientes en República Dominicana.

6. Pruebas documentales depositadas

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados, principalmente, los siguientes documentos:

1. Comunicación SGTC-3908-2024, del treinta (30) de julio de dos mil veinticuatro (2024), mediante la cual la Secretaría del Tribunal Constitucional



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

le comunicó el auto de fijación de audiencia al accionante, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, recibida el dos (2) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).

2. Comunicación SGTC-3909-2024, del treinta (30) de julio de dos mil veinticuatro (2024), mediante la cual la Secretaría del Tribunal Constitucional le comunicó el auto de fijación de audiencia a los abogados del accionante, señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, recibida el dos (2) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).

3. Comunicación SGTC-3910-2024, del treinta (30) de julio de dos mil veinticuatro (2024), mediante la cual la Secretaría del Tribunal Constitucional le comunicó el auto de fijación de audiencia al Senado de la República, recibida el dos (2) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).

4. Comunicación SGTC-3911-2024, del treinta (30) de julio de dos mil veinticuatro (2024), mediante la cual la Secretaría del Tribunal Constitucional le comunicó el auto de fijación de audiencia a la Cámara de Diputados de la República Dominicana, recibida el dos (2) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).

5. Comunicación SGTC-3912-2024, mediante la cual la Secretaría del Tribunal Constitucional le comunicó el auto de fijación de audiencia a la procuradora general de la República, Miriam Germán Brito, recibida el dos (2) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).

6. Escrito en el cual se consigna la opinión de la Cámara de Diputados, con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad de referencia, depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintidós (22) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Escrito en el cual se consigna el dictamen de la procuradora general de la República, con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad de referencia, depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

7. Celebración de audiencia pública

En atención a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley núm. 137-11³, este tribunal procedió a celebrar una audiencia pública para conocer de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa el treinta (30) de agosto de dos mil veinticuatro (2024). A dicha audiencia comparecieron los representantes legales de la parte accionante, así como los de la Cámara de Diputados, el Senado y la Procuraduría General de la República. Una vez las partes presentaron sus conclusiones, el expediente quedó en estado de fallo.

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

8. Competencia

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

³ «Artículo 41. Audiencia. Una vez vencido el plazo, se convocará a una audiencia oral y pública, a fin de que el accionante, la autoridad de la que emane la norma o el acto cuestionado y el procurador general de la República, presenten sus conclusiones».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Legitimación activa o calidad de la accionante

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

9.1. La legitimación activa o calidad que deben exhibir las personas físicas o jurídicas para interponer una acción directa en inconstitucionalidad está establecida en el artículo 185.1 de la Constitución de la República y en el artículo 37⁴ de la Ley núm. 137-11, y los mismos les conceden dicha condición a aquellos que poseen un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.2. En relación con la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad ante este tribunal, y a partir del más reciente precedente, contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la misma será considerada una presunción de que tienen calidad para accionar las personas físicas cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales, la capacidad procesal para accionar en inconstitucionalidad deriva de que se encuentren regularmente registradas conforme a la ley, y ostenten personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que prueben tener una relación entre el objeto que persigue, o bien un derecho del que sea titular y la aplicación de la norma impugnada.

9.3. Sobre la base del precedente establecido por dicha decisión, este tribunal es de criterio que el accionante, señor Alberto Emilio Fiallo Billini-Scanlon, ostenta legitimación activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad por su sola calidad de persona en su condición de

⁴ Artículo 37. Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ciudadano dominicano, situación verificada por medio de la cédula de identidad y electoral, que conforma parte de las piezas del expediente. De manera que cuenta con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución y la ley.

10. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

En lo que concierne al conocimiento del fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de referencia, el Tribunal Constitucional tiene a bien exponer las siguientes consideraciones y motivos:

10.1. Como ya hemos expresado, la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa fue interpuesta a instancia del señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon, al estimar que, alegadamente, los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, transgreden los artículos 2, 7, 8, 22.1, 40.15, 74.2, 74.4 y 216 de la Constitución de la República, disposiciones que consignan, a la letra, lo siguiente:

CAPÍTULO III DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agrupaciones políticas deberán estar constituidas de conformidad con la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.

Artículo 157. Requisitos candidaturas independientes. Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República, se requiere una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República, y un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse. Párrafo I.- Las candidaturas para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por la misma organización de cuadros directivos fijos para los partidos, agrupaciones o movimientos políticos, pero limitada a la demarcación electoral respectiva. Párrafo II. Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el período a que aspiren los candidatos. Párrafo III.- Serán aplicables a las candidaturas independientes y a las organizaciones que las sustenten, las demás disposiciones que establece esta ley, en lo que se refiere a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos y a las candidaturas sustentadas por estos, con las adaptaciones a que hubiere lugar y de acuerdo con las disposiciones de la Junta Central Electoral.

(a) TÍTULO I DE LA NACIÓN, DEL ESTADO, DE SU GOBIERNO Y DE SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES CAPÍTULO I DE LA NACIÓN, DE SU SOBERANÍA Y DE SU GOBIERNO (...)

Artículo 2. Soberanía popular. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(b) CAPÍTULO II DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Artículo 7. Estado social y democrático de derecho. La República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho, organizado en forma de república unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 8. Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

SECCIÓN II DE LA CIUDADANÍA

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

SECCIÓN I DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 40. Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;

(c) CAPÍTULO III DE LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS FUNDAMENTALES

Artículo 74. Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes:

2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;

4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.

CAPÍTULO III DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Artículo 216. Partidos políticos. La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1) Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia.

2) Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular.

3) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana. [...]

10.2. El accionante persigue que este colegiado de justicia constitucional adopte una decisión que incida en el contenido esencial de las disposiciones que se impugnan, planteando alternativas de soluciones factibles, cuyo objeto se orienta a que el fallo a intervenir sea la emisión de una sentencia interpretativa, en el ámbito de las modalidades de esta tipología de sentencias, acusando vicios de fondo de las disposiciones enjuiciadas, y, por ende, sea declarada su inconstitucionalidad y, de ahí, sea evaluado: (i) la pertinencia de una sentencia interpretativa sustitutiva; (ii) la alternativa de la sentencia interpretativa aditiva; (iii) la sentencia de interpretación conforme (o de valor aditivo) como opción subsidiaria; y (iv) la sentencia exhortativa atípica como punto de equilibrio.

10.3. El sustento del accionante en sus argumentaciones que denuncian un supuesto de infracciones constitucionales transversaliza sus conclusiones principales y subsidiarias en torno a que desnaturalizan el instituto (la figura misma de la candidatura independiente), acusando vicios de fondo.

10.4. De acuerdo con lo argumentado por la parte accionante, la norma señalada colide con la Constitución, en la medida en que infringe el principio constitucional pro-participación, el de razonabilidad, también el de pluralismo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

político; y que transgrede el contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible, ya reseñados más temprano.

10.5. A modo de síntesis, el alegato del accionante se presenta a continuación:

(i) Que, como consecuencia de no haberse realizado una interpretación de los poderes públicos al titular del derecho vulnerado respecto de la norma, aunado al principio de máxima efectividad y favorabilidad de la norma, se verifica la transgresión del principio de pro-participación, que deriva de la cláusula del Estado social democrático de derecho.

(ii) Que se transgrede el contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible, como consecuencia de su desnaturalización, pues su configuración impide la posibilidad de que la ciudadanía pueda postularse en condiciones de igualdad, acceder al cargo electivo si alcanza la cantidad de votos necesarios para lograr la elección, entre otros, desbordando su incidencia en el derecho al sufragio pasivo.

(iii) La norma impugnada se aparta del principio de razonabilidad dada la diferencia sustancial entre las candidaturas partidarias y las candidaturas independientes por lo que mal podrían regirse por igual estatuto o marco regulatorio común a ambas clases de nominaciones.

(iv) Que el principio de pluralismo político se ve afectado por las disposiciones atacadas, en la medida de que impiden el acceso de la ciudadanía a una candidatura independiente porque la supeditan a que su nominación esté bajo el rigor de una organización política, impidiendo, además, su integración a los estamentos representativos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.6. De su lado, en su opinión, la Cámara de Diputados inscribe sus conclusiones, esencialmente, en plegarse a la soberana apreciación con que este colegiado tenga a bien ponderar y decidir el presente proceso constitucional, advirtiendo que la norma legal atacada agotó el debido proceso constitucional para la formación de las leyes, previo a su sanción en el hemiciclo.

10.7. Por otra parte, la procuradora general de la República expone en su escrito que el Tribunal Constitucional ha de dictar en el presente caso una sentencia exhortativa, con el objeto de que el Congreso Nacional regule las candidaturas independientes, habida cuenta de que lo consignado en los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23

no garantiza por medio de la concreción legal el contenido esencial del derecho a la participación política de los ciudadanos (...) en aplicación, de lo dispuesto en el artículo 47 párrafo III, el cual dispone “adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada”, entre otros argumentos.

10.8. Hasta aquí se permite colegir, a grandes rasgos, que el hoy accionante persigue en esencia que la figura de las candidaturas independientes sean modelados y moderadas en nuestras legislaciones de una forma tal que se distancian, en cuanto a formalismo y requerimientos de las demás estructuras partidarias que, a la fecha ofrece la legislación dominicana como vehículos para acceder a una posición de elección popular, pretensiones que se fundamentan en el cuestionamiento de la legislación que avala la mencionada figura bajo la premisa de que se contraponen con la Constitución.

10.9. En ese orden de ideas, este colegiado entiende de suma necesidad realizar algunas precisiones respecto a los siguientes puntos: i) conceptualización del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

término candidaturas independientes; ii) origen y evolución de las candidaturas independientes en la legislación dominicana, y iii) características de las organizaciones políticas que dispone la legislación dominicana -partidos, agrupaciones y movimientos políticos-.

10.10. Al decir de lo anterior y recabando conceptos sobre las candidaturas independientes, de acuerdo con Raúl Ferreyra «la candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso, ni principal ni complementario, de un partido político»⁵. Por su lado, el *Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos*⁶ define al candidato independiente como «un aspirante a un cargo de elección popular que no esté afiliado a un partido político». A su vez, la doctrina clásica define la indicada figura como la posibilidad de que un ciudadano se postule para un cargo público sin necesidad de estar afiliado a un partido político, siendo esta una expresión de los derechos fundamentales de participación política y pluralismo, y aquellas postulaciones de individuos que, al no representar una organización partidista, se colocan en una posición de autonomía política, ofreciendo una alternativa al electorado que busca opciones fuera del esquema partidista⁷.

10.11. De lo antes expuesto se extraen dos premisas centrales o características inherentes de las candidaturas independientes, la primera es que para su presentación ante la sociedad; es decir, para participar o presentarse en un torneo electoral, estas se encuentran exentas de excesivos formalismos, y

⁵ Ferreyra, R. (2002), “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, Exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, p.7, 5 de agosto de 2002, en Zovatto, D. (2008), *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*, p. 138.

⁶ MARTÍNEZ SILVA, M. SALCEDO AQUINO, R. (1999). *Diccionario electoral 2000*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999.

⁷ Duverger, M. (1951). *Los partidos políticos*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

segundo, que estas o este, candidaturas/candidato independiente, se le exime de cargar con el peso de pertenecer a una organización política, en cualquiera de sus denominaciones (partidos, agrupaciones o movimientos⁸) para poder sustentar su candidatura y competir en una asamblea electoral.

10.12. Ahora bien, a propósito de lo hasta aquí expuesto, es mandatario para esta alta corte hacer un recorrido histórico (cronológico) de la mencionada figura en la legislación dominicana, haciendo énfasis en su evolución y requerimientos de validez. En ese sentido, la figura de las candidaturas independientes tuvo sus inicios en la legislación dominicana mediante el artículo 77 de la Ley núm. 386, del mil novecientos veintiséis (1926), en el que, dentro del título «Designación de candidatos», se establecía la existencia de dos tipos de candidatos, los de partidos y los independientes, pudiendo ambos presentarse para todas las posiciones electivas habilitadas (cargos de elección comunal, provincial y nacional), y precisamente sobre este último –candidato independiente-, los requisitos para su postulación consistían en la presentación de una instancia motivada al órgano electoral que correspondiera, según la posición perseguida, y agregándose para la postulación de cargos de alcance nacional el requisito de que la propuesta estuviera respaldada por al menos dos mil (2000) sufragantes⁹.

10.13. En mil novecientos sesenta y dos (1962), a propósito de una reforma legislativa, la antes mencionada legislación quedó derogada y en su lugar entró en vigencia la Ley núm. 5884, la cual, en primer orden, trajo consigo el título «De las candidaturas independientes», haciendo un apartado especial para la

⁸Este es el catálogo de organizaciones políticas que en la actualidad ofrece la legislación dominicana, específicamente en la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.

⁹ Artículo 77. (...) Los candidatos independientes, para gozar del beneficio de esta Ley, deberán ser propuestos en la forma siguiente: Por medio de escrito dirigido a la Junta Central Electoral para los cargos de elección nacional y apoyado por no menos de 2000 sufragantes, previa comprobación de certificados suscritos por el presidente y el secretario de las juntas municipales electorales, de la condición electoral de los firmantes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mencionada figura, pero además con la tipificación específica también trajo consigo cambios sustanciales a la citada denominación, siendo el más sustancial la exigencia de que las candidaturas independientes debían ser propuestas por agrupaciones políticas accidentales¹⁰, además se debía conformar una estructura de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos (candidaturas presidenciales, senadores y diputados) o una organización municipal completa (candidaturas municipales) y la presentación de un programa de gobierno o programa a cumplir según la posición a aspirar. En mil novecientos noventa y siete (1997), se incorpora al sistema normativo del país la Ley núm. 275-97, de Régimen Electoral, la cual deja de lado en su totalidad a la Ley núm. 5884. Sin embargo, al analizar esta nueva ley de régimen electoral, se observa que, al igual que su antecesora, mantiene un acápite «De las candidaturas independientes». En ese orden de ideas, retiene los requisitos de: i) que las candidaturas independientes deben ser presentadas por agrupaciones políticas accidentales; ii) la presentación de un programa de gobierno; iii) la presentación de una estructura de cuadros; y se agrega el requisito de que iv) la composición de la agrupación política accidental debe estar compuesta por un porcentaje mínimo de inscritos en el Registro Electoral.

10.14. Para el dos mil diecinueve (2019), queda expulsada del sistema regulatorio la Ley núm. 275-97, y en su lugar se incorpora la Ley núm. 15-19, también denominada del Régimen Electoral, y esta a su vez resultó derogada por la actual Ley núm. 20-23, legislaciones estas que a *grosso modo* recogen una redacción casi idéntica respecto de los requisitos de las candidaturas independientes, los cuales también reiteran los requisitos que inicialmente fueron consagrados en la Ley núm. 5484. Estas legislaciones mantienen las exigencias siguientes: i) las candidaturas independientes deberán ser

¹⁰ Artículo 87. Declaración. - Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, departamental, provincial o municipal, que surjan a través de agrupaciones políticas accidentales en cada elección. Al efecto, las agrupaciones que se propongan sustentarlas deben declararlo previamente a la Junta Central Electoral; y a partir de la fecha de esa declaración podrán acreditar delegados y representantes ante dicha junta central electoral y ante las juntas departamentales provinciales y municipales y mesas electorales donde desearan hacerlo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presentadas través de agrupaciones políticas surgidas en cada elección; ii) la presentación de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos u organización municipal completa, esto según la posición a la que se aspire; y iii) la presentación de un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse, también según el tipo de candidatura cuya postulación se persiga.

10.15. Lo hasta aquí esbozado, nos permite tener una visión de cómo estábamos y cómo estamos en la actualidad, respecto de la figura de las candidaturas independientes, y observar una imagen precisa de la legislación dominicana en esa área, lo que nos pone en condiciones de hacer las aseveraciones siguientes: i) en el único momento en el que, conceptualmente, de acuerdo con las definiciones doctrinarias presentadas en otra parte de la presente decisión, que ha estado presente en la legislación dominicana, la figura de las candidaturas independientes, *stricto sensu*, estaban exentas de excesivos formalismos y completamente ajenas a cualquier tipo de organización política (partido, agrupación o movimiento político) fue en el periodo de vigencia de la Ley núm. 386, del mil novecientos veintiséis (1926) -desde mil novecientos veintiséis (1926) al mil novecientos sesenta y dos (1962)-; y ii) que con las derogaciones y subsiguiente inclusión de las nuevas legislaciones en materia de régimen electoral en la República Dominicana, si bien mantuvimos, y a la fecha subsiste en estas el título, capítulo o acápite, según corresponda, de «candidaturas independientes» (Leyes núm. 5884, 275-97, 15-19 y 20-23), en realidad es a partir de la Ley núm. 5884, que se introduce a la legislación electoral la figura de agrupaciones políticas accidentales; es decir, una nueva categoría de organización política, la cual si bien es cierto que su fin único es la de presentar candidaturas independientes, es innegable que con su creación deja de lado la libertad de presentar propuestas de candidaturas al margen de una organización política, así como la parte laxa que caracterizaba las candidaturas independientes hasta mil novecientos sesenta y dos (1962). En palabras más



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

llanas, la figura de candidaturas independientes, haciendo alusión a su nombre, deja de ser una figura autónoma y pasa a estar subordinada para su existencia, a la de agrupaciones políticas accidentales o temporales. Lo que equivale a decir que, en la actualidad, en nuestra legislación, la única vía que se oferta para postular una candidatura a elección popular es la de pertenecer a una organización política, que, en el caso, una de sus características principales es la temporalidad pero que respeta los demás requisitos de las organizaciones políticas tradicionales.

10.16. Ese tenor, a fin de edificar al respecto, e interiorizar hacia donde nos redirecciona la legislación cuando de candidaturas independientes se trata, no podemos dejar de resaltar la oferta de organizaciones políticas que nos proporciona la legislación dominicana, específicamente la ley especializada en la materia, la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimiento políticos, la cual dispone lo siguiente:

Artículo 3. Definiciones. Para los fines de aplicación de esta ley se entenderá por:

1) Partidos, agrupaciones, movimientos políticos: Los partidos, agrupaciones y movimientos políticos son asociaciones dotadas de personería jurídica e integradas por ciudadanos con propósitos y funciones de interés público que, de manera voluntaria y de conformidad con las disposiciones establecidas en la Constitución y las leyes, se organizan con el fin primordial de contribuir al fortalecimiento del régimen democrático constitucional, acceder a cargos de elección popular e influir legítimamente en la dirección del Estado en sus diferentes instancias, expresando la voluntad ciudadana, para servir al interés nacional y propiciar el bienestar colectivo y el desarrollo integral de la sociedad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2) *Partidos políticos: Los partidos políticos son aquellas asociaciones organizadas conforme a la Constitución y las leyes, y su alcance será de carácter nacional, es decir con presencia y representación en todo el territorio nacional; tienen derecho a presentar candidaturas en todos los niveles de elección y en todas las demarcaciones incluyendo las del exterior.*

3) *Agrupaciones políticas: Las agrupaciones políticas son de alcance local, cuyo ámbito puede ser de carácter provincial y municipal o del Distrito Nacional. En el caso de las agrupaciones políticas provinciales, estas pueden presentar candidaturas municipales en todos los municipios de la provincia. Las agrupaciones políticas provinciales, además de presentar candidaturas congresuales podrán presentar candidaturas municipales, en todos los municipios de la provincia. Estas agrupaciones políticas tienen los mismos objetivos señalados para los partidos políticos en el numeral 1) de este artículo, en el artículo 10 de esta ley y estarán igualmente sujetas a la Constitución y las leyes.*

4) *Movimientos políticos: Los movimientos políticos son de alcance local y un ámbito de carácter municipal, incluyendo los distritos municipales que les correspondan y el Distrito Nacional. Los movimientos políticos pueden presentar candidaturas en un municipio, sus distritos y en el Distrito Nacional. Estos movimientos tienen los mismos objetivos señalados en el numeral 1) de este artículo y en el artículo 10 de esta ley y están igualmente sujetos a la Constitución y las leyes.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.17. Realizadas las precisiones descritas en los numerales precedentes, este colegiado procede a retomar el objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad. En ese sentido, tal como se ha indicado en otra parte de esta decisión, el accionante fundamenta su petición alegando, entre otras razones, que los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 resultan irrazonables a la luz de lo dispuesto en el artículo 40, numeral 15, de la Constitución. En consecuencia, esta alta corte estima de lugar analizar en primer orden si la resolución impugnada es efectivamente irrazonable y desproporcionada, como sostiene el accionante.

10.18. En lo que concierne al principio de razonabilidad, este tribunal constitucional ha establecido que para determinar si una norma legal es razonable debe someterse a un test de razonabilidad, en el cual deben analizarse los criterios siguientes: el análisis del fin buscado, el análisis del medio empleado y, finalmente, el análisis de la relación entre el medio y el fin¹¹.

10.19. El Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0230/14 establece lo siguiente respecto al test de razonabilidad:

El test de razonabilidad es una herramienta que le imprime mayor objetividad y profesionalidad a las decisiones judiciales, pues no deja al criterio del juez evaluar la razonabilidad de una norma, sino que le permite medir, de manera objetiva, si la regulación de un derecho resulta justificada por un fin constitucionalmente legítimo. Este test comprende tres aspectos a considerar: primero, el análisis del fin buscado por la medida; segundo, el análisis del medio empleado y tercero, el análisis de la relación entre el medio y el fin buscado.

¹¹ Véase, sobre el particular, lo decidido por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0044/12, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.20. Al someter las normas cuestionadas al primer criterio del test de razonabilidad, que evalúa el fin buscado por la medida, este tribunal concluye que la norma impugnada no lo supera. Esto se debe a que, aunque los artículos están enmarcados bajo el título de «candidaturas independientes», su contenido impone cargas desproporcionadas y restrictivas para presentar este tipo de candidaturas. En efecto, se condiciona la posibilidad de participar a la creación de una organización política, lo que demuestra una desconexión entre el título y el contenido de los artículos. Así, aunque la legislación contempla esta figura, su implementación resulta extremadamente difícil y contraria a la esencia misma de las candidaturas independientes [ver las definiciones esbozadas en el numeral 10.10].

10.21. En segundo plano, al analizar el medio empleado y la relación entre este y el fin buscado, este tribunal concluye que tampoco se cumplen los criterios establecidos. Como se ha señalado, el mecanismo previsto para la presentación de candidaturas independientes requiere la creación de agrupaciones políticas accidentales, estructuradas de manera similar a los partidos políticos tradicionales. Esto desnaturaliza la figura de las candidaturas independientes y limita su accesibilidad para quienes deseen optar por esta vía.

10.22. Respecto a la relación entre el medio —candidaturas independientes— y el fin perseguido —fomentar el pluralismo político y ofrecer opciones más sencillas para acceder a cargos de elección popular—, tampoco se verifica. En lugar de crear una figura genuinamente independiente, la legislación introduce una nueva categoría de organización política, las accidentales, que termina siendo indistinguible en esencia de las estructuras partidarias tradicionales. En efecto, si se trata de distinguir entre candidaturas independientes y las candidaturas por medio de partidos y agrupaciones políticas, la legislación no logra ese cometido al someter las candidaturas independientes a las mismas condiciones que los partidos y agrupaciones, convirtiéndose *–de facto–* en una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

candidatura partidaria tradicional. Por tanto, el medio es insuficiente para poder alcanzar el fin que es permitir la participación plural de las personas.

10.23. Además, la Constitución, en particular su artículo 216, no monopoliza en manos de los partidos políticos la presentación de toda candidatura a puestos de elección nacional, ni que debe realizarse a través de aquellos. No solo fue una protección insuficiente para las candidaturas independientes, por igual una regulación excesiva que frustra la eficacia de este tipo de candidaturas. Por lo que los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 son inconstitucionales por violación al principio de razonabilidad.

10.24. Ahora bien, nada de lo anterior impide que el Congreso, en ejercicio de sus competencias constitucionales, pueda regular las candidaturas independientes en un sentido compatible con lo decidido en la presente sentencia, conforme al artículo 93.1, literal q). Incluso, tampoco las candidaturas independientes están fuera del alcance de la potestad reglamentaria de la Junta Central Electoral, tal como lo establece el artículo 212 de la Constitución en los asuntos de su competencia¹². Claro está, toda regulación debe ser razonable conforme a la Constitución y a la ley.

10.25. En virtud de las consideraciones expuestas, esta acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alberto Fiallo Billini-Scanlon contra los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, del diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023), será acogida. Conforme al análisis desarrollado en esta sentencia, se ha constatado que dichos artículos no superan el test de razonabilidad. Esto se debe a que postularse mediante una candidatura independiente a un cargo de elección popular equivale, en la práctica, a constituir una organización política, lo cual

¹² *La Junta Central Electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal será organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes. Tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contradice la esencia de la figura de las candidaturas independientes. Además, estas organizaciones políticas «accidentales» quedarían excluidas de los beneficios que disfrutaban las organizaciones políticas tradicionales, debido a su carácter temporal y no permanente. Por estas razones, procede el dictado de inconstitucionalidad, conforme a lo que se dispondrá más adelante.

10.26. En línea de lo anterior, y previo a lo que más adelante se establecerá en la presente decisión, es oportuno poner de manifiesto que si bien luego del test de razonabilidad se ha concluido que las exigencias para la presentación de las candidaturas independientes resultan excesivas y no apegadas a la esencia de la figura, no podemos dejar de lado que en modo alguno esto constituye óbice y se prescinda de requisitos mínimos y razonables para su presentación y admisibilidad, como al efecto se establecen en el numeral 10.28 de la presente decisión.

10.27. En este punto, vale recordar que las candidaturas independientes constituyen una alternativa de participación directa dentro del sistema democrático, el cual se sustenta principalmente en los ciudadanos. Ellos tienen la facultad de elegir y son quienes reciben de manera directa los efectos, positivos o negativos, de las decisiones adoptadas en los distintos procesos electorales.

10.28. Arribados a este punto y aunado a lo anterior, es válido cuestionar si es posible una legislación completamente flexible carente de rigurosidad respecto de los requisitos que deben ser presentados por aquellos que deseen optar por este tipo de figuras para postularse a una posición de elección popular o si por el contrario deben existir requisitos mínimos. La realidad es que para evitar una fragmentación innecesaria del voto y que se suscite o genere confusión entre el electorado, es más que necesario que la legislación, acorde a la figura en cuestión, establezca requisitos mínimos para la postulación de candidaturas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

independientes, garantizando con esto la seriedad y viabilidad de estas postulaciones. Además, estos requisitos contribuyen a equilibrar la competencia electoral, permitiendo que los aspirantes independientes cuenten con un respaldo ciudadano mínimo que legitime su participación en el proceso democrático. Al mismo tiempo, permiten evitar abusos del sistema electoral, como el uso de candidaturas independientes con fines personales o disruptivos, fomentando así una representación política más responsable y alineada con los principios democráticos. Sin embargo, es fundamental que dichos requisitos sean razonables, inclusivos y proporcionales, para no imponer barreras desmedidas que puedan limitar la participación ciudadana.

11. Efectos de la sentencia de inconstitucionalidad en el presente caso

11.1. En vista de las consideraciones expuestas, este colegiado, en ejercicio de sus competencias como órgano de control constitucional y ante la necesidad de que sea regulado el instituto de las candidaturas independientes, con la formulación expresa de sus requisitos y formalidades, y que estas sean razonables, proporcionales y adecuadas a la esencia misma de la figura, en concordancia a los fundamentos desarrollados en la presente sentencia, no se limitará a declarar la inconstitucionalidad pura y simple de la norma atacada sino que hará uso de las tipologías de sentencias previstas por la Ley núm. 137-11 y utilizadas anteriormente por este tribunal para solventar la inconstitucionalidad pronunciada.

11.2. En la práctica constitucional, debemos citar las sentencias sustitutivas, también denominadas «manipulativas», mediante las cuales se declara que la disposición no es inconstitucional en su totalidad, sino en una de las formulaciones lingüísticas que contiene. Se considera que la disposición es inconstitucional en cuanto su previsión ha sido considerada en vez de otra para que sea conforme a la Constitución. Estas decisiones se caracterizan por ser



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

formalmente estimatorias de carácter parcial, pues invalidan un fragmento de la disposición, y al mismo tiempo, tras la declaración de dicha inconstitucionalidad, la disposición deviene reconstruida con la introducción de una norma nueva, esto es, de un sentido interpretativo que originalmente había sido excluido.

11.3. Este tribunal, en ocasiones anteriores, ha recurrido a esta tipología de sentencia. Mediante la Sentencia TC/0001/15, se afirmó:

Al resultar inconstitucional solo una parte, y no el texto íntegro del precitado artículo...procede adoptar —como ha realizado este tribunal en situaciones análogas— una sentencia reductora, esto es, una decisión que “ordena una restricción o acortamiento de la ‘extensión’ del contenido de la ley impugnada” ... para que la disposición legal sea conforme a la Constitución (Sentencia TC/0266/13: 9.2.9).

11.4. En otra decisión más reciente, mediante la Sentencia TC/0214/19, este colegiado ha sostenido:

El Tribunal Constitucional tiene la potestad de dictar, cuando lo considere necesario, alguna de las tipologías de sentencias atípicas “admitidas en la práctica constitucional comparada”. En ese sentido, este tribunal ha usado la técnica de las “sentencias reductoras aditivas” Cuando la inconstitucionalidad declarada solo afecta una parte del texto y no su totalidad, tal como acontece en la especie.

11.5. En una decisión relativa a aspectos electorales en donde se hacía necesario realizar una interpretación conforme que mantuviera la esencia de la norma que se declaraba inconstitucional, este tribunal emitió una sentencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretativa, de tipo sustitutiva o «manipulativa». Mediante la Sentencia TC/0508/21, estableció lo siguiente:

12.4.9. En cuanto a los artículos 81 de la Ley núm. 33-18, sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, la inconstitucionalidad solo afecta parcialmente su redacción, es decir, la asignación de competencia al Tribunal Superior Electoral, pues su estructura normativa está compuestas de diversas disposiciones que refieren a tópicos distintos, como son, los actores con interés en el apoderamiento y sometimiento a la justicia por la comisión de las infracciones penales electorales, que no se ven afectadas por la inconstitucionalidad declarada, lo que conduciría a una sentencia interpretativa, de tipo sustitutiva o “manipulativa”, de ambos textos.

11.6. En ese orden de ideas, este tribunal considera que en la especie mínimamente, debe requerirse a todo aquel que desee postularse mediante este vehículo político -candidaturas independientes-: i) una manifestación formal de su intención de su postulación ante el órgano electoral correspondiente; ii) evidencias de que cuenta con un respaldo mínimo de la ciudadanía que compete la demarcación en la cual pretende postularse -apoyo de un porcentaje de personas inscritas en el padrón electoral de la demarcación en la cual se aspira-; iii) un programa sistemático de las iniciativas a ejecutar en su gestión, adecuada a la posición que desea ostentar; así como iv) cualquier otro requisito exigido por la ley para la posición a que se postula.

11.7. En ese sentido, para que las normas impugnadas sean conformes con los preceptos constitucionales señalados, se establece que la interpretación de los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 será la siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 156. Declaración. Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, que surjan a través de agrupaciones cívicas o sociales de ciudadanos surgidas en ocasión a los procesos electorales. Estas agrupaciones cívicas o sociales serán de naturaleza espontánea y sin ningún requisito previo de inscripción.

Párrafo I. Las citadas agrupaciones cívicas o sociales 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.

Artículo 157. Requisitos candidaturas independientes. Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República, se requiere presentar ante la Junta Central Electoral, una organización directiva y un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse.

Párrafo I. Las candidaturas para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por las señaladas agrupaciones cívicas y sociales, pero limitada a la demarcación electoral respectiva y al nivel de elección que corresponda.

Párrafo II. Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el período a que aspiren los candidatos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo III. Serán aplicables a las candidaturas independientes señaladas en este artículo, las disposiciones que establece esta ley y la ley de partidos agrupaciones y movimientos políticos, en lo que se refiere a los requisitos de porcentaje del padrón electoral aplicable a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos.

11.8. Los fragmentos anulados de las normas impugnadas han conducido, por un lado, a una nueva estructura normativa producto de los efectos de la sentencia estimativa de inconstitucionalidad, y por el otro, a normas reconstruidas cuyos enunciados son conformes al diseño de administración de justicia previsto en la Constitución, con efectos a partir de la fecha de la notificación de la sentencia.

11.9. Por último, es menester señalar que este tribunal constitucionalidad no se pronunciará respecto de los demás aspectos invocados por el accionante en su escrito introductorio, al haberse pronunciado la inconstitucionalidad del texto impugnado y resolverse el control abstracto de constitucionalidad mediante una sentencia interpretativa según lo establecido en la presente decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de las magistradas Alba Luisa Beard Marcos 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 disidentes de los magistrados Army Ferreira y José Alejandro Vargas Guerrero.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alberto Emilio Fiallo-Scanlon contra los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, del diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar **NO CONFORMES** con la Constitución los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, por los motivos que se han establecido mediante la presente decisión.

TERCERO: DECLARAR que la interpretación de las citadas normas, de conformidad con los argumentos expuestos en el cuerpo de esta decisión, dará lugar a la siguiente redacción:

Artículo 156. Declaración. Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, que surjan a través de agrupaciones cívicas o sociales de ciudadanos surgidas en ocasión a los procesos electorales. Estas agrupaciones cívicas o sociales serán de naturaleza espontánea y sin ningún requisito previo de inscripción.

Párrafo I. Las citadas agrupaciones cívicas o sociales 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 157. Requisitos candidaturas independientes. Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República, se requiere presentar ante la Junta Central Electoral, una organización directiva y un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse.

Párrafo I. Las candidaturas para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por las señaladas agrupaciones cívicas y sociales, pero limitada a la demarcación electoral respectiva y al nivel de elección que corresponda.

Párrafo II. Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el período a que aspiren los candidatos.

Párrafo III. Serán aplicables a las candidaturas independientes señaladas en este artículo, las disposiciones que establece esta ley y la ley de partidos agrupaciones y movimientos políticos, en lo que se refiere a los requisitos de porcentaje del padrón electoral aplicable a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, al accionante, señor Alberto Emilio Fiallo-Scanlon; a la Procuraduría General de la República; a la Cámara de Diputados; al Senado de la República; a la Junta Central Electoral, y a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, quien tiene a su cargo la Gaceta Oficial, para los fines correspondientes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ARMY FERREIRA

Ejerciendo las facultades conferidas por los artículos 186 de la Constitución¹³ y 30 de la Ley núm. 137-11¹⁴, con el mayor respeto a mis pares, debo manifestar mi disentimiento respecto a la precedente decisión mayoritaria. La razón de mi divergencia radica en el alcance del remedio constitucional ratificado por la mayoría de este colegiado consistente en la interpretación aditiva de los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23 Orgánica del Régimen Electoral, de veintiuno (21) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

¹³Artículo 186. El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada.

¹⁴ Artículo 30. Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Según la opinión predominante de la mayoría del pleno, para que las normas impugnadas en la especie sean conforme con los preceptos constitucionales invocados, se establece que la interpretación conforme será la siguiente:

Artículo 156. Declaración. *Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, que surjan a través de agrupaciones cívicas o sociales de ciudadanos surgidas en ocasión a los procesos electorales. Estas agrupaciones cívicas o sociales serán de naturaleza espontánea y sin ningún requisito previo de inscripción.*

Párrafo I. *Las citadas agrupaciones cívicas o sociales 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.*

Artículo 157. Requisitos candidaturas independientes. *Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República, se requiere presentar ante la Junta Central Electoral, una **organización directiva** y un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse.*

Párrafo I. *Las candidaturas para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por las señaladas **agrupaciones cívicas y sociales**, pero limitada a la demarcación electoral respectiva y **al nivel de elección que corresponda.***

Párrafo II. *Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

organización municipal completa y un programa a cumplir durante el período a que aspiren los candidatos.

Párrafo III. *Serán aplicables a las candidaturas independientes señaladas en este artículo, las disposiciones que establece esta ley y la ley de partidos agrupaciones y movimientos políticos, en lo que se refiere a los requisitos de porcentaje del padrón electoral **aplicable a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos**¹⁵.*

El criterio mayoritario en cuestión se sustenta, esencialmente, en lo siguiente:

11.1. En vista de las consideraciones expuestas, este colegiado, en ejercicio de sus competencias como órgano de control constitucional y ante la necesidad de que sea regulado el instituto de las Candidaturas Independientes, con la formulación expresa de sus requisitos y formalidades, y que estas sean razonables, proporcionales y adecuadas a la esencia misma de la figura, en concordancia a los fundamentos desarrollados en la presente sentencia, no se limitará a declarar la inconstitucionalidad pura y simple de la norma atacada sino que hará uso de las tipologías de sentencias previstas por la Ley núm. 137-11 y utilizadas anteriormente por este tribunal para solventar la inconstitucionalidad pronunciada.

11.2. En la práctica constitucional debemos citar las sentencias sustitutivas, también denominadas “manipulativas”, mediante las cuales se declara que la disposición no es inconstitucional en su totalidad, sino en una de las formulaciones lingüísticas que contiene. Se considera que la disposición es inconstitucional en cuanto su previsión ha sido considerada en vez de otra para que sea conforme a la

¹⁵ Cambios resaltados en negritas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución. Estas decisiones se caracterizan por ser formalmente estimatorias de carácter parcial, pues invalidan un fragmento de la disposición, y al mismo tiempo, tras la declaración de dicha inconstitucionalidad, la disposición deviene reconstruida con la introducción de una norma nueva, esto es, de un sentido interpretativo que originalmente había sido excluido.

[...] 11.6. En ese orden de ideas, este tribunal considera que en la especie mínimamente, debe requerirse a todo aquel que desee postularse mediante este vehículo político -candidaturas independientes-: i) una manifestación formal de su intención de su postulación ante el órgano electoral correspondiente; ii) evidencias de que cuenta con un respaldo mínimo de la ciudadanía que compete la demarcación en la cual pretende postularse -apoyo de un porcentaje de personas inscritas en el padrón electoral de la demarcación en la cual se aspira-; iii) un programa sistemático de las iniciativas a ejecutar en su gestión, adecuada a la posición que desea ostentar; así como iv) cualquier otro requisito exigido por la ley para la posición a que se postula.

[...] 11.8. Los fragmentos anulados de las normas impugnadas han conducido, por un lado, a una nueva estructura normativa producto de los efectos de la sentencia estimativa de inconstitucionalidad, y por el otro, a normas reconstruidas cuyos enunciados son conformes al diseño de administración de justicia previsto en la Constitución, con efectos a partir de la fecha de la notificación de la sentencia.

11.9. Por último, es menester señalar que este Tribunal Constitucional no se pronunciará respecto de los demás aspectos invocados por el accionante en su escrito introductivo, al haberse



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pronunciado la inconstitucionalidad del texto impugnado y resolverse el control abstracto de constitucionalidad mediante una sentencia interpretativa según lo establecido en la presente decisión.

En contraposición a lo expuesto, es mi consideración que el criterio adoptado por el Tribunal Constitucional excedió sus cánones competenciales y precedentes constitucionales, al incorporar a la regulación orgánica de las candidaturas electorales independientes **elementos extraordinarios** —desde la óptica legislativa—, en la forma de *las agrupaciones cívicas y sociales de naturaleza espontánea y sin ningún requisito previo de inscripción*, no obstante, la naturaleza política de dicha cuestión. En otras palabras, contrario a garantizar el núcleo esencial o sustantivo del derecho fundamental a ser elegible, no era competencia del Tribunal Constitucional definir el contenido material del régimen jurídico de las candidaturas independientes, por ser esta una materia reservada exclusivamente para el legislador orgánico, según consagra el artículo 112 constitucional.

Para abordar adecuadamente las complejidades del criterio mayoritario adoptado por mis pares en esta decisión, abordaré la problemática desde tres ejes fundamentales que buscan explorar, desde una perspectiva crítica y propositiva, el alcance y límite del control de constitucionalidad en el contexto de la cuestión abordada por el Tribunal Constitucional. En primer lugar, ofreceré un análisis conciso sobre el control de constitucionalidad, el principio democrático y la delgada línea entre interpretación y creación normativa (A); en segundo lugar, abordaré el alcance histórico de las sentencias interpretativas aditivas adoptadas por el Tribunal Constitucional a la fecha (B); en tercer y último lugar, fundamentaré las críticas que ameritan consideración respecto al criterio mayoritario adoptado en la especie (C).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Sobre el control de constitucionalidad, el principio democrático y la delgada línea entre interpretación y creación normativa

El activismo judicial constituye una práctica de la jurisdicción constitucional que extiende su rol más allá de la mera resolución de casos, abordando la implementación efectiva de normas legales y, ocasionalmente, ajustando o extendiendo la normativa existente para cumplir con los mandatos constitucionales. Esta práctica, aunque esencial para activar los principios constitucionales en casos concretos, debe manejarse con cautela para no perturbar el equilibrio de poderes ni el principio democrático. La actuación de los tribunales constitucionales, entonces, no se aísla de la democracia, sino que se fundamenta en la autoridad de la Constitución y las leyes aprobadas por representantes elegidos democráticamente.

La relación entre el activismo judicial y la política —como intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos— es compleja y a menudo sujeta a críticas, especialmente bajo la acusación de que impone una voluntad contramayoritaria. Sin embargo, la judicialización de la política pública puede verse como una dimensión inevitable y necesaria del funcionamiento de un Estado Social y Democrático de Derecho, donde los tribunales constitucionales actúan como garantes de la Constitución.

En este contexto, los tribunales no solo resuelven conflictos, sino que también guían la interpretación y aplicación de la ley conforme con la Carta Sustantiva, asegurando que las políticas públicas y las acciones legislativas se alineen con los principios constitucionales. Esta función es crucial para mantener un equilibrio entre la ley y la justicia en la gestión de los asuntos públicos, particularmente cuando se abordan temas de significativa relevancia política o social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Empero, el activismo judicial, aunque a menudo necesario, debe siempre respetar a su naturaleza excepcional y proporcional conforme a los límites establecidos por el constituyente, para de esta manera preservar la legitimidad del sistema democrático y evitar erosionar la separación de poderes. El ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes no es la excepción.

Este rol plantea interrogantes en cuanto a su alcance, especialmente cuando el Tribunal Constitucional actúa como legislador positivo en materias que el constituyente ha reservado exclusivamente al legislador orgánico. En efecto, según el artículo 112 constitucional, corresponde solo al legislador orgánico regular las siguientes materias; a saber: i) **regular los derechos fundamentales**; ii) la estructura y organización de los poderes públicos; iii) la función pública; iv) **el régimen electoral**; v) el régimen económico financiero; vi) el presupuesto, planificación e inversión pública; vii) la organización territorial; viii) los procedimientos constitucionales; ix) la seguridad y defensa; x) las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza.

La implementación de leyes orgánicas en nuestro ordenamiento jurídico no es casual. Tiene como fundamento garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías en temas de vital importancia para la población, es decir, en cuestiones políticas. De tal manera que «las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y (...) que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación»¹⁶.

Es precisamente en el elemento de la cuestión política que radica la frontera infranqueable del control constitucional y que motiva la presente disidencia. Tal como estableció la Corte Suprema de los Estados Unidos, la cuestión política

¹⁶ Véase la Sentencia C-818 de 2011 dictada por la Corte Constitucional de Colombia el uno (1) de noviembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no es justiciable¹⁷. Las materias que implican regulación de derechos fundamentales o política pública deben ser desarrolladas exclusivamente por el Poder Legislativo. Esto se debe a que tales decisiones requieren procesos deliberativos amplios y del mayor grado de legitimidad derivada del voto popular, que los tribunales no poseen.

En este contexto, respecto a la noción de la cuestión política en el derecho constitucional, resulta oportuno citar las siguientes precisiones, las cuales secundamos:

Las cuestiones políticas no justiciables, de origen estadounidense, se refiere a una política de abstención o autorrestricción de los tribunales de ventilar ciertas cuestiones que, aunque en apariencia podrían ser jurídicas, son esencialmente jurídicas y indubitativamente de oportunidad y conveniencia designadas de manera privativa a uno de los órganos o entes que integran el Estado. No se trata de decisiones discrecionales donde se deja al juicio del ente u órgano, sino que la decisión a ser adoptada es propia de la oportunidad y conveniencia de la misma de esencia enteramente política (...) La cuestión política no justiciable, asimismo, también se mira por sus efectos y lo que una intervención jurisdiccional supondría a dicha cuestión y la distorsión que provocaría que un juez no podría adoptar sino una persona en el ejercicio político del juicio (...) Así las cosas, en apariencia, estaríamos frente a una cuestión política no justiciable, por lo menos, en uno de los siguientes casos: (1) Una atribución del asunto, textualmente demostrable en la Constitución, a una de las ramas políticas; (2) Falta de estándares jurídicos para instruir el conflicto; (3) La imposibilidad de decidir el caso sin hacer una determinación política previa (policy) del tipo que es propio de la discreción no-judicial; (4) La

¹⁷ Véase Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

imposibilidad de un tribunal de asumir la solución del caso de manera independiente sin expresar una falta de respeto o deferencia que es debida a las ramas políticas de gobierno; (5) Una necesidad inusual de adherencia incuestionada a una decisión política ya hecha pública previa a la adjudicación; (6) La potencial vergüenza de un pronunciamiento que coincida con otros pronunciamientos sobre la misma cuestión examinada; (7) Cuando se trata de actuaciones propias e inequívocamente de la conducción de relaciones internacionales que no requieran aprobación previa del Congreso o del Tribunal Constitucional, en el contexto del control preventivo de tratados internacionales; (8) Cuando se trata de la dinámica propia entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional sin efectos jurídicos específicos y que no alcance derechos o intereses de terceros¹⁸.

Ahora bien, aunque los tribunales constitucionales no tienen mandato para legislar, sus decisiones interpretativas pueden tener efectos análogos a los de una norma general. Sin embargo, mediante sentencia, un tribunal no puede normativizar el ejercicio de un derecho fundamental de forma integral y completa; especialmente en los casos de omisión legislativa, en los que el tribunal debe actuar con prudencia para no invadir competencias exclusivas del Poder Legislativo.

En efecto, el control de constitucionalidad en casos de omisión legislativa se justifica cuando el legislador no cumple con sus deberes constitucionales, privando el ejercicio pleno de derechos fundamentales por ausencia de regulación mínima que garantice su materialización. En estos casos, la intervención constitucional busca garantizar la eficacia del mandato constitucional.

¹⁸ Véase el voto salvado del Magistrado Amaury A. Reyes Torres contenido en las sentencias TC/0549/24(pág. 78 y siguientes) y TC/0614/24(pág. 32 y siguientes). Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Empero, el remedio constitucional adoptado por un tribunal no debe buscar reemplazar la función legislativa, sino ofrecer una solución temporal mientras el Legislativo cumple con su deber constitucional. Por lo tanto, sostengo que estas decisiones deben ser específicas y concretas, limitándose a los aspectos puramente necesarios para corregir la omisión o insuficiencia detectada, ofreciendo criterios interpretativos generales y absteniéndose de imponer soluciones sustantivas.

En el caso dominicano, el Tribunal Constitucional, en virtud de las facultades reconocidas expresamente por el artículo 47 de la Ley núm. 137-11, ha remediado la inconstitucionalidad derivada de una acción u omisión legislativa tradicionalmente mediante los siguientes tipos de sentencias interpretativas: 1) sentencias aditivas, donde el tribunal añade elementos a la norma para clarificar su alcance y llenar vacíos legales para salvar la norma de la inconstitucionalidad; 2) sentencias reductoras, que se centran en eliminar partes de una norma que son inconstitucionales, manteniendo el resto vigente; y 3) sentencias reductoras-aditivas, que combinan los dos enfoques anteriores para reformar una norma de manera que se ajuste a los mandatos constitucionales, añadiendo y eliminando elementos según sea necesario para garantizar su permanencia en el ordenamiento jurídico.

El uso por el Tribunal Constitucional de las sentencias interpretativas aditivas (o reductoras-aditivas) siempre ha respetado las competencias constitucionales delimitadas por el constituyente y el legislador orgánico, al limitarse a subsanar las deficiencias legales estrictamente necesarias para garantizar la prevalencia del texto infraconstitucional impugnado. Para mejor ilustrar el fundamento de esta afirmación, en la próxima sección realizaré una breve reseña de las sentencias de este tipo dictadas a la fecha de la presente publicación en las que se observa un uso medido y correctivo del control de constitucionalidad sobre disposiciones legales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Estudio histórico del alcance de las sentencias interpretativas aditivas adoptadas por el tribunal constitucional a la fecha

El desarrollo de las sentencias interpretativas aditivas por parte del Tribunal Constitucional ha marcado un hito en la doctrina constitucional contemporánea, especialmente en contextos donde la omisión legislativa amenaza la efectividad de los derechos fundamentales. Estas decisiones se han caracterizado, no solo por su doble función interpretativa y normativa para suplir vacíos legales en situaciones excepcionales y garantizar la permanencia de las normas conforme al Texto Sustantivo, sino también por el ejercicio medido del control constitucional sin afectar materias reservadas por la Constitución para el legislador orgánico.

A continuación, realizaré un estudio de todas las sentencias interpretativas aditivas (o reductoras-aditivas) dictadas por el Tribunal Constitucional a la fecha, con el objetivo de analizar sucintamente sus alcances, vistos desde el grado de intervención y control constitucional ejercido sobre los actos impugnados. En este sentido:

1. En la Sentencia TC/0012/12, para subsanar la omisión legislativa relativa respecto a los derechos de pensión de los policías y sus parejas en uniones de hecho, el Tribunal Constitucional introdujo a este grupo en el texto del artículo 252 de la Ley Núm. 873, Orgánica de las Fuerzas Armadas Dominicanas, de treinta y uno (31) de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978)¹⁹.

2. En la Sentencia TC/0161/13, para subsanar la inconstitucionalidad advertida en la Resolución núm. 080-09, de fecha once (11) de agosto de dos

¹⁹ TERCERO: DECLARAR que la interpretación constitucional del artículo 252 de la Ley No. 873, Orgánica de las Fuerzas Armadas Dominicanas, de fecha 31 de julio de 1978, es la siguiente: “Tendrá derecho a pensión el o la sobreviviente de un matrimonio o **de una unión marital de hecho** con por lo menos un año de duración, salvo el caso de que hayan engendrado hijos o que el fallecimiento hubiere sido causado por un accidente o por las causales del artículo 247”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil nueve (2009), emitida por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), el Tribunal Constitucional precisó que el cargo por concepto de portabilidad numérica debía referirse exclusivamente a los usuarios que opten por dicho servicio, y no a todos los usuarios en sentido general²⁰.

3. En la Sentencia TC/0339/14, para garantizar la interpretación conforme de los artículos 12, 14 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), el Tribunal Constitucional precisó cuándo correspondía registrar las decisiones jurisdiccionales²¹.

4. En la Sentencia TC/0563/15, para garantizar la interpretación conforme del artículo 44.1 del Código de Trabajo, el Tribunal Constitucional precisó que este solo contaba con la facultad de trazar el criterio interpretativo constitucionalmente adecuado y, por consiguiente, dispuso que dicha disposición debía interpretarse en función de las excepciones al principio de la voluntariedad de los reconocimientos médicos cuando sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores, o para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir

²⁰ SEGUNDO: ESTABLECER que la disposición primera de la Resolución núm. 080-09, de fecha once (11) de agosto del año dos mil nueve (2009), dictada por el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), para que sea conforme a la Constitución en su Art. 40.15, se lea en lo adelante de la manera siguiente: “PRIMERO: DISPONER que la cuota regulatoria a pagar por cada usuario **que opte por el servicio de portabilidad numérica**, el cual estará destinado para la recuperación de la inversión en capital fijo que deben realizar las prestadoras de servicios de telefonía para la implementación de la portabilidad numérica en República Dominicana, queda establecida en la suma de ochenta pesos dominicanos con 00/100 (RD\$80.00)”.

²¹ QUINTO: DECLARAR que la interpretación constitucional de los artículos 12, 14 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885), para que sea conforme con la Constitución en su artículo 40.15, rece, en lo adelante, de la manera siguiente: (...) **Art. 12: Los actos civiles, judiciales y extrajudiciales estarán sujetos a un derecho fijo.** (...) Art. 14: El derecho fijo se aplicará a todo acto civil, judicial o extrajudicial **que tenga carácter de ejecutoriedad y que exprese obligación, descargo, condenación, colocación, propiedad, liquidación de sumas o valores, transmisión de usufructo o goce de bienes mobiliarios o inmobiliarios.** (...) Art. 41: Las sentencias de los tribunales o juzgados y de la Suprema Corte de Justicia deben ser sometidas a la formalidad del registro **cuando adquieran el carácter de ejecutoriedad.**



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un peligro para él mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa, con excepción de las previsiones legales especiales que contemplen, sin distinción alguna, la voluntariedad de someterse a los reconocimientos médicos²².

5. En la Sentencia TC/0170/16, para subsanar la omisión legislativa relativa advertida en el artículo 15 de la Ley núm. 307, que crea el Instituto Postal Dominicano (INPOSDOM), el Tribunal Constitucional estableció como una excepción a la inembargabilidad de los bienes del referido instituto el cobro de sus deudas laborales²³.

6. En la Sentencia TC/0171/16, el Tribunal Constitucional dispuso que la interpretación conforme de los artículos 36, 38, 67, 71, 72 y 75 de la Ley núm. 340-06, a la luz del artículo 212 sustantivo, era en la medida que no resulten aplicables a la Junta Central Electoral, ni a los demás órganos y entes de rango constitucional con autonomía reforzada, en lo que respecta al ejercicio de facultades de reglamentación, instrucción, supervisión y control administrativo por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas²⁴.

²² CUARTO: DECLARAR que la disposición contenida en el artículo 44.1 del Código de Trabajo, para que sea conforme a la Constitución en su artículo 42.3, debe interpretarse en función de las excepciones al principio de la voluntariedad de los reconocimientos médicos cuando sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores, o para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para él mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa. Esa excepción cede ante las previsiones legales especiales que contemplen, sin distinción alguna, la voluntariedad de someterse a los reconocimientos médicos.

²³ SEGUNDO: ACOGER la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, DECLARAR que, con el objeto de que el mencionado artículo 15 de la referida ley núm. 307 sea considerado conforme a la Constitución, preservando así su vigencia en nuestro ordenamiento legal, dicho texto rece en lo delante de la siguiente manera: «Artículo 15.- Las propiedades del Instituto Postal Dominicano son inembargables, **salvo cuando medien créditos salariales o de naturaleza laboral debidamente reconocidos por sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada**».

²⁴ SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la presente acción descrita en el ordinal anterior, y, en consecuencia, DECLARAR que las disposiciones contenidas en los artículos 36, 38, 67, 71, 72 y 75 de la citada ley núm. 340-06, para que sean conformes a la Constitución en su artículo 212, deben interpretarse en la medida que no resulten aplicables a la Junta Central Electoral, ni a los demás órganos y entes de rango constitucional con autonomía reforzada, en lo que respecta al ejercicio de facultades de reglamentación, instrucción, supervisión y control administrativo por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. En la Sentencia TC/0484/16²⁵, para remediar la naturaleza de los procedimientos previstos en los artículos 8, 10 y 25 de la Ley núm. 172-13, sobre la Protección de Datos de Carácter Personal, el Tribunal Constitucional dictó una sentencia interpretativa aditiva para precisar que estos procedimientos deben tener un carácter facultativo y no preceptivo respecto al acceso a la justicia de las personas.

²⁵ TERCERO: ESTABLECER que para que el artículo 4.2 de la Ley núm. 172-13, sobre la Protección de Datos de Carácter Personal, del quince (15) de diciembre de dos mil trece (2013), sea conforme con la Constitución debe tener el contenido siguiente: “A los archivos de datos personales establecidos por los organismos de investigación y de inteligencia de la República Dominicana encargados de la prevención, persecución y castigo de los crímenes y delitos, **cuando dicha aplicación pueda constituirse en un obstáculo para el cumplimiento de las delicadas funciones que tienen dichos organismos**”.

CUARTO: ESTABLECER que para que el artículo 40 de la Ley núm. 172-13, sobre la Protección de Datos de Carácter Personal, del quince (15) de diciembre de dos mil trece (2013), sea conforme con la Constitución debe tener el contenido siguiente: “Los archivos de datos personales creados por las Fuerzas Armadas, de seguridad y organismos policiales o de inteligencia que contengan datos de carácter personal que, por haberse recogido para fines administrativos, deban ser objeto de registro permanente, no están sujetos al régimen general de la presente ley, **en los casos de que la aplicación de esta ley pueda constituirse en un obstáculo para el cumplimiento de las delicadas funciones que tienen dichos organismos**”.

QUINTO: ESTABLECER que para que el artículo 88 de la Ley núm. 172-13, sobre la Protección de Datos de Carácter Personal, del quince (15) de diciembre de dos mil trece (2013), sea conforme con la Constitución debe tener el contenido siguiente: “El suscriptor o afiliado, el cliente o consumidor, los representantes de las entidades públicas, o cualquier persona física o jurídica que viole las disposiciones contenidas en la presente ley, será sancionada con prisión correccional de seis (6) meses a dos (2) años, y una multa de cien (100) a ciento cincuenta (150) **salarios mínimos del sector público. Estas sanciones serán aplicadas en los casos en que no exista otro texto en la misma ley que establezca una sanción menor. Igual sanción será impuesta a quien, fuera de los fines establecidos en esta ley, divulgue, publique, reproduzca, transmita o grabe el contenido parcial o total de un reporte de cualquier tipo proveniente de una Sociedad de Información Crediticia (SIC), referente a un titular de los datos, en cualquiera de sus manifestaciones, en cualquier medio de comunicación masiva, sea impreso, televisivo, radial o electrónico**”

SEXTO: ESTABLECER que para que el artículo 10 de la Ley núm. 172-13, sobre la Protección de Datos de Carácter Personal, del quince (15) de diciembre de dos mil trece (2013), sea conforme con la Constitución debe tener el contenido siguiente: “El usuario del banco de datos debe proporcionar la información solicitada por el titular de los datos dentro de cinco (5) días hábiles posteriores a haber sido hecha de manera personal dicha solicitud, o vía acto de alguacil. Vencido el plazo sin que se satisfaga el pedido, el titular de los datos podrá incoar una acción judicial ante un juzgado de primera instancia para conocer de la existencia y acceder a los datos que de él consten en registros o bancos de datos públicos o privados, conforme al procedimiento previsto en esta ley. **No obstante, lo anterior, el procedimiento administrativo indicado no es preceptivo sino facultativo**”

SÉPTIMO: ESTABLECER que para que el artículo 25.13 de la Ley núm. 172-13, sobre la Protección de Datos de Carácter Personal, del quince (15) de diciembre de dos mil trece (2013), sea conforme con la Constitución debe tener el contenido siguiente: “El titular de los datos que se considere afectado por una información contenida en un reporte proveniente de una Sociedad de Información Crediticia (SIC) tiene un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir de haber agotado el procedimiento de reclamación estipulado en la presente ley, **el cual no es preceptivo sino facultativo**, para iniciar su acción por ante los tribunales competentes. Después de haber agotado el procedimiento de reclamación aplicable a la Sociedad de Información Crediticia (SIC), sea este interpuesto por una persona física o jurídica, y después de que la Sociedad de Información Crediticia (SIC) haya cumplido con los requerimientos especificados en este artículo, la Sociedad de Información Crediticia (SIC) queda exenta de responsabilidad”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. En la Sentencia TC/0365/17, el Tribunal Constitucional dispuso la interpretación conforme del artículo 7 de la Ley núm. 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas de la República Dominicana, del treinta (30) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998), para remediar la redacción respecto a la sanción aplicable a los traficantes²⁶.

9. En la Sentencia TC/0830/18, el Tribunal Constitucional subsanó una oscuridad advertida en el artículo 81.6 de la Ley núm. 11-92, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana, respecto a las medidas conservatorias disponibles a favor de la Administración Tributaria, y dispuso su interpretación conforme con la Carta Sustantiva mediante la precisión de que estas medidas serían las previstas en el Código de Procedimiento Civil²⁷.

10. En la Sentencia TC/0214/19, el Tribunal Constitucional efectuó una interpretación constitucional del párrafo III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, respecto a la manera en que los partidos, agrupaciones o movimientos político pueden decidir el tipo de registro de electores o el padrón a utilizar en el proceso de selección de candidatos o candidatas, así como la modalidad y método a utilizar en ese proceso de selección²⁸.

²⁶ SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción descrita en el ordinal anterior y DECLARAR que la interpretación constitucional del artículo 7 de la Ley núm. 50-88, sobre Drogas y Sustancias Controladas de la República Dominicana, del treinta (30) de mayo de mil novecientos ochenta y ocho (1988), es la siguiente: Art. 7.- Cuando se trate de LSD o cualquier otra sustancia alucinógena, lo mismo que el opio y sus derivados, en la cantidad que fuera, **se sancionará** a la persona o a las personas procesadas **con la misma escala de penas previstas para los traficantes**.

²⁷ TERCERO: ESTABLECER que para que el inciso 6 del artículo 81 de la Ley núm. 11-92, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana, sea conforme a la Constitución de la República, en lo adelante, debe leerse de la manera siguiente: “6. Las demás medidas conservatorias **que prevé el Código de Procedimiento Civil**”.

²⁸ SEGUNDO: DECLARAR, en cuanto al fondo, no conforme con la Constitución la expresión del párrafo III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018), que señala: “son los siguientes: Comité Central, Comisión Ejecutiva, Comisión Política, Comité Nacional o el equivalente a uno de estos, de igual manera tiene facultad para decidir la modalidad y método a utilizar”; PRONUNCIAR la nulidad de esta parte de la disposición legal y en consecuencia, DECLARAR que la interpretación constitucional de párrafo III del artículo 45 de la Ley núm. 33-18 es la que se consigna a continuación: Artículo 45.- Procesos para selección de candidatos. El proceso para la selección de candidatos y candidatas a ser postulados a cargos de elección popular en las elecciones nacionales, provinciales, municipales y de distritos municipales se efectúa de acuerdo con la Constitución y la presente ley. (...) Párrafo III.- El organismo competente en cada partido, agrupación y movimiento político de conformidad con la presente ley para decidir el tipo de registro de electores o el padrón a utilizar en el proceso de selección de candidatos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. En la Sentencia TC/0362/19, el Tribunal Constitucional interpretó aditivamente que el artículo 85 del Código Procesal Penal de la República Dominicana, modificado por la Ley núm. 10-15, para que sea conforme a la Constitución en sus artículos 7, 69 y 22.5 y se apegue al criterio desarrollado en la Sentencia TC/0259/14, el término acusar conjuntamente con el Ministerio Público deberá interpretarse como una prerrogativa discrecional del ciudadano de presentar sus acusaciones, querellas o medidas de coerción de forma independiente o adherirse a la ya presentada por el Ministerio Público²⁹.

12. En la Sentencia TC/0441/19, el Tribunal Constitucional estableció que la interpretación conforme del artículo 8 de la Ley núm. 33-18, respecto a las causas de renuncia automática de la afiliación de miembros de partidos, agrupaciones o movimientos políticos, debe respetar la libertad de expresión en materia electoral³⁰.

o candidatas, así como la modalidad y método a utilizar en ese proceso de selección, será aquel o aquellos organismos que señalen los Estatutos de dichos partidos, agrupaciones o movimientos políticos, siempre y cuando los Estatutos partidarios no vulneren la Constitución y las leyes.

²⁹ SEGUNDO: ESTABLECER que la disposición capital del artículo 85 del Código Procesal Penal de la República Dominicana, modificado por la Ley núm. 10-15, para que sea conforme a la Constitución en sus Arts. 7, 69 y 22.5 y se apegue al criterio desarrollado en la Sentencia TC/0259/14, el término acusar conjuntamente con el ministerio público, deberá interpretarse como una prerrogativa discrecional del ciudadano de presentar sus acusaciones o querellas de forma independiente o adherirse a la ya presentada por el Ministerio Público. TERCERO: ESTABLECER que la disposición final contenida en la parte capital del artículo 228 del Código Procesal Penal de la República Dominicana, modificado por la Ley núm. 10-15, para que sea conforme a la Constitución en sus Arts. 7, 69 y 22.5, y se apegue al criterio desarrollado en la Sentencia TC/0259/14, se lea en lo adelante de la manera siguiente: (...) En los casos de acción pública la medida de coerción procede a solicitud del ministerio público o de la parte querellante.

³⁰ CUARTO: DECLARA que la disposición contenida en el artículo 8 de la Ley núm. 33-18, para que sea conforme con la Constitución, tendrá el siguiente contenido: “Causas de renuncia automática de afiliación. La afiliación a otro partido, agrupación o movimiento político, el apoyo a otra candidatura contraria, la participación en actividades de partidos contrarios o la aceptación de candidaturas por otro partido implicarán la renuncia automática a toda afiliación anterior, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 7 de la presente ley, previa comprobación de que cualquiera de esas situaciones fuere con su aprobación o consentimiento”. Sin embargo, hacer pronunciamientos en contra de candidaturas de elección popular postuladas por su partido, para que sea conforme a la Constitución deberá leerse de manera que se interprete en el sentido de que “dichos pronunciamientos no producirán la renuncia automática de los militantes que así procedieren y que, en caso de que la entidad política en que militan pretendiere sancionarlos, la sanción impuesta solo será válida si fuere dictada con ocasión de un juicio disciplinario llevado a cabo con observancia de las garantías del debido proceso”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. En la Sentencia TC/0037/20, el Tribunal Constitucional dispuso que, los numerales 1 al 4 del artículo 2 de la Ley núm. 15-19, para que sean conformes a la Constitución en su artículo 216, deben interpretarse de manera extensiva a las agrupaciones y movimientos políticos³¹.

14. En la Sentencia TC/0135/20, el Tribunal Constitucional decidió que la interpretación constitucional del párrafo I, ordinal 9, artículo 16 de la Ley núm. 631-16, para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados, del dos (2) de agosto de dos mil dieciséis (2016), debía ser extensivo a los jueces de los tribunales y los miembros del Ministerio Público³².

15. En la Sentencia TC/0182/20, para que el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), sea conforme a la Constitución, el Tribunal Constitucional estableció que, en caso de que no haya acuerdo sobre el valor de la propiedad objeto de expropiación, y se declare el Estado de Emergencia o de Defensa, conforme a los términos que establece la Constitución, se deberá depositar en la Tesorería Nacional en una cuenta especial el valor fijado por el Catastro Nacional mediante una tasación debidamente actualizada³³.

³¹ TERCERO: DECLARAR que las definiciones de fusión, alianza y coalición contenidas en los numerales 1 al 4 del artículo 2 de la Ley núm. 15-19, para que sean conformes a la Constitución en su artículo 216, **deben interpretarse de manera extensiva a las agrupaciones y movimientos políticos**.

³² SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, DECLARAR: A) que la interpretación constitucional del párrafo I, ordinal 9, artículo 16 de la Ley núm. 631-16, para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados, del dos (2) de agosto de dos mil dieciséis (2016), es la siguiente: Párrafo I.- El Presidente de la República, el Vicepresidente, los senadores, los diputados, **los jueces de los tribunales y los miembros del Ministerio Público** tendrán derecho de por vida al porte y tenencia una arma de fuegos, sin más requisito que su identificación y la identificación de las armas que registrarán en el Ministerio de Interior y Policía. B) que la interpretación constitucional del párrafo III, ordinal 9 de la Ley núm. 631-16, para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados, del dos (2) de agosto de dos mil dieciséis (2016) es la siguiente: Párrafo III.- Una vez los funcionarios acreditados para usar licencia oficial, según los literales **e) g), i) y k)** del numeral 9), del indicado artículo 16 cesen en sus funciones disfrutarán del derecho durante los siguientes cinco (5) años.

³³ TERCERO: DECLARA que para que sea conforme a la Constitución el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943) deberá tener el contenido siguiente: Art. 13- (Modificado por la Ley No. 471 del 2 de noviembre de 1964). En caso de que no haya acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida y **se declare el Estado de Emergencia o de Defensa, conforme a los términos que establece la Constitución**, el Estado, los Municipios y el Distrito Nacional podrá entrar en posesión de dichos bienes para los fines perseguidos por la expropiación una vez que se haya



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. En la Sentencia TC/0146/21, el Tribunal Constitucional concluyó que la interpretación conforme del numeral 1 del artículo 75 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), respecto a la causal de disolución de la personería jurídica del partido, agrupación o movimiento político que obtenga menos de un uno por ciento (1%) de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones nacionales ordinarias, no aplicaría si la entidad lograre una representación congresual o municipal³⁴.

17. En la Sentencia TC/0286/21, el Tribunal Constitucional estatuyó que la interpretación conforme de los numerales 3), 7), 8) y 9.2) del primero de los párrafos de la parte dispositiva de la Resolución núm. 002-2020, dictada por el Consejo del Poder Judicial el veintiuno (21) de abril del año dos mil veinte (2020) respecto al uso de la firma electrónica en el Poder Judicial, solo aplicaría para sus labores administrativas no jurisdiccionales.

18. En la Sentencia TC/0508/21, el Tribunal Constitucional precisó que los artículos 81 de la Ley núm. 33-18, sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, relativos a la jurisdicción

depositado en la Tesorería Nacional en una cuenta especial, fuera de la Cuenta República Dominicana, el valor fijado por el Catastro Nacional, **mediante una tasación debidamente actualizada**, como precio de los mismos a reserva de discutir si procede o no el pago de un suplemento de precio, ante el Tribunal competente, el cual será apoderado directamente por medio de una instancia. Párrafo I. Los valores a depositar de acuerdo con este artículo deberán ser hechos en cheques a favor del Tesorero Nacional remitidos por vía de la Contraloría y Auditoría General con las explicaciones correspondientes en cada caso.

Párrafo II. (Agregado por la Ley No. 486 del 10 de noviembre de 1964). En caso de que se trate de un inmueble registrado, la **entrada** en posesión del mismo por el Estado, los Municipios o el Distrito Nacional, será ejecutada por el **Abogado del Estado**. Si fuere necesario dichos funcionarios podrán requerir el uso de la fuerza pública para los fines arriba indicados. TC/0482/20 del 29 de diciembre de 2020

³⁴ SEGUNDO: DECLARAR que a partir de la publicación de esta sentencia el contenido del numeral 1 del artículo 75 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018) será el siguiente: No haber obtenido por lo menos un uno por ciento (1%) de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones nacionales ordinarias, presidencial, congresual, municipal o de distrito municipal correspondiente al mismo período electoral, **salvo que dicho partido logre una representación congresual o municipal**.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competente para conocer de las infracciones electorales, debe interpretarse a favor de la jurisdicción penal ordinaria³⁵.

19. En la Sentencia TC/0291/22, el Tribunal Constitucional realizó la interpretación conforme del numeral 5) del artículo 13 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales³⁶, respecto a la edad máxima para ser elegible como juez de este colegio constitucional.

³⁵ CUARTO: ANULAR, los artículo 81 de la Ley núm. 33-18, sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018) y 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), y en consecuencia, DECLARAR que la interpretación de las citadas normas, de conformidad con los argumentos expuestos en el cuerpo de esta decisión, dará lugar a la siguiente redacción: a) artículo 81 Ley núm. 33-18, sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. **Competencia. Los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial serán** responsables de juzgar las infracciones cometidas a la presente ley, sea por sometimiento de la Junta Central Electoral o por apoderamiento de la parte interesada, **conforme a los principios generales del Código Procesal Penal y sus modificaciones previstas en la Ley núm. 10-15 del 10 de febrero de 2015.** En los casos que se formulen sometimientos judiciales, la Junta Central Electoral dará seguimiento a esos casos, haciéndose representar legalmente como parte querellante; b) artículo 281 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral. Competencias en las Infracciones Jurisdiccionales Electorales. **Los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial conocerán** los delitos y crímenes electorales previstos en esta ley, en la ley sobre el uso de los emblemas partidarios, y en cualquier otra legislación en materia electoral o de partidos políticos, cuando sean denunciados por la parte legítimamente afectada, el ministerio público, Junta Central Electoral o las juntas electorales, **conforme a los principios generales del Código Procesal Penal y sus modificaciones previstas en la Ley núm. 10- 15 del 10 de febrero de 2015.** QUINTO: ANULAR, por conexidad, con las normas impugnadas, el artículo 25 de la Ley núm. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral, para que su nueva redacción, conforme a los fundamentos de esta decisión, quede reestructurada de la manera siguiente: Artículo 25.- Competencias en las infracciones electorales. **Los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial conocerán** los delitos y crímenes electorales previstos en la Ley Electoral, en la Ley sobre el Uso de los Emblemas Partidarios, y en cualquier otra legislación en materia electoral o de partidos políticos cuando sean denunciados por la Junta Central Electoral, las juntas electorales o el Ministerio Público, **conforme a los principios generales del Código Procesal Penal y sus modificaciones previstas en la Ley núm. 10-15 del 10 de febrero de 2015.**

³⁶ PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana, Seccional Bonao, la Asociación de Abogados de Monseñor Nouel (ASAMON) y la Fundación Jurídica de Monseñor Nouel (FUNDEJU), contra el numeral 5) del artículo 13 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, [modificado por la Ley núm. 145-11, del cuatro (4) de julio de 2011)] y, en consecuencia, DECLARAR que para que dicho texto legal sea conforme con el artículo 187 de la Constitución, debe leerse, en lo adelante, de la manera siguiente: Artículo 13.-Requisitos. Para ser **elegido** Juez del Tribunal Constitucional se requiere: 1) Ser dominicana o dominicano de nacimiento u origen; 2) Hallarse en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; 3) Ser licenciado o doctor en derecho; 4) Haber ejercido durante por lo menos doce años la profesión de abogado, la docencia universitaria del derecho o haber desempeñado, por igual tiempo, las funciones de juez dentro del Poder Judicial o de representante del Ministerio Público. Estos períodos podrán acumularse. 5) Tener más de treinta y cinco años de edad y menos de setenta y cinco. **Sin embargo, en caso de que un juez del Tribunal Constitucional cumpla los setenta y cinco años de edad en ejercicio del período para el que fue designado, el mismo permanecerá en el cargo hasta el cumplimiento de su mandato”.**



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. En la Sentencia TC/0620/23, el Tribunal Constitucional estableció que, la interpretación conforme de la parte *in fine* del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, relativa a las nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados, regidores y vocales, se regirán por demarcación territorial³⁷.

C. Crítica al alcance de la sentencia interpretativa de la especie

En esta tesitura, en el caso resuelto mediante la sentencia objeto del presente voto, considero que resultaba una cuestión legal con incidencia política no justiciable, es decir, fuera de la esfera competencial del Tribunal Constitucional, decidir si el establecimiento de las agrupaciones cívicas y sociales de naturaleza espontánea y sin ningún requisito previo de inscripción era el mecanismo legal idóneo para garantizar la legitimidad de una candidatura independiente en ocasión a unas elecciones. Esta decisión trasciende la mera interpretación constitucional y entra en la formulación de políticas y regulación de derechos fundamentales, materias reservadas para el legislador orgánico.

La prerrogativa de determinar los mecanismos de legitimación para las candidaturas independientes debería residir exclusivamente en el legislador. Considero que, esta decisión no solo desafía el artículo 4 de la Constitución, que consagra el principio republicano y de separación de poderes; y el artículo 6, que establece la supremacía de la Carta Sustantiva, sino que también impacta el sistema de partidos políticos que ha imperado en toda la historia de la

³⁷ SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo la acción directa de inconstitucionalidad descrita en el ordinal anterior y, en consecuencia, DECLARAR NO CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN la parte *in fine* del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, que señala propuesta nacional y, en consecuencia, DECLARAR que la interpretación constitucional del referido artículo 142 es la que se consigna a continuación: Artículo 142.- Equidad de género. Las nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados, regidores y vocales se regirán por el principio de equidad de género, por lo que estas deberán estar integradas, de acuerdo a lo establecido en la ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, por no menos de un cuarenta por ciento (40%) ni más de un sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres **por demarcación territorial**.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República Dominicana y que ha sido el armazón en el que se ha sustentado la democracia.

Por otra parte, la inclusión de *las agrupaciones cívicas y sociales de naturaleza espontánea y sin ningún requisito previo de inscripción* en los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, sin un marco legal especializado plantea serias preocupaciones. Una de ellas es la omisión en la legislación y en la sentencia de aspectos claves como: definición jurídica, elementos constitutivos, estándares de legitimación democrática y representatividad, mecanismos de control para el financiamiento, especialmente en cuanto a la prevención de actos financiados por actividades ilegales, entre otros. Este vacío legal resulta preocupante dado el papel significativo que, después de esta decisión, estas entidades están destinadas a desempeñar en el contexto electoral. Asimismo, resalto la falta de una reserva reglamentaria a favor de la Junta Central Electoral para regular estos aspectos y llevar mayor claridad en este sentido.

Conclusión

Las sentencias interpretativas aditivas representan una herramienta valiosa en el control de constitucionalidad, pero su uso debe ser prudente y subsidiario, especialmente en materias reservadas al legislador orgánico. El Tribunal Constitucional debe ser consciente de los límites de sus competencias y actuar solo en situaciones donde la omisión legislativa comprometa gravemente el orden constitucional y lo mínimo necesario para preservar el precepto normativo bajo escrutinio, especialmente porque en casos de relevancia como la especie, este colegiado debe analizar el impacto de su decisión y no solo atenderlo como la solución a una controversia o debilidad en una ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Considero esencial enfatizar que la integridad de nuestro sistema democrático se ve comprometida cuando el poder constitucional excede la esfera de un juicio de confrontación constitucional, por acción u omisión, y asume atribuciones que pertenecen claramente al Poder Legislativo, específicamente, el condicionamiento del ejercicio del derecho fundamental a ser elegible sobre la base de *cuestiones políticas* cuyo desarrollo o concreción fue reservado por el constituyente exclusivamente para ser contenido en leyes orgánicas. En efecto, la decisión mayoritaria adoptada en la especie de condicionar la postulación de candidaturas independientes sobre la base de *propuestas promovidas por agrupaciones cívicas y sociales de naturaleza espontánea y sin ningún requisito previo de inscripción*, lejos de subsanar redacciones u omisiones lingüísticas de la ley u ofrecer criterios generales para su estructuración legal posterior, a mi criterio, equivale a decidir puras cuestiones legales con incidencia políticas en el ámbito electoral, las cuales, por su naturaleza, debieron ser el resultado de un proceso deliberativo ante el Congreso Nacional y no producto de una sentencia interpretativa dictada por el Tribunal Constitucional.

En definitiva, la imposición de *agrupaciones cívicas y sociales* como intermediarias necesarias para las candidaturas independientes crea un requisito adicional no previsto en la legislación orgánica original para ejercer el derecho fundamental de ser elegible. Al introducir este elemento novedoso al régimen electoral, se omite el consenso democrático y el debate legislativo abierto y necesario sobre el tema, reservado por el constituyente a través del artículo 112 de la Carta Sustantiva al legislador orgánico.

En este sentido, mi disidencia no se traduce en un desacuerdo con la necesidad de regulación de la figura de la *candidatura independiente*, sino que radica en el remedio que de manera pretoriana han adoptado por mis pares, por lo que sostengo que lo adecuado en el presente caso debió ser el acogimiento de la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la adopción de una sentencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exhortativa, que trazara las pautas generales para que el legislador orgánico regulara sobre la materia.

Firmado: Army Ferreira, jueza

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JOSÉ ALEJANDRO VARGAS GUERRERO

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales emitimos voto particular respecto de esta decisión.

Este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución, en virtud del cual: «(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada»; y 30 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), que dispone como sigue: «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».

I. Planteamiento de la cuestión

1. El presente caso corresponde al expediente núm. TC-01-2024-0025, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alberto Emilio Fiallo-Billini Scanlon contra los artículos 156 y 157 de la Ley



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, del diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

2. Los honorables jueces que integran este colegiado constitucional han decidido, por la mayoría requerida, acoger la acción directa de que se trata, disponiendo lo siguiente:

PRIMERO: DECLARAR *admisible la presente acción directa de inconstitucionalidad sometida por el señor Alberto Emilio Fiallo-Scanlon contra los artículos 156 y 157 de la Ley número 20-23 Orgánica del Régimen Electoral, del 21 de febrero de 2023.*

SEGUNDO: ACOGER *en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar NO CONFORMES con la Constitución los artículos 156 y 157 de la Ley número 20-23 Orgánica del Régimen Electoral, del 21 de febrero de 2023, por los motivos que se han establecido mediante la presente decisión.*

TERCERO: DECLARAR *que la interpretación de las citadas normas, de conformidad con los argumentos expuestos en el cuerpo de esta decisión, dará lugar a la siguiente redacción:*

Artículo 156. Declaración. *Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, que surjan a través de agrupaciones cívicas o sociales de ciudadanos surgidas en ocasión a los procesos electorales. Estas agrupaciones cívicas o sociales serán de naturaleza espontánea y sin ningún requisito previo de inscripción.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Párrafo I. Las citadas agrupaciones **cívicas o sociales** 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.*

***Artículo 157. Requisitos candidaturas independientes.** Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República, se requiere presentar ante la Junta Central Electoral, una organización directiva y un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse.*

Párrafo I.** Las candidaturas para los cargos de senadores y diputados al Congreso Nacional deberán ser sustentadas por las señaladas agrupaciones **cívicas y sociales**, pero limitada a la demarcación electoral respectiva y **al nivel de elección que corresponda.

***Párrafo II.** Las candidaturas para cargos de elección popular en los municipios deberán presentar a la Junta Central Electoral una organización municipal completa y un programa a cumplir durante el período a que aspiren los candidatos.*

Párrafo III.** Serán aplicables a las candidaturas independientes señaladas en este artículo, las disposiciones que establece esta ley y la ley de partidos agrupaciones y movimientos políticos, en lo que se refiere a los requisitos de porcentaje del padrón electoral **aplicable a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos.

***CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, al accionante señor Alberto Emilio Fiallo-Scanlon, así*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como a la Procuraduría General de la República, a la Cámara de Diputados y al Senado de la República, así como a la Junta Central Electoral y a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, quien tiene a su cargo la Gaceta Oficial, para los fines correspondientes.

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

SEXTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional³⁸.

II. Descripción de las pretensiones del accionante:

3. Considerada en su nivel más básico, de acuerdo con lo transcrito por el párr. 10.5, pág. 107 de la decisión propuesta, el accionante sostiene:

(i) Que, como consecuencia de no haberse realizado una interpretación de los poderes públicos al titular del derecho vulnerado respecto de la norma, aunado al principio de máxima efectividad y favorabilidad de la norma, se verifica la transgresión del principio de pro-participación, que deriva de la cláusula del Estado social democrático de derecho.

(ii) Que se transgrede el contenido esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegible, como consecuencia de su desnaturalización, pues su configuración impide la posibilidad de que la ciudadanía pueda postularse en condiciones de igualdad, acceder al cargo electivo si

³⁸ Las negritas son mías.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alcanza la cantidad de votos necesarios para lograr la elección, entre otros, desbordando su incidencia en el derecho al sufragio pasivo.

(iii) La norma impugnada se aparta del principio de razonabilidad dada la diferencia sustancial entre las candidaturas partidarias y las candidaturas independientes por lo que mal podrían regirse por igual estatuto o marco regulatorio común a ambas clases de nominaciones.

(iv) Que el principio de pluralismo político se ve afectado por las disposiciones atacadas, en la medida de que impiden el acceso de la ciudadanía a una candidatura independiente porque la supeditan a que su nominación esté bajo el rigor de una organización política, impidiendo, además, su integración a los estamentos representativos.

4. En el párrafo 10.8 de esta decisión se resume lo pretendido por el accionante, de la manera que se cita a seguidas:

Hasta aquí se permite colegir, a grandes rasgos, que el hoy accionante persigue en esencia que la figura de las candidaturas independientes sean modelados y moderadas en nuestras legislaciones de una forma tal que se distancian, en cuanto a formalismo y requerimientos de las demás estructuras partidarias que, a la fecha ofrece la legislación dominicana como vehículos para acceder a una posición de elección popular, pretensiones que se fundamentan en el cuestionamiento de la legislación que avala la mencionada figura bajo la premisa de que se contraponen con la Constitución.

5. Estamos de acuerdo en que las regulaciones normativas sobre candidaturas independientes pueden no haber satisfecho las expectativas sociales o, dicho de otro modo, podría resultar constitucionalmente atendible satisfacer la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pretensión de que, al menos algunos candidatos, resultaren propuestos a partir de experiencias organizacionales ajenas a los partidos políticos “tradicionales”, como suele llamárseles.

III. Fundamento de nuestra disidencia:

6. Conservando siempre el debido respeto por las opiniones contrarias a la nuestra, nos vemos compelidos a discrepar de los criterios defendidos en esta sentencia en torno al punto en debate, ya que esto nos obliga a advertir sobre el riesgo que, a nuestro juicio, expone al ordenamiento jurídico electoral dominicano, por lo que, en ese contexto haremos figurar las dos principales razones que avalan nuestro desacuerdo con lo propuesto:

a. Aunque sin hacer referencia específica a la llamada inconstitucionalidad por omisión, esta Alta Corte recurre sigilosamente a una sentencia manipulativa con la finalidad de darle sentido a la norma impugnada, y no se queda ahí, sino que salta las paredes infranqueables para alcanzar tales pretensiones, por cuanto asume la posición de un legislador proactivo al crear, vía control constitucional, dos nuevas normas en el ordenamiento legal, retrotrayendo nuestro sistema jurídico electoral a etapas históricas ya superadas;

b. Obvia este colegiado que las candidaturas independientes están sujetas a reglas claras, suficientes y de constitucionalidad no discutida, pese a lo cual esta decisión insiste en considerar una supuesta “deficiencia normativa” perniciosa para los candidatos independientes, estimulando con esta sentencia el surgimiento de un régimen desigual en las candidaturas, a propósito de la confusión del accionante en torno a las definiciones constitucionales del derecho ciudadano a elegir y ser elegible, los requisitos de elegibilidad y las condiciones formales de inscripción de candidaturas, que no son, ni constituyen, ni en el caso actual vulneran el derecho de sufragio pasivo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Creación de nuevas normas

7. Puede advertirse que, en aras de mantener cierta deferencia con el poder legislativo, este colegiado invisibiliza el sustento real de esta decisión que es una supuesta *omisión inconstitucional* derivada de la falta de desarrollo normativo sobre las candidaturas independientes, que coloca a los candidatos independientes bajo el mismo régimen que los candidatos de partidos, lo cual supone o suponía un régimen de cumplimiento imposible para ellos.

8. Para ello el Tribunal Constitucional, valiéndose de una tipología de sentencia *sustitutiva* o *manipulativa*, afirma en el párrafo 11.2 de la presente propuesta:

En la práctica constitucional, debemos citar las sentencias sustitutivas, también denominadas «manipulativas», mediante las cuales se declara que la disposición no es inconstitucional en su totalidad, sino en una de las formulaciones lingüísticas que contiene. Se considera que la disposición es inconstitucional en cuanto su previsión ha sido considerada en vez de otra para que sea conforme a la Constitución. Estas decisiones se caracterizan por ser formalmente estimatorias de carácter parcial, pues invalidan un fragmento de la disposición, y al mismo tiempo, tras la declaración de dicha inconstitucionalidad, la disposición deviene reconstruida con la introducción de una norma nueva, esto es, de un sentido interpretativo que originalmente había sido excluido.

9. Es decir que el Tribunal Constitucional se fundamenta en “la práctica”, aún se desdiga de la lógica, para atribuirse la competencia *no solo de otorgar el sentido que la norma debe tener, sino, de hecho, crear la norma*, como se observa se observa a continuación:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. En la redacción del nuevo artículo 156 de la Ley núm. 20-23, Orgánica de Régimen Electoral. Las dos versiones disponen como sigue:

| Ley núm. 20-23 | Nuevas normas propuestas por la sentencia |
|--|---|
| Artículo 156 | |
| <i>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</i> | <i>Podrán ser propuestas candidaturas independientes de carácter nacional, provincial, municipal o en el Distrito Nacional, que surjan a través de agrupaciones cívicas o sociales de ciudadanos surgidas en ocasión a los procesos electorales. Estas agrupaciones cívicas o sociales serán de naturaleza espontánea y sin ningún requisito previo de inscripción” (las negrillas corresponden al original).</i> |
| Art. 156, párr. I | |
| <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.</i> | <i>Las citadas agrupaciones cívicas o sociales 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.</i> |



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|---|---|
| Art. 156, párr. II | |
| <i>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.</i> | (excluido) |
| Art. 157 | |
| <i>Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República, se requiere una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República, y un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse.</i> | <i>Para sustentar candidatura independiente para la Presidencia de la República, se requiere presentar ante la Junta Central Electoral, una organización directiva y un programa de gobierno definido para el período en que hayan de presentarse.</i> |
| Art. 157 Párr. II | |
| <i>Serán aplicables a las candidaturas independientes y a las organizaciones que las sustenten, las demás disposiciones que establece esta ley, en lo que se refiere a los partidos, agrupaciones o movimientos políticos y a las candidaturas sustentadas por estos, con las adaptaciones a que hubiere lugar y de acuerdo con las</i> | <i>Serán aplicables a las candidaturas independientes señaladas en este artículo, las disposiciones que establece esta ley y la ley de partidos agrupaciones y movimientos políticos, en lo que se refiere a los requisitos de porcentaje del padrón electoral aplicable a los partidos,</i> |



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|---|--|
| <i>disposiciones de la Junta Central Electoral.</i> | <i>agrupaciones o movimientos políticos.</i> |
|---|--|

11. De lo transcrito resultan como nuevas normas: La creación de un nuevo tipo de entidades que pueden proponer candidatos en todos los niveles de elección y en cualquier demarcación, denominadas “agrupaciones cívicas o ciudadanas”, de las que se predica una contradicción: en el artículo 156, que no requieren cumplir “ningún requisito previo de inscripción”; pero en el artículo 157, que deben presentar a la JCE una organización directiva y un programa de gobierno.

12. De la norma previamente reseñada resulta que las agrupaciones ciudadanas deben cumplir la presentación de organización directiva y programa de gobierno al órgano constitucional de elecciones, pero no tienen que hacerlo con carácter previo a su constitución, ni, entre otros, que se citan a título meramente descriptivo: obtener personería jurídica, inscribir afiliados, contar con local en la demarcación de elección, contar con estructura administrativa-operativa y financiera autorizada y designada por ante el órgano de control electoral, ni celebrar mecanismos internos de selección democrática de candidatos bajo supervisión o control de dicho órgano; tampoco cumplir obligaciones previas a cualquier actividad de tipo electoral como la autorización de colores distintivos, signos, signos o emblemas que individualicen a los candidatos y a las organizaciones políticas, entre otros.

13. Asimismo, consta la autorización realizada por esta sentencia para la presentación de candidaturas electorales sin que se hubieran cumplido requisitos de la Ley núm. 33-18, que, sin embargo, se exigirán a todo otro candidato que no sea “independiente”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Por último, existe un requisito común a ambas clases de organizaciones, las políticas y las “cívicas o ciudadanas” que proponen candidatos, y es que ambas deben cumplir “los requisitos de porcentaje del padrón electoral” establecidos por la ley.

15. Estas agrupaciones cívicas o populares, supuestamente no políticas, pero cuyo objeto es la presentación de candidaturas, aunque deben cumplir algunos de sus requisitos, ni siquiera existen para la Ley núm. 33-18, de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, que ha descrito limitativamente las organizaciones políticas con derecho de registro.

16. En fin, las referidas no-organizaciones políticas que presentan candidatos carecerán de personería jurídica, no estarán obligadas a sostener propósitos o funciones de interés público, ni a proponer candidatos electos mediante mecanismos democráticos de selección en procesos internos fiscalizables por el órgano constitucional de elecciones, entre otros aspectos que se plantean como *igualadores de derechos*, pero que son, a la vez, *diferenciadores organizacionales*.

Origen de las candidaturas independientes en la legislación dominicana: los famosos “Comités” -que ahora son “agrupaciones cívicas”-

17. La cita textual de aceptación de candidaturas independientes en la legislación dominicana corresponde al artículo 81 de la Ley núm. 35, del ocho (8) de marzo de mil novecientos veintitrés (1923).

18. En el momento histórico de referencia existía en República Dominicana la necesidad política de inclusión y apertura democrática que contribuyera al logro de hacer salir del país las tropas interventoras estadounidenses de 1916-1924, lo que sin duda coadyuvó a la creación del actual órgano constitucional de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

elecciones, que lo es la Junta Central Electoral, como a la aceptación de “*dos clases de candidatos: 1. De partidos; 2. Independientes*”, que es el texto del art. 81 de la Ley 35 de 1923.

19. El mismo texto, art. 81 de la Ley núm. 35, del mil novecientos veintitrés (1923), fue replicado en el artículo 77 de la Ley núm. 386, del mil novecientos veintiséis (1926), que considerada ley de desarrollo del contenido constitucional sancionado en los artículos 80 al 84 de la Constitución de mil novecientos veinticuatro (1924) (que crea la Junta Central Electoral como órgano constitucionalizado de elecciones, y dispone las reglas básicas sobre las asambleas electorales). Esta Ley del “Derecho de Sufragio”, como se denominó, conservó el artículo 81 de la Ley núm. 35, del mil novecientos veintitrés (1923), de manera que también admitía *dos clases de candidatos: 1. De partidos; 2. Independientes*. Pero disponía también otras reglas que, de conjunto, conformaron las normas básicas del derecho de sufragio de candidatos independientes desde mil novecientos veintiséis (1926) hasta dos mil dieciocho (2018), prácticamente con pocas o ninguna alteración.

20. En efecto, desde mil novecientos veintiséis (1926) en adelante las candidaturas independientes fueron controladas por la Junta Central Electoral (o por las Juntas Electorales, si correspondía). En cuanto a las propuestas en sí mismas, desde la referida Ley núm. 686, del mil novecientos veintiséis (1926), la propuesta de candidaturas debía ser presentada: con las firmas de respaldo de un mínimo de “sufragantes” (lo que debe entenderse como simpatizantes del candidato), mediante una propuesta escrita que contendría, entre otros datos, los nombres del *Comité compuesto por lo menos de cinco miembros, un Presidente y cuatro Vocales*, identificar una enseña o emblema distintivo de la organización de postulación, y como momento apto para su presentación, dentro de los 30 días siguientes a la convocatoria original de las elecciones [art. 80 de la Ley 686, del mil novecientos veintiséis (1926)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. Ni siquiera este rudimentario medio-desorden es aplicado por la sentencia de la que ahora sustentamos nuestra disidencia, pues ésta admite que los anteriormente llamados *Comités* y ahora denominados *agrupaciones cívicas*, inscriban candidatos “sin ningún requisito previo de inscripción” (como dispone la parte final del mandato constitucional).

22. Estas mismas reglas fueron reproducidas, con poca pero decisiva transformación textual y conceptual, en la Ley núm. 5884, del mil novecientos sesenta y dos (1962), que ya no se llamará de Derecho de Sufragio, sino solamente “Ley Electoral”, integrando en el texto tanto lo referido a este derecho, como a las asambleas electorales (ahora “colegios”), los partidos políticos [en un sistema simbiótico que replicaría la Ley núm. 275, del mil novecientos noventa y siete (1997), hasta su disgregación en *Ley de Partidos y Ley Electoral*, separadas desde dos mil dieciocho (2018)]. En esta norma aparece no solo un nuevo papel de los partidos como entidades aptas a la presentación de candidaturas, sí y solo, si estaban regularmente constituidos (es decir, cumpliendo los requisitos de ley y las formalidades exigidas ante la JCE).

23. Asimismo, en esta Ley núm. 5884 las candidaturas independientes figuran a partir de su artículo 87, pero no admite la presentación de propuestas por “Comités” sino por “agrupaciones políticas accidentales”, entendiéndose por tales las que puedan surgir “en cada elección”. Pero para poder presentar la candidatura, les era requerido constituirse como *organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República y un programa de gobierno definido para el período en el que hayan de presentarse* (art. 87).

24. Esta reglamentación era no solamente nueva, sino más exigente que las anteriores: consignaba de forma literal que las organizaciones políticas proponentes de candidatos independientes tenían que cumplir “las mismas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposiciones” que los partidos y sus candidatos, aunque la Junta Central Electoral podía emitir al respecto las “adaptaciones a que hubiere lugar” (artículo 88 de la Ley núm. 5884).

25. De manera que la decisión resulta incongruente, indebidamente motivada, pues habiéndose aceptado que imponer los mismos requisitos para todos los candidatos suponía perjuicio para los candidatos independientes, y que estos serán designados sin cumplir requisitos, ahora resulta que a estos candidatos se les requerirá el apoyo no solo de un porcentaje del padrón electoral, sino, textualmente, *el mismo porcentaje que el exigible a los partidos*.

B. Las candidaturas independientes están sujetas a reglas claras, suficientes y de constitucionalidad no discutida, pese a lo cual esta decisión insiste en considerar una supuesta “deficiencia normativa” al respecto:

26. Las normas atacadas, manifestación concreta del desarrollo legislativo de la consagración constitucional del derecho ciudadano de elegibilidad, sin duda se orientan a no permitir ni la desigualdad, ni la reducción de las exigencias normativas que determinan la regularidad democrática de la presentación de candidaturas y el ejercicio de las facultades de control de los procesos internos que las determinan.

27. Dicha regularidad quedó sintetizada por el considerando quinto de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, que en calidad de principio justifica la creación de esa norma con la finalidad de que la misma garantice y afiance

(...) la democracia interna en los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, así como el fortalecimiento de los liderazgos políticos, locales y nacionales, al interior de una democracia de ciudadanía que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

importantice la formación de talentos, la capacitación de los cuadros políticos y de líderes con reglas claras y principios éticos, capaces de promover y ejercitar la transparencia en el ejercicio político y de representar con amplitud las diversas opciones ideológicas y la pluralidad de sectores de la vida nacional.

28. Dada la necesidad sistémico-democrática de su creación, la Ley núm. 33-18 es un intento legislativo de regulación del derecho ciudadano a

organizar partidos, agrupaciones y movimientos políticos o formar parte de ellos, y establece las normas que regirán la constitución y reconocimiento, organización, autorización, funcionamiento, participación en procesos electorales, vigilancia, sanciones y disolución de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, para afianzar la libertad de asociación consagrada en la Constitución, estableciendo los procedimientos para la libre organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos y garantizando el derecho de los dominicanos a afiliarse o renunciar a cualesquiera de ellos.

29. Semejantes pretensiones no pueden concretarse, o el legislador así lo creyó y, en consecuencia, dispuso, que las organizaciones políticas pudieran presentar candidaturas, entre otras reglas: sí y solo si dichas organizaciones adquieren organicidad electoral mediante el registro no “de un partido”, como se alega insistentemente en la instancia de referencia, sino la indicación de quiénes son sus integrantes, puesto que, así como ningún hombre es una isla, nadie puede pretender que una candidatura pueda presentarse sin respaldo de nadie, lo que ni la Constitución, ni la ley ni los reglamentos autorizan y, de hecho, ni siquiera suponen.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30. Al efecto, todo candidato, independientemente de quién lo proponga, hace bien y cumple el propósito de los requisitos de elegibilidad indicando quiénes lo acompañan, quiénes lo proponen, cuáles cargos ocupan, cuándo se crearon (art. 16 de la Ley núm. 33-18); en cuál proceso democrático resultó ganador, ante quién demostró haber cumplido las exigencias constitucionales, legales y reglamentarias que le reconocen el derecho de participación electoral o si ha cumplido con los requisitos exigidos para ostentar un cargo público; todo lo cual se contempla con mayor o menor extensión, entre otros, en los artículos arts. 49, 51 y 55 de la Ley núm. 33-18.

31. En cumplimiento de esas reglas la Junta Central Electoral ha elaborado reglamentaciones de diversos tipos, viabilizando, o al menos se entiende que pretendiéndolo, la vigencia de la igualdad y de los derechos que permiten la regular participación electoral ciudadana, entre otros, disponiendo reglas acerca de la forma de registro organizacional cuyo cumplimiento no se ha previsto a favor o en contra de alguna clase de organizaciones políticas, ni que deban cumplir o no cumplir algunas de ellas.

32. Si el derecho a ser votado es ciudadano y no de los partidos, lo que admitimos, entonces corresponde al ciudadano ejercer o no sus derechos de asociación y participación electoral. Pero, tal como lo propone Aragón Reyes³⁹ «(...) para ser elegible primero hay que ser proclamado candidato, (pues) el sufragio pasivo significa, en primer lugar, el derecho a presentarse como candidato a las elecciones».

33. En similar sentido al propuesto por Aragón Reyes responde el Tribunal Constitucional desde dos mil trece (2013), en su Sentencia TC/0050/13, párr. 9.1.2, pág. 8, en la cual establece, en directa vinculación con el caso actual, que los *requisitos de elegibilidad* son diferentes de las *condiciones formales de inscripción de candidaturas* y que *no deben confundirse con las formalidades*

³⁹ Manuel Aragón Reyes. Derecho de sufragio: principio y función, en: Dieter Nohlen y Daniel Zovatto: *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina* (FCE, México, 1998, pp. 89-103), 97.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de inscripción de candidaturas. En este sentido, se dispuso en la referida decisión lo que se resume a seguidas:

34. Primero, que el derecho de sufragio pasivo (o derecho de elegir y ser elegible) es una prerrogativa constitucional cuyo ejercicio depende del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad que permitan la postulación al cargo público “en condiciones jurídicas de igualdad”, pero, Segundo, que no deben confundirse estos requisitos, de origen constitucional, con las *condiciones de elegibilidad*, definidos taxativamente como:

(...) aquellos requisitos mínimos y necesarios que debe reunir toda persona con el objeto de estar jurídicamente acreditada para aspirar a un cargo público, con las formalidades de inscripción de una candidatura, que son los requerimientos que deben observar los partidos o agrupaciones políticas (entre estas últimas las accidentales) para formalizar la postulación de sus candidatos a participar en un certamen electoral.

35. Fue por esas razones que en el caso considerado (TC/0050/13, párr. 9.1.3, pág. 9) se dispuso que todo candidato a Presidente de la República debe cumplir los requisitos del artículo 123 de la Constitución... pero que también debe cumplir las formalidades de la ley electoral que le exigen depositar ante las autoridades electorales: «(...) el acta de la Convención en la cual se decidió la nominación del candidato propuesto; un ejemplar certificado del diario en el cual se hubiere publicado la convocatoria a la convención de nominación de candidaturas, entre otros requisitos». De conformidad con lo decidido por esta Alta Corte en la presente sentencia que ha motivado nuestro voto discrepante, estas exigencias, se reitera, ahora serán exigibles a solo una clase de candidatos, no a otros.

36. En consecuencia, la sentencia de la que se disiente no responde a las exigencias primera y tercera del test de la debida motivación creado por este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colegiado constitucional mediante su Sentencia TC/0009/13, en tanto y cuanto no se observa el necesario desarrollo sistemático de los fundamentos de la sentencia ni la valoración correcta de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar; ni la decisión se legitima a sí misma ante la parte de la sociedad a la que va dirigida, pues termina por establecer *diferencias* para la inscripción de candidaturas electorales allí donde debe primar la *igualdad*, y lo hace admitiendo que una clase de organizaciones son “políticas”, mientras otras no llegan a eso, porque si bien hacen lo mismo -proponer candidatos para alcanzar una posición que por su naturaleza es política - son “ciudadanas”.

37. De lo dicho se retiene que no concordamos con el resultado del test de razonabilidad, tal y como esta decisión lo presenta en sus párrafos 10.20 y siguientes: *el fin buscado por las nuevas leyes creadas por esta sentencia impone a los candidatos de partidos cargas desproporcionadas y restrictivas para presentar candidaturas*; faculta a candidatos no organizados a presentar candidaturas sin cumplir requisitos previos que son exigibles a otros candidatos, lo que en sí mismo representa una desnaturalización de las condiciones legales y reglamentarias para la inscripción de candidaturas electorales.

38. Asimismo, debe retenerse que, al crear condiciones diferentes de inscripción de candidatos, según los proponga uno u otro tipo de organización política o ciudadana, introduce una diferenciación desigual en las condiciones de presentación de una misma candidatura.

Necesaria reflexión previo a concluir -Los tribunales constitucionales tienen límites

39. La más reciente e importante manifestación del constitucionalismo dominicano surge de las dificultades que fue preciso remover para concretizar la amplia reforma constitucional de 2010, que trajo entre sus novedades la creación de un tribunal constitucional con exclusiva competencia de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protección de los derechos fundamentales; para la materialización de tal propósito hubo que vencer la notable aprensión de un segmento significativo del liderazgo político nacional, cauteloso frente al surgimiento de un órgano de control de constitucionalidad que pudiera erigirse en una superestructura política y jurisdiccional, capaz de subrogarse competencias que legítimamente incumben a los tres poderes que integran el Gobierno de la Nación, como bien lo ha fijado el artículo 4 de la Carta Sustantiva.

40. La obviedad de ese recelo no solo era el resultado del temor subyacente de que se alentarán límites extremos de interdicción a la práctica consuetudinaria de algunas autoridades de producir actos normativos, muchas veces contrarios a los postulados constitucionales, sin que un órgano de control tuviera a su cargo la validez de tales disposiciones, como debe ser la regla de oro en todo sistema de gobierno que se precie de demócrata; sino también, en la desconfianza de que ese órgano de control constitucional, como ya dijimos, pudiera erigirse en una superestructura política y jurisdiccional capaz de subrogarse facultades que legítimamente no le conciernen. Este recelo ha alentado múltiples tropiezos en los regímenes democráticos al momento de externar su aquiescencia para que los tribunales constitucionales desarrollen ampliamente sus atribuciones.

41. En efecto, es absolutamente indispensable que se comprenda que la función de esta alta corte en cuanto a la determinación del contenido de los derechos fundamentales es de naturaleza interpretativa, y que de modo alguno le está permitido tomar decisiones políticas en contra de las leyes, pues de ser así estaría invadiendo el ámbito que la propia Carta Sustantiva reserva al legislador democrático, por lo que, en ese orden, la caracterización de los fallos de este órgano constitucional deben fundamentarse en la racionalidad y el apartamiento de cualquier argumento que pudiera inferir oportunismo político.

42. Esto no implica que el Tribunal Constitucional se distancie de su naturaleza técnico-judicial de contenido político, pues el control constitucional no solamente se vincula con la vigencia del sistema democrático, sino que suele



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

referirse a temas de carácter político y aprecia derechos fundamentales, que tienen sustrato político y democrático. Así las cosas, puede considerarse que la función básica del Tribunal Constitucional, además del control constitucional concentrado de la norma, es la de decidir en derecho casos concretos, determinando si se ha producido o no la violación del debido proceso.

43. Como órgano del Estado, el Tribunal Constitucional está rigurosamente sometido a los límites competenciales que le impone la Ley Suprema, y en ese contexto cualquier extralimitación decisoria pudiera mal interpretarse y resultar afectada sensiblemente la legitimidad del órgano constitucional, llegando a lacerar, inclusive, su propio prestigio, por lo que ha de comprenderse que este colegiado no personifica una superestructura políticamente poderosa, sino, un órgano de jurisdicción constitucional, cuyas específicas atribuciones son las de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, atendiendo, por supuesto, la deferencia con que han de tratarse los poderes públicos que conforman el gobierno de la nación.

44. Defendemos que el Tribunal Constitucional se autolimita o autocontrola, para evitar que el uso de sus facultades lo convierta en legislador sustitutivo o negativo. Se trata del conocido debate acerca del sesgo contra mayoritario de la jurisdicción constitucional como ente de revocación de normas generadas a partir del debate congresual, por representantes electos por la mayoría, en cuyo seno, sin que esta decisión pruebe lo contrario, se respetan los derechos de las minorías. Todo ello, sin necesidad de defender aquí, dadas las limitadas pretensiones inherentes al presente voto, las posturas de Brickell, Ackerman y Waldron en torno a la ilegitimidad democrática de la *judicial review* (como referente del actual control constitucional en acción directa en tanto procedimiento constitucional).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

IV. CONCLUSIÓN

En atención a lo expuesto, el suscrito sostiene que, tal y como se ha desarrollado en los fundamentos del presente voto, la sentencia de la que ahora disentimos debió aplicar el artículo 44 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), denegando la acción de inconstitucionalidad contra los artículos 156 y 157 de la Ley núm. 20-23, Orgánica de Régimen Electoral, del diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023); por cuanto, con lo decidido, el Tribunal Constitucional se distancia de principios democráticos esenciales, no solo de innegable trascendencia en el sistema electoral dominicano, sino en el ámbito del Poder Legislativo, que es el que goza de las atribuciones constitucionales legislativas, no así esta alta corte, cuya función específica se circunscribe al control constitucional, y no a la creación de normas, de conformidad con las prescripciones consignadas en nuestro ordenamiento jurídico.

Firmado: José Alejandro Vargas Guerrero, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintisiete (27) del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria