



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/1610/25**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de diciembre del año dos mil veinticinco (2025).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil y Amaury A. Reyes Torres, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



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

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

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la acción directa de inconstitucionalidad y de las disposiciones legales impugnadas**

Los accionantes, señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, apoderaron al Tribunal Constitucional de una acción directa de inconstitucionalidad mediante una instancia depositada en la Secretaría General el cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020). La indicada acción fue interpuesta contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), con la intención de que se emita una sentencia interpretativa aditiva en relación al artículo 92, cuyo contenido es el siguiente:

*Artículo 92. – Clasificación de Elecciones. Se establece la siguiente clasificación para las elecciones:*

- 1. Elecciones ordinarias. Son aquellas que se verifican periódicamente en fechas previamente determinadas por la Constitución.*
- 2. Elecciones Extraordinarias. Son las que se efectúan por disposición de una ley o de la Junta Central Electoral, en fechas determinadas de antemano pro preceptos constitucionales para provee los cargos electivos correspondientes a divisiones territoriales nuevas o modificadas, o cuando sea necesario por haber sido anuladas las*

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*elecciones anteriormente verificadas en determinadas demarcaciones, de acuerdo con la ley o por cualquier otro fin.*

3. *Elecciones Generales se entenderá por elecciones generales las hayan de verificarse en todo el territorio de la República.*

4. *Elecciones parciales. Se entenderá por elecciones parciales, las que se limitan a una o varias divisiones de dicho territorio.*

5. *Nivel de Elecciones. Se denominará nivel de elecciones el que contienen candidaturas indivisibles o no fraccionables en sí mismas.*

6. *Nivel presidencial. Se refiere a la elección conjunta del presidente y del vicepresidente de la República.*

7. *Nivel Senatorial. Se refiere a la elección de Senadores.*

8. *Nivel de diputaciones. Se refiere a la elección conjunta de diputados por demarcación territorial, diputados naciones por acumulación de votos y diputados representantes de la comunidad dominicana en el exterior.*

9. *Nivel municipal. Se refiere a la elección conjunta de alcaldes, regidores y sus respectivos suplentes, así como los directores, subdirectores y vocales de los distritos municipales.*

*Párrafo I.- En el caso de la elección de representantes ante parlamentos internacionales, serán escogidos en las mismas boletas que las utilizadas para la escogencia de senadores.*



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

*Párrafo II.- Los candidatos a suplentes de concejales y vocales serán seleccionados de acuerdo a los estatutos o reglamentos de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos.*

**2. Pretensiones de la parte accionante**

En el referido escrito, los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero alegan una omisión en la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), que debió disponer las circunstancias que pueden afectar el ejercicio eficaz del derecho al sufragio.

**3. Infracciones constitucionales alegadas**

La parte accionante, los Licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, alega que la referida disposición legal vulnera los artículos 22, 68, 74.1, 77, 124, 125, 208, 209 y 274 de la Constitución, que se transcriben a continuación:

*Artículo 22.- Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos:*

*1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo;*

*3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes;*

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante en inconstitucionalidad*

*Artículo 68.- Garantías de los derechos fundamentales. La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.*

*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:*

*1) No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza;*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Artículo 77.- Elección de las y los legisladores. La elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley.*

- 1) Cuando por cualquier motivo ocurran vacantes de senadores o diputados, la cámara correspondiente escogerá su sustituto de la terna que le presente el organismo superior del partido que lo postuló;*
- 2) La terna será sometida a la cámara donde se haya producido la vacante dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, si estuviere reunido el Congreso y, en caso de no estarlo, dentro de los primeros treinta días de su reunión. Transcurrido el plazo señalado sin que el organismo competente del partido someta la terna, la cámara correspondiente hará la elección;*
- 3) Los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público, salvo la labor docente. La ley regula el régimen de otras incompatibilidades;*
- 4) Las y los senadores y diputados no están ligados por mandato imperativo, actúan siempre con apego al sagrado deber de representación del pueblo que los eligió, ante el cual deben rendir cuentas.*

*Artículo 124.- Elección presidencial. El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente o la Presidenta de la República, quien será elegido o elegida cada cuatro años por voto directo. El Presidente o la Presidenta de la República podrá optar por un segundo período constitucional*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*consecutivo y no podrá postularse jamás al mismo cargo ni a la Vicepresidencia de la República.*

*Artículo 125.- Vicepresidente de la República. Habrá un o una Vicepresidente de la República, elegido conjuntamente con el Presidente, en la misma forma y por igual período. Para ser Vicepresidente de la República se requieren las mismas condiciones que para ser Presidente.*

*Artículo 208.- Ejercicio del sufragio. Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir a las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto. Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto.*

*Párrafo.- No tienen derecho al sufragio los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, ni quienes hayan perdido los derechos de ciudadanía o se encuentren suspendidos en tales derechos.*

*Artículo 209.- Asambleas electorales. Las asambleas electorales funcionarán en colegios electorales que serán organizados conforme a la ley. Los colegios electorales se abrirán cada cuatro años para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, a los representantes legislativos, a las autoridades municipales y a los demás funcionarios o representantes electivos. Estas elecciones se celebrarán de modo separado e independiente. Las de presidente, vicepresidente y representantes legislativos y parlamentarios de organismos*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*internacionales, el tercer domingo del mes de mayo y las de las autoridades municipales, el tercer domingo del mes de febrero.*

- 1) Cuando en las elecciones celebradas para elegir al Presidente de la República y al Vicepresidente ninguna de las candidaturas obtenga al menos más de la mitad de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección el último domingo del mes de junio del mismo año. En esta última elección sólo participarán las dos candidaturas que hayan alcanzado el mayor número de votos, y se considerará ganadora la candidatura que obtenga el mayor número de los votos válidos emitidos;*
- 2) Las elecciones se celebrarán conforme a la ley y con representación de las minorías cuando haya de elegirse dos o más candidatos;*
- 3) En los casos de convocatoria extraordinaria y referendo, las asambleas electorales se reunirán a más tardar setenta días después de la publicación de la ley de convocatoria. No podrán coincidir las elecciones de autoridades con la celebración de referendo.*

*Artículo 274.- Período constitucional de funcionarios electivos. El ejercicio electivo del Presidente y el Vicepresidente de la República, así como de los representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales, terminarán uniformemente el día 16 de agosto de cada cuatro años, fecha en que se inicia el correspondiente período constitucional, con las excepciones previstas en esta Constitución.*

*Párrafo I.- Las autoridades municipales electas el tercer domingo de febrero de cada cuatro años tomarán posesión el 24 de abril del mismo año.*



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

*Párrafo II.- Cuando un funcionario electivo cese en el ejercicio del cargo por muerte, renuncia, inhabilitación u otra causa, quien lo sustituya permanecerá en el ejercicio del cargo hasta completar el período.*

**4. Argumentos de los accionante**

Los Licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero pretenden una sentencia interpretativa aditiva al artículo 92 de la Ley núm. 15-19, bajo los siguientes alegatos:

*4.5. – Omisión de la ley electoral No. 15-19.-*

*4.5.1.- Siendo el sufragio un derecho constitucional fundamental que goza para su ejercicio de la garantía del Estado y siendo la Junta Central Electoral por disposición de la Constitución, el órgano responsable de organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de las elecciones, lo lógico y razonable es que la Ley Electoral que regula el ejercicio del derecho al sufragio para la elección de los miembros del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, prevea todas las circunstancias que puedan afectar el ejercicio eficaz de ese derecho.*

*4.5.2.- En efecto, esa ley debió disponer las condiciones que hicieran posible el ejercicio del sufragio por parte de los ciudadanos, en el caso de que, por causa de fuerza mayor, caso fortuito o cualquier otra circunstancia, el país quedara en una situación que imposibilitara o dificultara el ejercicio del sagrado derecho del pueblo a elegir a sus gobernantes. Bastaba con que la Ley Electoral señalará mecanismos*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*automáticos que, sin necesitar de la decisión de una autoridad personal o colegiada, dejara al país en la capacidad de celebrar las elecciones para elegir a los miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo.*

*4.5.3.- Esta afirmación cobra mayor sentido, cuando vemos que la propia Constitución al hablar de la sucesión presidencial y vicepresidencial en el curso del periodo constitucional, establece en sus artículos 129 y 130 formulas automáticas que despejan todo impase en la designación de los nuevos presidentes y vicepresidentes de la República.*

*4.5.4.- En efecto, ambos artículos establecen que en caso de ausencia del Presidente y del Vicepresidente, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia asumirá la presidencia provisionalmente y convocara al Congreso para que escoja a los nuevos incumbentes en un plazo que no podrá exceder de treinta días, disponiendo que “en caso de que, por cualquier circunstancia, no pudiese hacerse tal convocatoria, la Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho, inmediatamente, para llevar a cabo la elección”.*

*4.5.5.- La disposición del artículo 274 de la Constitución que dispone el final del mandato del presidente y vicepresidente de la República y de los Senadores y Diputados dejaría al país sin representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, en caso de que no se celebraran elecciones antes del 16 de agosto próxima. Ese no sería el caso de los miembros de los órganos constitucionales, los cuales en virtud del artículo 275 de la misma Constitución, seguirán en sus funciones hasta ser sustituidos por los nuevos incumbentes.*



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

*4.5.6.- Lo anterior significa que la Junta Central Electoral seguirá ejerciendo sus funciones como órgano rector del proceso electoral, aun en el caso de que no haya habido elecciones para elegir a los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo antes del próximo 16 de agosto. Esto hace que esta Junta Central Electoral que tendría de todas maneras, la tarea de organizar y dirigir las elecciones, sea el organismo más idóneo para ejercer las tareas ejecutivas de la Nación al mismo tiempo que en un plazo que no excedería de treinta días, llamara a las Asambleas Electorales para elegir los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo.*

## **5. Intervenciones oficiales**

En el presente caso, intervinieron y emitieron sus respectivas opiniones, la Procuraduría General de la República (A), la Cámara de Diputados (B) y el Senado de la República (C).

### **A. Procuraduría General de la República**

La Procuraduría General de la República emitió su dictamen respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad presentada por el la Licda. Carmen Diaz Amézquita, mediante la instancia depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020), por medio de la cual solicita su rechazo. Dicho órgano persecutor basa su pretensión esencialmente en las argumentaciones siguientes:

*No advertimos de qué modo el artículo 92 de la Ley No. 15-19 pudiera afectar el contenido esencial del derecho al sufragio, pues dicho texto se*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*limita a clasificar las elecciones en ordinarias y extraordinarias, así como señalar en cuales supuestos ha lugar a convocar unas elecciones extraordinarias. Como se observa, dicha disposición no implica limitación o exclusión alguna la sufragio de ningun dominicano, ni condiciona el voto de ningún elector en favor o en perjuicio de algún candidato que no sea el preferido por el votante, por lo que el referido texto no ateta ni contra la libertad, ni contra el secreto, ni contra la universalidad del voto en la República Dominicana. (SIC)*

*4.3.-En cuanto a la presunta violación a la regla de continuidad en el cargo de los funcionarios públicos designados. (Arts. 274 de la Constitución)*

*Los accionantes aducen que el artículo 92 de la Ley No. 15-19, que se incurre en una omisión en la mismo al no prever que autoridad pública asume el Poder Ejecutivo si al 16 de agosto no se han celebrado elecciones, por lo que sugieren los accionantes que el Tribunal Constitucional dicte una sentencia interpretativa aditiva que establezca que la Junta Central Electoral (JCE) ejercerá el Poder Ejecutivo en esa circunstancia y que deberá convocar elecciones extraordinarias en un plazo de 30 días.*

*El Tribunal Constitucional interpretando el alcance del artículo 274 de la Constitución señala lo siguiente, en su Sentencia TC/0062/19: "La "inconstitucionalidad" aludida por el accionante responde a una lectura sesgada e incompleta de la Carta Sustantiva, siendo lo correcto una interpretación armónica y sistemática de la misma, pues los propios textos invocados por el accionante son los que determinan el período*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*constitucional de las autoridades municipales...el citado artículo 274 de la Constitución, inalterado desde el dos mil diez (2010), señala, como norma general, que el período constitucional de funcionarios electivos es de cuatro (4) años, “con las excepciones previstas en la Constitución”... esta configuración constitucional no subvierte el orden jurídico electoral, como alega el accionante, pues el período de cuatro (4) años para los cargos electivos es la natural consecuencia de la existencia de nuestro sistema de gobierno, del régimen republicano, en el cual el desempeño sometido a un período de duración fija.”*

*La Junta Central Electoral (JCE) por su naturaleza institucional, es un órgano especializado en organizar elecciones, por demás un órgano extrapoder del Estado dominicano, que carece de la estructura administrativa necesaria para hacerse cargo del Poder Ejecutivo. La JCE, además, ha dictado una proclama donde convoca a elecciones ordinarias el 5 de julio del 2020 (antes de culminar el periodo constitucional 2016-2020) para que los dominicanos tanto en el país como en el exterior puedan elegir a las autoridades responsables del Poder Ejecutivo y del Legislativo para el periodo 2020-2024. Por lo que no se advierte un panorama en el cual se vaya a caer en un vacío de poder político.*

*Hay que destacar además que la fórmula que los accionantes abogan se establezca en la ley, atribuyéndole a la JCE, funciones del Poder Ejecutivo violarían el artículo 4 de la Constitución respecto del principio de indelegabilidad de funciones de un poder del Estado a otro.*



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

*Otros argumentos de peso, que le restan sustentabilidad jurídica a la propuesta de los accionantes lo es la violación al principio democrático y de legitimidad que supone que precisamente quienes detentan las funciones del Poder Ejecutivo o del Legislativo sean elegidos mediante sufragio; por lo que serían ilegítimos los designados para asumir esa función sin estar ungidos por el voto popular.*

**B. Cámara de Diputados de la República Dominicana**

La Cámara de Diputados emitió su opinión mediante la instancia depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el diez (10) de junio de dos mil veinte (2020), por medio del cual solicita de manera principal su inadmisibilidad y, subsidiariamente en cuanto al fondo su rechazo. Dicha cámara legislativa fundamentó esencialmente su pretensión en los argumentos siguientes:

Inadmisibilidad por falta de precisión sobre los vicios de inconstitucionalidad en que alegadamente incurre la Ley núm. 15-19, por presuntamente omitir disponer las circunstancias que puedan afectar el ejercicio eficaz del derecho al sufragio,

*2. La falta de precisión deviene una característica constante de la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad. En su escrito de Acción Directa de Inconstitucionalidad, los accionantes no indican de forma clara e individualizada como la Ley 15-19 vulnera los artículos 22, 68, 74.1, 77, 124, 125, 208, 209 y 274 de la Constitución de la República.*



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

*3. Contrario a esto, los accionantes se han limitado a establecer, de forma vaga e imprecisa, que la alegada inconstitucionalidad de la Ley 15-19 radica en que dicha norma “omitió” establecer una solución que garantice el ejercicio del derecho fundamental para elegir al Presidente de la Republica y los miembros del Poder Legislativo. (...)*

*9. Por tanto, en la especie, corresponde declarar la inadmisibilidad de la Acción Directa de Inconstitucionalidad, al evidenciarse el incumplimiento del artículo 38 de la Ley 137-11 de los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia exigidos por los precedentes constitucionales sostenidos por esta Alta Corte. (...)*

*14. Conforme lo esbozado por los accionantes y transcrito anteriormente, podría inferirse que la alegada inconstitucionalidad de la Ley 15-19 se debe a que dicha norma no prevé textualmente cuales son todos los escenarios en los cuales la Junta Central Electoral o la ley pudieran disponer la celebración de elecciones extraordinarias.*

*15. No obstante, la simple lectura del artículo 92.2 de la Ley 15-19 se infiere que el legislador ha establecido, de manera enunciativa y no limitativa, algunos escenarios en los cuales las elecciones no pueden ser celebradas conforme los preceptos constitucionales, razón por la cual se ha establecido, de manera general, que se consideraran extraordinarias todas las demás elecciones “que se efectúen por disposición de una ley o de la Junta Central Electoral, en fechas determinadas de antemano por preceptos constitucionales, para cualquier otro fin”. (...)*



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

*19. En definitiva, los argumentos de los accionantes respecto a la supuesta inconstitucionalidad de la Ley 15-19 se basan en presuntas dificultades de aplicación del artículo 92.2 de dicha norma y no en los vicios constitucionales propiamente, atribuibles a su contenido normativo. Por tanto, corresponde declarar improcedente la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad, conforme al criterio ratificado por el Tribunal Constitucional. (...)*

*24. Es la misma Constitución de la Republica la cual dispone una salida a la problemática planteada por los accionantes en caso de que, por causas de fuerza mayor, no se celebraren las elecciones presidenciales y congresuales antes del 16 de agosto de 2020. Ante la imposibilidad de la toma de juramento del Presidente y Vicepresidente de la República, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia deberá asumir el cargo de forma interina (...)*

*26. Además, de los artículos 126 y 129 de la Constitución de la Republica se desprende que no solo se ha consagrado una solución normativa para eventuales casos de fuerza mayor por los cuales el Presidente y el Vicepresidente de la República no puedan ser juramentados, sino también, “una vez cese la causa que haya impedido al Presidente o al Vicepresidente electos asumir sus cargos, estos serán juramentados y entraran en funciones de inmediato”, conforme prevé el artículo 126.1 de nuestra Carta Magna.*



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

**C. Senado de la República**

El Senado de la República emitió su opinión mediante instancia depositada en fecha veinticinco diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020), mediante la cual solicita su rechazo. Dicha cámara legislativa fundamentó esencialmente su pretensión en los argumentos siguientes:

*I-) Opinión sobre el procedimiento constitucional legislativo, utilizado en el Senado de la República, al momento de sancionar la citada ley.*

*Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 13 de junio del año 2015, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley No. 15-19, objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras, los Diputados y Diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.*

*Que la ley objeto de esta opinión, originada en el Senado de la República, fue depositada como proyecto de ley en el Senado de la República en fecha 17 de enero del 2019, mediante el número de iniciativa No. 00917-2019-PLE-SE.*

*Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 22 de enero del 2019, remitiéndose a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, la misma fue declarada de urgencia en fecha 9 de febrero 2019, siendo aprobado dicho proyecto en primera lectura con modificaciones el día 9 de febrero 2019 y en segunda lectura en esta última fecha.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento de los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio del año 2015, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley No 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, de fecha dieciocho (18) del mes de febrero del año dos mil diecinueve (2019), los cuales estipulan lo siguiente: "Artículo 98: Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas". (...)*

*Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los tramites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido a la Cámara de Diputados, para los fines correspondientes.*

*A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera clara con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, de fecha 18 de febrero del 2019, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido. (...)*

*Al leer detenidamente el planteamiento de los accionantes más arriba indicado, nos damos cuenta que el mismo viola el artículo 4 de la Constitución, el cual se refiere expresamente a la separación de los poderes, pero además sugerirle al Tribunal Constitucional que emita una sentencia interpretativa cuya función esencial obedece al Poder*



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

*Legislativo o más bien a la Asamblea Nacional el hecho implicaría que el Constitucional se involucre en una acción que no es de su competencia, toda vez que el verdadero Poder del sistema democrático emana del Poder ciudadano, o sea del voto directo, voto popular, aceptarlo sería inmiscuirse en la teoría o tesis que refiere el Profesor Santos Laya sobre el test de racionalización, el cual provoca un choque de ideas sobre si el Tribunal Constitucional tiene facultad para emitir alguna sentencia que obligue al Poder Legislativo a someterse a sus designios como antes hemos explicado, la base esencial del sistema democrático representativo consiste fundamentalmente en la separación de los Poderes, pero interpretar que un órgano administrativo como lo es la Junta Central Electoral pueda o tenga facultad para llenar un vacío constitucional fundamentado en una sentencia interpretativa, devendría en violación de la misma Constitución, toda vez que un órgano administrativo no tendría la facultad legal para suplantar el ejercicio del Poder Ejecutivo y mucho menos del Poder Legislativo o la Asamblea Nacional, que sería en última instancia la que está facultada para llenar el alegado vacío Constitucional e integrarlo directamente en la misma Constitución de la República.*

## **6. Intervención voluntaria**

En el presente caso, intervinieron de forma voluntaria en la presente acción directa de inconstitucionalidad, los señores José Miguel Vázquez García (A), Cristina Aguiar Quezada y Freddy Ángel Castro Díaz (B)



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

**A. José Miguel Vázquez García**

El quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020) el señor José Miguel Vázquez García intervino voluntariamente respecto de acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa. Solicitó que fuera declarada inadmisibile. Para sostener sus pretensiones, argumenta, en síntesis, lo siguiente:

*SEGUNDO: De manera Principal, que tenga a bien DECLARAR INADMISIBLE la Acción Directa de Inconstitucionalidad incoada por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andres Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Gerrero en contra de la ley 15-19 del Régimen Electoral*

*1. por carecer de presupuestos argumentativos que fundamenten jurídicamente la alegada inconstitucionalidad, en razón de que no fueron señalados los requisitos, ni las argumentaciones pertinentes, ni la violación constitucional precisa, elementos imprescindibles para la admisibilidad, según reiterados precedentes de este Tribunal.*

*2. Por tener un fundamento en un hecho eventual y condicionado, lo que, lo asemeja más, a una demanda especulativa, sin objeto cierto, en concordancia con lo estipulado por este Tribunal cuando ha establecido como requisitos de admisibilidad: "claridad; certeza; especificidad y pertinencia." Para el presente caso, no existe ni la certeza, ni la claridad y tampoco la pertinencia. Según sentencia TC/0095/12. Por lo que procede la declaratoria de inadmisibilidad.*



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

3. *Por no haber podido probar el conflicto de la ley 15-19 con la Constitución, toda vez, que tratándose de una emergencia nacional, como la descrita por los accionantes en inconstitucionalidad, la constitución prevé lo que pueda ocurrir entre el artículo 274 parte infine y el numeral 3 del artículo 266 de la constitución dominicana.*

4. *Por las contradicciones existentes entre el objeto de la demanda y el petitorio, toda vez que lo que procura el accionante no es una declaratoria de inconstitucionalidad, sino, una modificación legislativa, para sanear; a su juicio, omisiones de la ley, no así, un perjuicio constitucional.*

*TERCERO: DE manera subsidiaria, en cuanto al fondo, que tenga a bien RECHAZAR la Acción Directa de Inconstitucionalidad de la ley electoral Numero 15-19 por improcedente, mal fundada y carente de toda base legal.*

**B. Señores Cristina Aguiar Quezada y Freddy Angel Castro Díaz**

El veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020) los señores Cristina Aguiar Quezada y Freddy Angel Castro Díaz intervinieron voluntariamente respecto de acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa y solicitaron que fuera rechazada. Para sostener sus pretensiones, argumentan, en síntesis, lo siguiente:

*24. Tal como se verifica, el límite temporal de los mandatos presidencial y congresional constituye una expresión y materialización de los principios democrático y republicano, razón por la cual el Constituyente estableció*



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

*claramente en el Art. 274 de la Carta Magna que: El ejercicio electivo del Presidente y el Vicepresidente de la República, así como de los representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales, terminarán uniformemente el día 16 de agosto de cada cuatro años, fecha en que se inicia el correspondiente período constitucional.*

*25. En caso de que no se celebrasen las elecciones presidenciales y congresionales convocadas por la Junta Central Electoral para el día 05 de julio de 2020 y las nuevas autoridades no pudieran tomar posesión de sus cargos el día 16 de agosto de 2020, se estaría violando el período constitucional fijado para los funcionarios electivos y, por tanto, transgrediendo los principios republicano y democrático, que constituyen verdaderas cláusulas pétreas de nuestra Constitución, al tiempo que se perpetuaría un golpe de estado constitucional, al prolongar ilegítimamente el mandato del actual presidente en franca subversión del orden constitucional, conforme establece el artículo 73 de la Constitución.*

*En el mismo orden, en lo atinente a esa posibilidad de que se llegare al 16 de agosto sin un Presidente y un Vicepresidente elegidos para juramentar, los accionantes principales formulan en sus conclusiones el petitorio de que, "concluido el período constitucional, la Junta Central Electoral ejercerá las funciones de Poder Ejecutivo y deberá convocar elecciones a celebrarse en un plazo máximo de treinta días".*

*27. Sobre este aspecto, el artículo 4 de la Constitución establece que el gobierno de la Nación se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. "Estos tres poderes son independiente en el ejercicio de*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por la Constitución y las leyes".*

*28. Como se evidencia, la posibilidad de que la Junta Central Electoral asuma el Poder Ejecutivo en una situación de excepcionalidad constitucional, constituiría una violación del principio de separación funcional de los poderes públicos; lo cual implicaría transferir competencias de un poder del Estado a un órgano constitucional autónomo, desbordando el texto de la Constitución misma y afectando los principios republicano y democrático. (...)*

*POR TALES MOTMS, por los que se alegarán en su oportunidad, y por todos aquellos que tenga a bien suplir ese honorable Tribunal Constitucional, los señores Cristina Aguiar Quezada, Freddy Angel Castro Díaz, Namphi A. Rodríguez y José Johnny Marte Valoy, por órgano de sus abogados constituidos y apoderados especiales, solicitan lo siguiente:(...)*

*SEGUNDO: En cuanto al fondo, acoger la presente demanda en intervención voluntaria incoada por los suscritos, y RECHAZAR el petitorio de los accionantes principales que reza: "concluido el período constitucional, la Junta Central Electoral ejercerá las funciones de Poder Ejecutivo y deberá convocar elecciones a celebrarse en un plazo máximo de treinta días"; por violar el artículo 4 dela Constitución; a la vez que dictar una sentencia interpretativa en la cual se reafirme que el período constitucional del actual gobierno termina el próximo 16 de agosto de 2020 y que en caso de no poder realizarse las elecciones presidenciales y*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*congresionales y, Por tanto, no producirse el cambio de mando del 16 de agosto de 2020, sólo el consenso de los partidos políticos (artículo 216 de la Constitución) y de las fuerzas económicas y sociales del país podría explorar una salida institucional al impasse, siempre respetando la Constitución.*

### **7. Celebración de audiencia pública**

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020). En dicha audiencia comparecieron las partes y el expediente quedó en estado de fallo.

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

### **8. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución de la República de dos mil diez (2010) y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

#### **9. Legitimación activa**

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

9.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar 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 36 de la Ley núm. 137-11 los cuales le conceden dicha condición a aquellos que poseen un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.2. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad ante este tribunal, y partir de su precedente contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019), se considerará que tienen una presunción de 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, 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. En ese sentido, este tribunal constitucional estima que los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel



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

Esquea Guerrero, en su condición de ser personas físicas que manifiestan personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, cuentan con la calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.

Resuelto esto, veamos ahora la intervención voluntaria.

**10. Intervención voluntaria**

Tal como hemos indicado, los señores José Miguel Vázquez García, Cristina Aguiar Quezada y Freddy Angel Castro Díaz, intervinieron voluntariamente respecto de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa.

10.1. De conformidad con el artículo 19 del *Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional*, aprobado por el Pleno el diecisiete (17) de diciembre de dos mil catorce (2014),

*[e]l interviniente es la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de una intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa.*

10.2. La intervención voluntaria «se admite cuando la parte interviniente tiene algún interés en el resultado del proceso en curso, ante la posibilidad de que el resultado de la decisión se pueda ver afectados sus derechos e interés»

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



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

(TC/0216/22). Al tratarse de este tipo de intervención, aplican, entonces, las reglas que nuestro reglamento jurisdiccional traza en su artículo 20:

*La intervención voluntaria se realizará mediante escrito motivado, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional.*

10.4. Al respecto, el expediente relativo a la acción directa de inconstitucionalidad fue publicado el veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020). Al haberse formalizado la intervención voluntaria por el señor José Miguel Vázquez García el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020), y por los señores Cristina Aguiar Quezada y Freddy Ángel Castro Díaz el veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020), es decir, antes y en la misma fecha de publicación del referido expediente, el cómputo del plazo aún no había iniciado. En consecuencia, debe colegirse que los intervinientes voluntarios ejercieron su derecho en tiempo hábil.

## **11. Inadmisibilidad**

El Tribunal entiende que la presente acción directa de inconstitucionalidad es inadmisibile, en virtud del razonamiento siguiente:

11.1. La parte accionante, los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, cuestiona lo que, a su entender, constituye una omisión legislativa parcial, en tanto el legislador orgánico no desarrolló los preceptos normativos destinados a colmar las situaciones en que se presente: *i)* la posposición de elecciones por causas de fuerza mayor, así como la determinación de la fecha que constriñe al órgano de administración electoral a celebrarlas fuera de los plazos previstos constitucionalmente; y, *ii)* ante dicho supuesto —esto es, la celebración de elecciones fuera del plazo constitucionalmente establecido—, qué ocurriría con las autoridades electas para un período constitucional, una vez agotado este: a) si deben cesar en sus funciones, o b) si deben continuar en ellas hasta tanto se produzca la renovación de las autoridades en los cargos respectivos, a fin de evitar un vacío de poder y asegurar la continuidad institucional del Estado. Tales imputaciones *omisivas* se atribuyen a la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral.

11.2. Sin embargo, advierte también este tribunal constitucional que mediante el artículo 341 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, fueron derogados y sustituidas las disposiciones de la Ley núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Ley Orgánica de Régimen Electoral y sus modificaciones, o cualquier otra que le sea contraria. De conformidad con el artículo 1 que instituye el objeto de la Ley núm. 20-23, esta define, establece y regula: *i)* El ejercicio del derecho de ciudadanía de elegir y ser elegibles; *ii)* El procedimiento y desarrollo del proceso electoral para la conformación del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la elección de las autoridades municipales; y *iii)* El funcionamiento y competencias de la Junta Central Electoral como máximo ente responsable de la organización de los comicios.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11.3. De todo lo anterior, este tribunal advierte que los supuestos de omisión denunciados sobre los que descansa la infracción constitucional alegada, es ya inexistente, pues quedaron derogadas las leyes que creaban y regulaban esa última. En ese sentido ya esta alta corte se ha pronunciado respecto a estos supuestos al indicar que cuando,

*...por modificación o derogación de la norma, la infracción a la Constitución no se encuentra más en el ordenamiento, el tribunal ha establecido que tales casos serán declarados inadmisibles, puesto que al no existir ya la norma cuestionada, queda sin objeto la acción directa de inconstitucionalidad, y al resultar la falta de objeto un medio de inadmisión admitido tradicionalmente por la jurisprudencia dominicana, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad [Sentencia TC/0126/13, del dos (2) de agosto de dos mil trece (2013)].*

11.4. En efecto, el Tribunal Constitucional se ha referido a la *falta de objeto* como consecuencia de la derogación (TC/0023/12; TC/0113/13; TC/0143/13; TC/0210/14, TC/0043/15 y TC-0444-19, entre otras). En efecto, ha establecido que, como regla general, la derogación extingue el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad, en razón de que la norma impugnada ha desaparecido del ordenamiento jurídico [Sentencia TC/0226/19, del siete (7) de agosto de dos mil diecinueve (2019)]. En este tenor, conviene precisar que tal derogación genera la declaratoria de inadmisibilidad por carecer de objeto.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Guerrero Vargas, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Miguel Valera Montero, primer sustituto; y Amaury A. Reyes Torres y los votos disidentes de los magistrados José Alejandro Ayuso y Alba Luisa Beard Marcos.

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

#### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR INADMISIBLE**, por falta de objeto, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por alegada omisión legislativa parcial, contra la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, por haberse derogado este cuerpo normativo con la entrada en vigencia de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral.

**SEGUNDO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas de acuerdo a lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

**TERCERO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría y a la parte accionante, Licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero.



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

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez.

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**MIGUEL A. VALERA MONTERO**

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, hacemos constar nuestro voto salvado. Pese a estar de acuerdo con la parte decisoria o resolutive, no compartimos parte de los motivos desarrollados para fundamentar la misma. Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



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

2. En el presente caso, este colegiado pronuncia la inadmisibilidad de una acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley Electoral núm. 15-19, de fecha dieciocho (18) de febrero del año dos mil diecinueve (2019), con la intención de que se emita una sentencia interpretativa aditiva en relación al artículo 92 por *omisión legislativa parcial*.

3. Los accionantes atribuyen la referida omisión a que “*el legislador orgánico no desarrolló los preceptos normativos destinados a colmar las situaciones en que se presente: i) la posposición de elecciones por causas de fuerza mayor, así como la determinación de la fecha que constriñe al órgano de administración electoral a celebrarlas fuera de los plazos previstos constitucionalmente; y, ii) ante dicho supuesto —esto es, la celebración de elecciones fuera del plazo constitucionalmente establecido—, qué ocurriría con las autoridades electas para un período constitucional, una vez agotado este: a) si deben cesar en sus funciones, o b) si deben continuar en ellas hasta tanto se produzca la renovación de las autoridades en los cargos respectivos, a fin de evitar un vacío de poder y asegurar la continuidad institucional del Estado. Tales imputaciones omisivas se atribuyen a la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral*” [párr. 11.2 de la presente decisión]

4. La referida inadmisibilidad se fundamenta en la falta de objeto. En ese sentido, la presente decisión reitera que “[este Tribunal Constitucional] *ha establecido que, como regla general, la derogación extingue el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad, en razón de que la norma impugnada*



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

*ha desaparecido del ordenamiento jurídico [Sentencia TC/0226/19, del siete (7) de agosto de dos mil diecinueve (2019)]. En este tenor, conviene precisar que tal derogación genera la declaratoria de inadmisibilidad por carecer de objeto.” [párr. 11.5.]*

5. En cuanto a este aspecto, reiteramos nuestra posición ya expresada en la sentencia TC/1005/23 [reiterada en la sentencia TC/0166/25], respecto a que, contrario a la posición de la mayoría, entendemos que en casos como el de la especie, la falta de objeto no constituye impedimento a que este Tribunal se pronuncie respecto de la cuestión de justicia constitucional propia del análisis *in abstracto* de la norma, pues aún la norma atacada haya perdido su vigencia al momento de la presente decisión, en casos como el que nos ocupa existe una probabilidad real y razonable de que se repita una norma o una situación fáctica similares que amerite de una respuesta en un tiempo extremadamente corto, pudiendo igualmente repetirse las infracciones constitucionales denunciadas sin que este colegiado se pronuncie al respecto. Esto así porque la alegada omisión se refería a la posibilidad de posposición o celebración fuera de plazo constitucional de las elecciones y el escenario en que, autoridades electas para un periodo constitucional determinado deban extenderse en su mandato una vez agotado el mismo.

6. En adición a lo anterior, otro aspecto que debemos resaltar es que, en la presente decisión indicamos que *“mediante el artículo 341 de la Ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, fueron derogados y sustituidas las disposiciones de la Ley 15-19, del 18 de febrero de 2019, Ley Orgánica de Régimen Electoral y sus modificaciones, o cualquier otra que le sea contraria”*



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

[párr. 11.3] para luego referirnos al objeto de la nueva disposición legal. A nuestro entender, la inconstitucionalidad alegada ameritaba un análisis de la nueva norma a los fines de determinar si la causa de inconstitucionalidad alegada por los accionantes ha sido subsanada o mantenida por la misma, todo esto al margen y como excepción al criterio de la sentencia TC/0226/19.

7. Este colegiado ha retenido conocer el fondo de acciones directas en caso de normas derogadas cuando (i) la norma atacada es mantenida en aquella que la ha sustituido disponiendo su derogación, reconociendo que en este caso la acción mantiene su objeto [Cfr. Sentencia TC/0111/16, párr. 9.2.1.], y (ii) cuando una vulneración constitucional por exclusión de un grupo discriminado no ha sido subsanada con una derogación, procediendo conocer el fondo de la acción [Cfr. Sentencia TC/0101/24, pág. 48]. En ese sentido, correspondía evaluar si con la nueva disposición legal que derogó y sustituyó la norma impugnada, se mantenía o no la *omisión parcial* argumentada por los accionantes, análisis que resultaba posible por la tesis que mantuvimos en nuestro voto en la sentencia TC/1005/23, como por los criterios aquí indicados.

8. En consecuencia, somos de opinión que, aún declarándose la falta de objeto, un tema de esta trascendencia ameritaba un pronunciamiento por parte de este Tribunal sea como excepción al criterio generalizado en nuestra sentencia TC/0226/19 en razón de la posibilidad de una reiteración de una norma similar o de efectos idénticos a la atacada y las consecuencias de este escenario, las cuales ya fueron tratadas en nuestro voto salvado [sentencia TC/1005/23] o mediante la verificación de si los méritos de la inconstitucionalidad por omisión parcial alegada por los accionantes eran mantenidos en la nueva ley que sustituyó la ley derogada.



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

Miguel A. Valera Montero, juez primer sustituto

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**JOSÉ ALEJANDRO AYUSO**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución<sup>1</sup> y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11<sup>2</sup>. En tal sentido, presentamos nuestro *voto disidente*, fundado en las razones que expondremos a continuación:

**I. Breve preámbulo**

El conflicto se origina a raíz de una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los Licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la ley electoral núm. 15-19, de fecha dieciocho (18) de febrero del año dos mil diecinueve (2019), en la que se cuestiona lo que —al entender de la parte accionante— constituye una ***omisión legislativa parcial***, en tanto el legislador orgánico no desarrolló los preceptos normativos destinados a colmar las situaciones en que se presente: *i)* la posposición de elecciones por causas de fuerza mayor, así como la

<sup>1</sup> Artículo 186.- Integración y decisiones. 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.

<sup>2</sup> 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.

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



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

determinación de la fecha que constriñe al órgano de administración electoral a celebrarlas fuera de los plazos previstos constitucionalmente; y, **ii)** ante dicho supuesto —esto es, la celebración de elecciones fuera del plazo constitucionalmente establecido—, qué ocurriría con las autoridades electas para un período constitucional, una vez agotado este: **a)** si deben cesar en sus funciones, o **b)** si deben continuar en ellas hasta tanto se produzca la renovación de las autoridades en los cargos respectivos, a fin de evitar un vacío de poder y asegurar la continuidad institucional del Estado.

Dicha acción constitucional fue declarada inadmisible por falta de objeto, pues la mayoría de este colegiado considerada que *“mediante el artículo 341 de la Ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, fueron derogados y sustituidas las disposiciones de la Ley 15-19, del 18 de febrero de 2019, Ley Orgánica de Régimen Electoral y sus modificaciones, o cualquier otra que le sea contraria”* de ahí que los *“supuestos de omisión denunciados sobre los que descansa la infracción constitucional alegada, es ya inexistente, pues quedaron derogadas las leyes que creaban y regulaban esa última”*, de modo que se configura la *falta de objeto* como consecuencia de la derogación, conforme a los criterios esgrimidos en las sentencias TC/0023/12; TC/0113/13; TC/0143/13; TC/0210/14, TC/0043/15 y TC-0444-19.

El presente voto disidente se formula por mi frontal discrepancia con los fundamentos de dicha decisión. Considero que, cuando lo sometido a control es una *omisión legislativa*, la declaratoria de falta de objeto no puede desprenderse de manera automática de la derogación formal de la ley impugnada. Ello en tanto la acción constitucional no se dirige contra la numeración de un texto



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normativo, sino contra un vacío regulatorio constitucionalmente relevante; en consecuencia, el juicio de admisibilidad debía modularse a fin de verificar si la omisión alegada fue efectivamente colmada o si, por el contrario, se reproduce materialmente en el nuevo cuerpo legislativo.

Más concretamente, estimo que la decisión mayoritaria adopta una lectura *excesivamente formalista* de la doctrina sobre *normas derogadas*, al limitar el análisis a la pérdida de vigencia formal, sin ponderar los supuestos en que el control concentrado resulta procedente a pesar de la derogación, en particular cuando subsiste el conflicto constitucional en términos materiales, como ocurre frente a omisiones legislativas que permanecen incólumes bajo un nuevo régimen normativo adoptado por el legislador.

A partir de esta propuesta de *modulación del control constitucional*, el presente voto desarrolla lo que, a juicio de su suscribiente, debió constituir el abordaje de la decisión de la mayoría, reconstruyendo la línea lógico-jurídica que imponía el caso y delimitando los rubros de análisis que resultaban ineludibles para una decisión de fondo. En ese sentido, se examinan: *i)* la procedencia del control concentrado frente a normas derogadas cuando se denuncia una omisión legislativa; *ii)* la verificación de la persistencia o satisfacción sobrevenida del vacío normativo en la Ley núm. 20-23; *iii)* el alcance constitucional de la regulación sobre la posposición de elecciones por causas de fuerza mayor; y, *iv)* la omisión subsistente relativa al diferimiento de la toma de posesión de las autoridades electas.

Como nota previa reflexiva, el suscribiente de este voto es plenamente consciente de que el desarrollo analítico que se propone no está exento de aristas plurales, tensiones interpretativas y debates ulteriores. En efecto, el examen que se despliega a continuación comporta una lectura de los linderos



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales y de sus fronteras frente a la actuación legislativa, particularmente en materias que inciden sobre la temporalidad del mandato representativo y el diferimiento de la toma de posesión. Precisamente por ello, estimamos saludable y prudente que estas reflexiones se introduzcan a través de un voto disidente, como espacio para la exploración argumentativa y la apertura del debate constitucional, y no necesariamente como *ratio decidendi* de la decisión. Ello no despoja al presente voto de su inevitable repercusión jurídica y política, ni atenúa su vocación orientadora; antes bien, reconoce que su función es abrir un cauce de reflexión que permita, en lo adelante, encauzar las respuestas normativas destinadas a colmar los vacíos advertidos, en un marco de respeto a la supremacía constitucional y a la libertad de configuración del legislador.

### II. El control concentrado sobre normas derogadas

La parte accionante, los Licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, cuestiona lo que, a su entender, constituye una ***omisión legislativa parcial***, en tanto el legislador orgánico no desarrolló los preceptos normativos destinados a colmar las situaciones en que se presente: **i)** la posposición de elecciones por causas de fuerza mayor, así como la determinación de la fecha que constriñe al órgano de administración electoral a celebrarlas fuera de los plazos previstos constitucionalmente; y, **ii)** ante dicho supuesto —esto es, la celebración de elecciones fuera del plazo constitucionalmente establecido—, qué ocurriría con las autoridades electas para un período constitucional, una vez agotado este: **a)** si deben cesar en sus funciones, o **b)** si deben continuar en ellas hasta tanto se produzca la renovación de las autoridades en los cargos respectivos, a fin de evitar un vacío de poder y asegurar la continuidad institucional del Estado.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tales imputaciones *omisivas* se atribuyen a la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, vigente al momento de la crisis generada por la pandemia del coronavirus 2019 (COVID-19), la cual puso de relieve la necesidad de precisar una solución jurídica ante la posposición de las elecciones y el eventual diferimiento de la toma de posesión de las autoridades electas, pues trastocó el curso del proceso electoral de cara a la celebración de las asambleas electorales del año dos mil veinte (2020). En específico, las elecciones para elegir a las autoridades legislativas y presidencial, alterando las fechas previstas en el calendario electoral para el normal desarrollo de estas asambleas electorales. Sin embargo, vale decir que se mantuvo incólume la fecha constitucionalmente establecida para la *toma de posesión*<sup>3»4»5</sup>, aunque fueron modificadas las fechas de *celebración de las elecciones*.

El análisis de las omisiones invocadas se complejiza en razón de que con la entrada en vigencia de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, en el año dos mil veintitrés (2023), quedó derogada la norma que presuntamente adolecía de la omisión legislativa alegada. Ello resulta relevante en la medida en la que obligaba al Tribunal a examinar la *doctrina del control constitucional de normas derogadas*, no en su dimensión clásica —orientada a verificar la ultraactividad del precepto normativo—, sino en clave de reproducción material del precepto y de las omisiones legislativas. En efecto, el meollo de la cuestión pivotaba en determinar si la derogación formal neutraliza o no el objeto del control, particularmente cuando la omisión que se denuncia pudiera persistir en el nuevo cuerpo normativo, lo que supondría que se mantiene vigente el *problema constitucional*.

<sup>3</sup> [Hoy toman posesión alcaldes en 158 municipios del país](#)

<sup>4</sup> Cámara Diputados deja abierta Segunda Legislatura Ordinaria 2020-2021 – El Nuevo Diario (República Dominicana)

<sup>5</sup> Discurso del presidente Luis Abinader en el acto de toma de posesión ante la Asamblea Nacional | Presidencia de la República Dominicana

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por tanto, ello conllevaba que el Tribunal examinara la *teoría del control constitucional de normas derogadas*, considerando que no se trata de un control orientado a la declaratoria de inconstitucionalidad de un precepto normativo, lo cual, de suyo, implicaría analizar su eventual reproducción en un nuevo cuerpo legal, sino de una *omisión normativa*, lo que conlleva una verificación distinta. En efecto, no se requería constatar la reproducción literal del texto normativo en la nueva pieza legislativa, sino comprobar si la *omisión legislativa* persistía en el nuevo régimen normativo, cuestiones que omitió analizar la Mayoría al decantarse por inadmitir la acción por presunta falta de objeto.

En cualquier escenario, ambas verificaciones debían partir de establecer, de *manera primigenia*, la **posibilidad de ejercer control constitucional respecto de una norma derogada**, en las dos modalidades referidas, conforme a los criterios previamente desarrollados por este Tribunal Constitucional. En consecuencia, se plantean *dos objeciones primarias* a deslindar a continuación: la *primera*, relativa a la posibilidad de ejercer control constitucional respecto de normas derogadas; y la *segunda*, concerniente a si dicho control abarca únicamente la constatación de la existencia o reproducción del precepto normativo en otro cuerpo legislativo, o si se extiende también —como acontece en el presente caso— a la verificación de la omisión legislativa imputada en la nueva ley que sustituye a la derogada. Todo ello con el propósito de crear, sobre el particular, una unificación de criterios que permita determinar el parámetro aplicable tanto para el *control de normas* como de *omisiones legislativas*, en los supuestos de control concentrado frente a *disposiciones derogadas*.

Al respecto, este Tribunal Constitucional ha puntualizado que, cuando por modificación o derogación de la norma la infracción a la Constitución deja de encontrarse en el ordenamiento, la acción cuyo objeto es obtener su declaratoria



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de inconstitucionalidad deviene ***inadmisibile***. Ello así, en tanto al no existir ya la norma cuestionada, carece de objeto la acción directa de inconstitucionalidad [Sentencia TC/0126/13, del 2 de agosto de 2013, criterio ratificado en la sentencia TC/0153/14].

Sin embargo, este Tribunal ha sostenido que la inadmisibilidad admite ***matices moduladores***, particularmente cuando la ley o acto con carácter normativo ha sido derogado y, no obstante, subsisten situaciones jurídicas regidas a su amparo; en específico, cuando opera la ***ultraactividad de la ley***. En esos supuestos, el Tribunal Constitucional estableció en la sentencia TC/0015/13 lo siguiente:

Por consiguiente, aunque dicha resolución no podrá seguir rigiendo o determinado situaciones jurídicas nacidas con posterioridad a la fecha en que quedó derogada, sí continuará rigiendo las situaciones jurídicas surgidas a su amparo, por efecto de la llamada ultraactividad de la ley. Por ende, como la resolución ha sido objeto de una acción directa de inconstitucionalidad, -recurso éste que tiene por finalidad expulsar del ordenamiento jurídico las normas sobre las que recae la inconstitucionalidad ineludible decidir la presente acción directa de inconstitucionalidad. Ello autoriza a concluir que, de resultar dicha resolución violatoria de la Constitución como se alega, existe la obligación de expulsarla del ordenamiento jurídico al cual continúa perteneciendo, en vista de las razones ya aducidas, no obstante, su derogación por la renuncia de su beneficiario.

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia C-353/2015, ha establecido la necesidad de distinguir entre *derogación tácita* y



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*expresa* para determinar si procede o no un pronunciamiento de inconstitucionalidad, señalando que:

No obstante, cuando la derogatoria es tácita, ya sea por la expedición de una norma posterior que es contraria a la anterior o por la entrada en vigor de una regulación integral sobre la misma materia, es necesario, vía interpretativa determinar si ha operado este fenómeno. En tal caso, si la norma en juicio continúa prestando efectos jurídicos es imperativo realizar el análisis correspondiente, pues la denominada carencia actual de objeto o sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria, pues en el evento en que la norma cuestionada haya perdido su vigencia formal, es probable que, desde el punto de vista material, la misma siga produciendo efectos jurídicos o, lo que es igual, continúe proyectándose ultractivamente. Este fenómeno normativo, sin lugar a duda, es fuente generadora de incertidumbre jurídica.

De la confrontación de la línea jurisprudencial de este Tribunal —así como el análisis de la de su homólogo— se desprende un mismo criterio rector: la *derogación formal* de una disposición normativa no siempre conduce a la inadmisibilidad automática de la acción directa de inconstitucionalidad. Tanto el Tribunal Constitucional dominicano como la Corte Constitucional colombiana han reconocido que, cuando la norma derogada sigue proyectando efectos jurídicos —ya sea por su ultraactividad en situaciones nacidas a su amparo o por la persistencia material de su contenido—, subsiste el objeto de control. En consecuencia, la pérdida de vigencia formal no neutraliza por sí sola la exigencia de depuración constitucional, pues la supremacía de la Constitución impone al juez constitucional verificar y, en su caso, expulsar del ordenamiento aquellas disposiciones que, pese a su derogación, continúan produciendo efectos jurídicos.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lo anterior pone de relieve los dos escenarios en los que, hasta el momento, este Tribunal Constitucional ha aludido a la *teoría del control constitucional de normas derogadas*. En el *primer escenario*, se ha establecido como regla general la improcedencia de dicho control y, en consecuencia, la derivación palmaria de la inadmisibilidad de la acción —que ha sido el fundamento de la decisión de la mayoría—, en razón de que, al ser derogado el precepto normativo impugnado, se extingue en el ámbito material el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad. En el *segundo escenario*, se ha admitido la viabilidad del control constitucional respecto de normas formalmente derogadas, siempre que estas produzcan *efectos ultraactivos*, esto es, que aun habiendo perdido vigencia formal continúan proyectándose en la esfera jurídica, en tanto regulan situaciones concretas surgidas a su amparo.

Esta dualidad sugiere que el parámetro de control no se agota en la existencia o inexistencia formal de la norma, sino que atiende también a la *eficacia normativa residual* y a la necesidad de preservar la supremacía constitucional en aquellas hipótesis en las que disposiciones derogadas todavía inciden en relaciones jurídicas vigentes. De ahí que la doctrina constitucional reconozca que el control de normas derogadas no responde a una aplicación mecánica de la evaluación de la pérdida de objeto como elemento para la declaratoria de inadmisibilidad, sino a una ponderación entre la *seguridad jurídica* derivada de la derogatoria y la exigencia de depuración constitucional frente a normas que, pese a su derogación, continúan irradiando efectos en el ordenamiento.

Atendiendo a esta dualidad —que no evaluó lo mayoría—, estimamos que se imponía la *extensión de criterios*, a fin de que, en lo adelante, la regla general de inadmisión ante la constatación de la derogatoria formal del precepto normativo quedase modulada en el sentido de que ello procederá siempre que



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concurran estas condiciones: *i)* que la norma derogada no produzca *efectos ultraactivos*; y *ii)* como *elemento novedoso*, que no subsista en el ordenamiento de manera material, es decir, que el juzgador verifique si el precepto ha sido o no reproducido en idéntico sentido en otro texto legal que deroga el sometido a control constitucional. Ello en la medida en que la acción de inconstitucionalidad no se dirige a cuestionar la *numeración del artículo o la ley en abstracto*, sino su *contenido sustantivo*, siendo esta comprobación indispensable para garantizar la *eficacia práctica de la supremacía constitucional* y evitar que una disposición presuntamente inconstitucional permanezca encubierta bajo una nueva formulación normativa.

Despejada la *primera objeción* —esto es, la posibilidad de ejercer control pese a la intervención de una presunta derogatoria formal—, la segunda cuestión a deslindar debió consistir en determinar la procedencia del control no frente a la reproducción material del precepto normativo, sino frente a la *omisión legislativa*. En otros términos, correspondía analizar si resultaba procedente imputar una omisión a un cuerpo legislativo cuando, habiéndose producido su derogación durante el curso del apoderamiento de este Tribunal, entra en vigencia un nuevo cuerpo normativo y, sobre este último, sería posible constatar la persistencia de la omisión. Se trataba, pues, de examinar si cabe realizar un control de constitucionalidad respecto de una *pieza legislativa no cuestionada de forma primigenia*, pero que reproduce la omisión inicialmente alegada.

En ese sentido, el artículo 184 de la Constitución de la República establece que el Tribunal Constitucional es el órgano llamado a garantizar la *supremacía de la Constitución*, la *defensa del orden constitucional* y la *protección de los derechos fundamentales*, cuyas decisiones poseen carácter definitivo,



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

irrevocable y vinculante para todos los poderes públicos y órganos del Estado. Cada una de estas garantías a cargo del Tribunal imponen en el *control concentrado*, una tarea de verificación que no se limita a constatar la reproducción de un texto normativo en otra disposición legal —conforme al segundo supuesto en el que procedería el control constitucional—, sino que también conlleva la comprobación de la persistencia de la *omisión* alegada en el nuevo marco legislativo. En cualquiera de estas hipótesis, el sentido de protección del bien jurídico constitucional resulta ser el mismo, aunque el análisis del juzgador parta de elementos diferenciados: la *reproducción literal del precepto normativo* o la *permanencia de la omisión normativa imputada*.

En consecuencia, a juicio del suscribiente, el control constitucional de normas derogadas debe proceder en las tres hipótesis analizadas, a saber:

1. *cuando la norma derogada produzca efectos ultraactivos*, es decir, continúe rigiendo situaciones jurídicas surgidas bajo su amparo, pese a haber perdido vigencia formal;
2. *cuando, aun derogada formalmente, su contenido sustantivo haya sido reproducido en otro cuerpo normativo*, de modo que la eventual inconstitucionalidad no quede neutralizada por un cambio meramente formal; y,
3. *cuando, aun derogada formalmente, la omisión reprochada se extienda o proyecte su vacío en un nuevo cuerpo normativo*, preservándose así la supremacía de la Constitución frente a omisiones de idéntico alcance material.

En efecto, admitir que la derogación formal neutraliza toda imputación de omisión supondría sacrificar la efectividad de la Constitución en favor de una visión formalista y reduccionista, a lo que infortunadamente arribó la mayoría.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por ello, sostengo que cuando el legislador sustituye un régimen normativo sin colmar el vacío previamente denunciado, persiste el objeto del control constitucional, pues lo que se mantiene vigente es la ausencia misma de regulación en materias que inciden directamente, en este caso, sobre el derecho a *elegir y ser elegible, la representación y el posible vacío de poder*.

Cabe precisar que, aunque el debate se conecta con un escenario concreto —el COVID<sub>19</sub> que afectó el proceso electoral de 2020—, la naturaleza abstracta del control concentrado de constitucionalidad implica que, aun cuando la parte promovente aluda en su pretensión a un contexto específico —la suspensión de las elecciones municipales y la posterior posposición de las elecciones presidenciales y congresuales de 2020—, este marco fáctico no reduce ni extingue la imputación de omisión legislativa abstracta que ha formulado; por el contrario, subraya la necesidad de un examen integral en sede constitucional. De este modo, el control que ejerce este Tribunal no se supedita a contingencias particulares, sino que se proyecta hacia la preservación de la supremacía de la Constitución *in abstracto*.

Partiendo de este marco competencial y de las premisas expuestas, el objeto de control se mantiene en la medida en que la Ley núm. 20-23, que derogó la Ley núm. 15-19, *presuntamente adolezca de las omisiones denunciadas*, lo que debe ser verificado por este Tribunal. En consecuencia, la acción no deviene inadmisibile por efecto de la *derogación formal* —como erróneamente decidió la mayoría—, sino que procedía su examen para verificar si materialmente se reproducen las omisiones denunciadas.

La declaratoria de inadmisibilidad por falta de objeto impidió a la mayoría adentrarse en un conjunto de cuestiones sustantivas que el caso inevitablemente planteaba y que guardan una relación directa con la supremacía constitucional,



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la técnica del control concentrado y el tratamiento de las omisiones legislativas. Es precisamente sobre estos aspectos —no abordados como consecuencia de la decisión— que este voto ha estimado necesario adentrarse una vez pasado el filtro de admisión frente a la derogación formal, aun siendo consciente de que su examen desplaza el análisis hacia zonas de tensión, como se advirtió en el punto reflexivo del preámbulo. Sin embargo, tales tensiones no constituyen un efecto indeseado de los razonamientos que serán esgrimidos en lo adelante, sino una consecuencia natural de abrir un debate que fue cerrado anticipadamente, y cuya exposición resulta insoslayable para comprender el alcance real del problema constitucional sometido a consideración.

### **III. Omisiones invocadas: la posposición en la celebración de elecciones y el diferimiento en la toma de posesión**

Deslindados los supuestos de procedencia del control concentrado de constitucionalidad como elemento de *admisibilidad*, pese a la intervención de una *derogatoria legislativa*, corresponde analizar si el legislador no contempló en el nuevo diseño normativo los elementos que se alegan omitidos que son —se reitera—: **primero** la regulación de la posposición de elecciones por causas de fuerza mayor, así como la determinación de la fecha que constriñe al órgano de administración electoral a celebrarlas fuera de los plazos previstos constitucionalmente; y, **segundo**, ante dicho supuesto —esto es, la celebración de elecciones fuera del plazo constitucionalmente establecido y la consecuencia imperativa de diferir la fecha de toma de posesión—, la definición de lo que ocurriría con las autoridades electas para un período constitucional, una vez agotado este: **a)** si deben cesar en sus funciones, o **b)** si deben continuar en ellas hasta tanto se produzca la renovación de las autoridades en los cargos respectivos, a fin de evitar un vacío de poder y asegurar la continuidad institucional del Estado.



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

### **III.I. Sobre las modificaciones constitucionales de 2024**

Antes de proceder al análisis de las cuestiones objeto de examen, corresponde puntualizar que al momento de la interposición de la acción directa de inconstitucionalidad regía en el ordenamiento jurídico la Constitución proclamada en el año dos mil quince (2015). Sin embargo, a la fecha en que esta es decidida, se encuentra rigiendo la Constitución proclamada en el año dos mil veinticuatro (2024). Esta reforma introdujo *modificaciones puntuales en el andamiaje constitucional*. Para lo que aquí interesa, dichas variaciones añadieron elementos normativos que inciden directamente en el presente análisis, en tanto fueron cambiadas las fechas de celebración de las elecciones municipales, legislativas y presidenciales, así como la fecha de toma de posesión de las autoridades electas en todos los niveles.

A efectos ilustrativos, se transcriben a continuación las disposiciones constitucionales relativas a la fecha de celebración de las elecciones y a la toma de posesión de las autoridades electas en ambas constituciones, con el fin de evidenciar los cambios introducidos en el *sistema de representación*. Veamos:

La Constitución de 2015 —vigente al momento de la interposición de la presente acción directa de inconstitucionalidad— disponía en su artículo 209, relativo a la fecha de celebración de las asambleas, y en el artículo 274, referido a la toma de posesión, lo que a continuación se transcribe:

**Artículo 209.-** Asambleas electorales. Las asambleas electorales funcionarán en colegios electorales que serán organizados conforme a la ley. Los colegios electorales se abrirán cada cuatro años para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, a los representantes



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

legislativos, a las autoridades municipales y a los demás funcionarios o representantes electivos. Estas elecciones se celebrarán de modo separado e independiente. Las de presidente, vicepresidente y representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales, el tercer domingo del mes de mayo y las de las autoridades municipales, el tercer domingo del mes de febrero<sup>6</sup>.

- 1) Cuando en las elecciones celebradas para elegir al Presidente de la República y al Vicepresidente ninguna de las candidaturas obtenga al menos más de la mitad de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección el último domingo del mes de junio del mismo año. En esta última elección sólo participarán las dos candidaturas que hayan alcanzado el mayor número de votos, y se considerará ganadora la candidatura que obtenga el mayor número de los votos válidos emitidos;
- 2) Las elecciones se celebrarán conforme a la ley y con representación de las minorías cuando haya de elegirse dos o más candidatos;
- 3) En los casos de convocatoria extraordinaria y referendo, las asambleas electorales se reunirán a más tardar setenta días después de la publicación de la ley de convocatoria. No podrán coincidir las elecciones de autoridades con la celebración de referendo.

**Artículo 274.-** Período constitucional de funcionarios electivos. El ejercicio electivo del Presidente y el Vicepresidente de la República, así como de los representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales, terminarán uniformemente el día 16 de agosto de cada

<sup>6</sup> Subrayado añadido



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

cuatro años, fecha en que se inicia el correspondiente período constitucional, con las excepciones previstas en esta Constitución.

Párrafo I.- Las autoridades municipales electas el tercer domingo de febrero de cada cuatro años tomarán posesión el 24 de abril del mismo año.<sup>7</sup>

Párrafo II.- Cuando un funcionario electivo cese en el ejercicio del cargo por muerte, renuncia, inhabilitación u otra causa, quien lo sustituya permanecerá en el ejercicio del cargo hasta completar el período.

Por su parte, la Constitución de 2024 —vigente al momento de decidir la presente acción— establece en su artículo 209, sobre la fecha de celebración de las asambleas electorales, y en el artículo 274, referido a la toma de posesión de las autoridades electas, lo siguiente:

**Artículo 209.-** Asambleas electorales.- Las asambleas electorales funcionarán en colegios electorales que serán organizados conforme a la ley. Los colegios electorales se abrirán cada cuatro años para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, a los representantes legislativos, parlamentarios de organismos internacionales, a las autoridades municipales y a los demás funcionarios o representantes electivos. Estas elecciones se celebrarán el tercer domingo del mes de mayo<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Subrayado añadido

<sup>8</sup> Subrayado añadido



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 1) Cuando en las elecciones celebradas para elegir al Presidente de la República y al Vicepresidente de la República ninguna de las candidaturas obtenga al menos más de la mitad de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección el último domingo del mes de junio del mismo año. En esta última elección sólo participarán las dos candidaturas que hayan alcanzado el mayor número de votos, y se considerará ganadora la candidatura que obtenga el mayor número de los votos válidos emitidos;
- 2) Las elecciones se celebrarán conforme a la ley y con representación de las minorías cuando haya de elegirse dos o más candidatos;
- 3) En los casos de convocatoria extraordinaria y referendo, las asambleas electorales se reunirán a más tardar setenta días después de la publicación de la ley de convocatoria. No podrán coincidir las elecciones de autoridades con la celebración de referendo.

**Artículo 274.-** Período constitucional de los funcionarios electivos. El ejercicio electivo del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los representantes legislativos, los parlamentarios de organismos internacionales, de las autoridades municipales y de los demás funcionarios o representantes electivos, terminará el día 16 de agosto de cada cuatro años, fecha en que se inicia el correspondiente período constitucional, con las excepciones previstas en esta Constitución<sup>9</sup>.

**Párrafo I.-** Cuando un funcionario electivo cese en el ejercicio del cargo por muerte, renuncia, inhabilitación u otra causa, quien lo sustituya

<sup>9</sup> Subrayado añadido



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

permanecerá en el ejercicio del cargo hasta completar el período constitucional.

Párrafo II.- En caso de vacío en la línea sucesoral del nivel municipal la ley establecerá el mecanismo a utilizar para llenar las vacantes

Del cotejo entre las disposiciones constitucionales de 2015 y las de 2024 se desprenden diferencias sustanciales en lo que respecta al calendario electoral y al inicio de los períodos constitucionales. En la Constitución de 2015, las elecciones municipales se celebraban de forma separada respecto de las legislativas y presidenciales: las primeras el tercer domingo de febrero y las segundas el tercer domingo de mayo, con la particularidad de que las autoridades municipales tomaban posesión el 24 de abril, mientras que el Presidente, el Vicepresidente y los legisladores lo hacían el 16 de agosto.

Por el contrario, la Constitución de 2024 unifica el calendario electoral, disponiendo que todas las elecciones —municipales, legislativas y presidenciales— se celebren el tercer domingo de mayo, y que las autoridades electas en todos los niveles (presidencia, senatorial, diputaciones, alcaldía, regidurías, direcciones distritales y vocalías) inicien sus funciones el 16 de agosto. De este modo, se elimina la desagregación de fechas que caracterizaba al modelo anterior, instaurando un sistema de simultaneidad tanto en la elección como en la toma de posesión: *sistema de elecciones unificadas*.

No obstante, la reforma constitucional introdujo una disposición transitoria (Quinta) que mantiene excepcionalmente el esquema anterior para el proceso electoral de 2028, en el que las elecciones municipales continuarán celebrándose en febrero, con la toma de posesión el 24 de abril del mismo año.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Será a partir del año 2032 cuando entrará en plena vigencia la modalidad unificada establecida por el poder constituyente en la Constitución de 2024.

Del análisis comparativo entre la Constitución de 2015 y la de 2024 se advierte que la reforma introdujo modificaciones sustantivas al unificar las fechas de elección y de toma de posesión, instaurando un calendario común para todas las autoridades electas por voto popular. No obstante, dichas disposiciones, aun en su versión actual, no contemplan qué ocurre si las elecciones no pueden celebrarse en la fecha constitucionalmente prevista ni, en consecuencia, qué sucede con la toma de posesión de las autoridades electas en casos fortuitos o de fuerza mayor, particularmente en lo relativo a la eventual cesación o continuidad de las autoridades que se suponen salientes.

En efecto, verificada la omisión, corresponde determinar si se está frente a: *i)* una omisión legislativa de carácter parcial; o *ii)* preceptos normativos cuyo desarrollo o pormenorización compete al *poder constituyente*. Precisar a quién se reserva la competencia no es tarea ociosa, pues los elementos cuya omisión se invoca constituyen aspectos neurálgicos del *sistema de representación* y de la continuidad del orden democrático, cuyo fundamento se asienta en el derecho a *elegir* y ser *elegible*.

El análisis anterior pone de relieve que la reforma constitucional de 2024, pese a la unificación del calendario electoral, no colmó las omisiones denunciadas, reproduciendo la misma ausencia que se verificaba en la Constitución de 2015 y que, en su momento, tampoco había sido cubierta por la Ley núm. 15-19.

### III.II. Sobre la posposición de elecciones



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sin embargo, con particular relevancia, debe destacarse que la Ley núm. 20-23, promulgada antes de la proclamación de la Constitución de 2024, incorporó disposiciones orientadas a atender uno de los aspectos señalados como omitidos: la posposición de elecciones por causas de fuerza mayor. Resulta igualmente pertinente resaltar que este Tribunal ya se había pronunciado sobre dicho supuesto —incluso con anterioridad a la entrada en vigencia de la referida ley— mediante la Sentencia TC/0358/20, dictada con ocasión de la suspensión de las elecciones legislativas y presidenciales de mayo de 2020, a raíz de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19. Dicha decisión, además, sirvió a la Junta Central Electoral como parámetro y sustento jurídico para la formulación de la propuesta legislativa que culminó con su aprobación por el Congreso Nacional.

En dicha decisión, aunque no se estableció de manera expresa si la competencia para prever tales supuestos corresponde en exclusiva al poder constituyente, sí se dejó constancia de que la Constitución dominicana no contempla disposición alguna que regule el aplazamiento de las elecciones, siendo el artículo 209 el que fija de manera taxativa la fecha de su celebración.

El Tribunal Constitucional subrayó que la decisión de posponer las elecciones fue adoptada por la **Junta Central Electoral** a través de un *acto normativo*, concretamente una *resolución*. Justificó la validez de dicha actuación en las **competencias** que el constituyente le ha atribuido en el artículo 212 como órgano responsable de la organización, dirección y supervisión de los procesos comiciales. A juicio del Tribunal, la Junta Central Electoral no solo se encontraba facultada para garantizar el desarrollo regular del proceso electoral, sino que, en la coyuntura excepcional que suponía el SARS-COVID<sub>19</sub>, debía también velar por la protección de la **salud pública**. En consecuencia, la sentencia valida que la Junta Central Electoral emitiera un *acto de prórroga*.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con la sentencia intervenida quedó zanjada no solo la juridicidad del acto emitido por el órgano de administración electoral, sino que, además, se: *i)* determinó el órgano competente para ordenar la posposición; *ii)* precisó el instrumento jurídico a través del cual podía disponerse; y *iii)* delimitaron los supuestos en que procedía dicha medida, supeditando su adopción —de carácter excepcional— a la existencia de estados de emergencia sanitaria o situaciones de fuerza mayor, con el fin de preservar otros bienes constitucionalmente protegidos, en particular, la salud.

Posteriormente —y en coherencia con el sentido de la decisión—, la **Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral**, introdujo una regulación que incide directamente en el escenario analizado. En su **artículo 95**, al clasificar las elecciones en ordinarias, extraordinarias, generales y parciales, incorporó un párrafo que faculta a la Junta Central Electoral a suspender la celebración de elecciones y convocar elecciones extraordinarias en casos de *fuerza mayor*, *hechos fortuitos* u otras *circunstancias* debidamente justificadas, cuando tales situaciones, por su carácter *imprevisible*, *irresistible*, *actual* e *inminente*, impidan dar inicio o continuidad a los comicios en la fecha prevista. Se resalta, además, la mención expresa a los estados de excepción como marco habilitante para tales decisiones.

De igual manera, el **artículo 317** de la misma ley tipifica como crimen contra la integridad de las elecciones impedir, por cualquier mecanismo, la celebración de los comicios en las fechas previstas constitucionalmente, estableciendo sanciones de tres (3) a diez (10) años de prisión y multas de cien (100) a doscientos (200) salarios mínimos, con agravantes cuando las acciones se realicen a través de *sistemas informáticos*, electrónicos, telemáticos o de telecomunicaciones.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De este modo, mientras en 2020 la posposición de las elecciones se sustentó en una interpretación de las competencias constitucionales de la Junta Central Electoral —que este Tribunal interpreto de forma extensiva para validar la actuación de la Junta Central Electoral—, sin un marco legal que delimitara sus alcances, la Ley núm. 20-23 incorporó las disposiciones que regulan los casos de suspensión, circunscribiéndola a supuestos de *caso fortuito* o *fuerza mayor*. En complemento, su artículo 317 tipifica como crimen contra la integridad de las elecciones impedir, por cualquier mecanismo, la celebración de los comicios en las fechas constitucionalmente previstas, sancionando dicha conducta con penas privativas de libertad y la imposición de multas de carácter penal, con agravantes cuando se utilicen medios informáticos, electrónicos, telemáticos o de telecomunicaciones. Con ello, el legislador orgánico, ha cubierto dos escenarios: *i*) la posposición de elecciones por causas de fuerza mayor, y *ii*) la sanción imponible a quienes, mediante sus acciones, generen la posposición de los comicios en violación de las fechas constitucionalmente fijadas.

En consecuencia, al haberse producido una respuesta legislativa que incorpora los elementos esenciales identificados por este Tribunal en la sentencia TC/0358/20 —a saber, la determinación del órgano competente, el instrumento normativo y los supuestos de procedencia de la posposición de elecciones e, incluso, sanciones para quienes incidan en la posposición cuando la misma no se ciñe a los supuestos de hechos fortuitos o fuerza mayor—, se verifica una satisfacción sobrevenida del objeto de la acción en cuanto a la omisión alegada.

En efecto, la promulgación de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, constituye una *actuación positiva del legislador* que cubre la laguna normativa entonces existente, enmarcando ahora, de forma expresa, las condiciones en que puede suspenderse o reprogramarse una asamblea electoral. En tal virtud, en lo relativo a este aspecto, la acción de inconstitucionalidad



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deviene en falta de objeto, pues la finalidad perseguida —esto es, la creación de un marco normativo que habilite y regule la posposición de elecciones en situaciones excepcionales— ha sido materializada mediante la intervención legislativa posterior, tornando innecesario un pronunciamiento sobre dicha cuestión.

Pese a la falta de objeto sobrevenida por satisfacción material de la pretensión, dejamos constancia de que de esa regulación se desprende que, **aun cuando la regulación de la posposición de elecciones por causas de fuerza mayor conecta de manera innegable con postulados constitucionales transversales** —tales como el principio democrático, la periodicidad electoral, la preservación de la voluntad popular y la continuidad del orden político—, **no se advierte la existencia de una reserva constitucional expresa que sustraiga dicha materia del ámbito de actuación del legislador** ni que imponga su desarrollo exclusivo al poder constituyente.

Antes bien, la ausencia de una previsión constitucional específica sobre el aplazamiento de los comicios habilitó un margen de intervención que, en un primer momento, fue **convalidado por este Tribunal en la Sentencia TC/0358/20**, al reconocer la juridicidad de la actuación de la Junta Central Electoral en un contexto excepcional. En esa misma línea, la posterior intervención del legislador mediante la Ley núm. 20-23 se inscribe **dentro del marco de la libertad de configuración legislativa**, al pormenorizar —con criterios restrictivos y excepcionales— un supuesto no expresamente regulado por la Constitución. En consecuencia, la actuación legislativa examinada parecería inscribirse en el ámbito de *libertad de configuración legislativa*.

### III.III. Sobre el diferimiento en la toma de posesión

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del *cotejo integral* del régimen normativo se advierte que ni la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, ni su sustituta, la Ley núm. 20-23, incorporan disposición alguna sobre el *escenario de diferimiento de la toma de posesión*, lo que confirma la persistencia de un vacío regulatorio. **No obstante, aun constatada esta ausencia, subsiste la cuestión de determinar si se trata de una materia susceptible de ser colmada mediante el libre desarrollo de la *potestad legislativa* o, por el contrario, de un aspecto reservado al constituyente.**

De forma previa, el suscribiente de este voto advierte que las disposiciones contenidas en los artículos 126<sup>10</sup>, 129<sup>11</sup> y 130<sup>12</sup> de la Constitución de la República no resultan aplicables al supuesto que se examina. Dichos preceptos regulan hipótesis de carácter particular, referidas a la *juramentación, sucesión*

<sup>10</sup> Artículo 126.- Juramentación del Presidente y del Vicepresidente de la República. El Presidente y el Vicepresidente de la República elegidos en los comicios generales, prestarán juramento a sus cargos el día 16 de agosto siguiente a su elección, fecha en- que termina el período de las autoridades salientes. En consecuencia: 1) Cuando el Presidente de la República no pueda juramentarse, por encontrarse fuera del país, por enfermedad o por cualquier otra causa de fuerza mayor, será juramentado el Vicepresidente de la República, quien ejercerá de forma interina las funciones de Presidente de la República, y a falta de éste, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Una vez cese la causa que haya impedido al Presidente o al Vicepresidente electos asumir sus cargos, éstos serán juramentados y entrarán en funciones de inmediato; 2) Si el Presidente de la República electo faltare de forma definitiva sin prestar juramento a su cargo, y esa falta fuese así reconocida por la Asamblea Nacional, lo sustituirá el Vicepresidente de la República electo y a falta de éste, se procederá en la forma indicada precedentemente.

<sup>11</sup> Artículo 129.- Sucesión presidencial. La sucesión presidencial se regirá por las siguientes normas: 1) En caso de falta temporal del Presidente de la República asumirá el Poder Ejecutivo el Vicepresidente de la República; 2) En caso de falta definitiva del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República por el tiempo que falte para la terminación del período presidencial; 3) A falta definitiva de ambos, asumirá el Poder Ejecutivo interinamente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia quien, dentro de los quince días que sigan a la fecha de haber asumido estas funciones, convocará a la Asamblea Nacional para que se reúna dentro de los quince días siguientes y elija a los nuevos Presidente y Vicepresidente de la República, en una sesión que no podrá clausurarse ni declararse en receso hasta haber realizado la elección; 4) En el caso de que, por cualquier circunstancia, no pudiese hacerse tal convocatoria, la Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho, inmediatamente, para llevar a cabo la elección en la forma indicada precedentemente; 5) La elección se hará mediante el voto favorable de más de la mitad de los asambleístas presentes; 6) Los sustitutos del Presidente y Vicepresidente de la República serán escogidos de las ternas que presente a la Asamblea Nacional el organismo superior del partido político que lo postuló, de conformidad con sus estatutos, en el plazo previsto en el numeral 3) de este artículo. Vencido el plazo sin que el partido haya presentado las ternas, la Asamblea Nacional realizará la elección.

<sup>12</sup> Artículo 130.- Sucesión vicepresidencial. En caso de falta definitiva del Vicepresidente de la República, antes o después de su juramentación, el Presidente de la República, en un plazo de treinta días, presentará una terna a la Asamblea Nacional para su elección. Vencido el plazo sin que el Presidente haya presentado la terna, la Asamblea Nacional realizará la elección.



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

y **suplencia en el Poder Ejecutivo**, circunscritas a las situaciones en que el Presidente o el Vicepresidente de la República no puedan asumir sus cargos por causas personales o de fuerza mayor (artículo 126), o en que se produzca su **falta temporal o definitiva** durante el ejercicio del mandato (artículos 129 y 130). En esos casos, la Constitución establece mecanismos de reemplazo o interinato, ya sea mediante la asunción del Vicepresidente, del Presidente de la Suprema Corte de Justicia o de las autoridades designadas por la Asamblea Nacional, garantizando así la continuidad del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el escenario que aquí se analiza es **de naturaleza distinta**, pues no se trata de la falta o impedimento individual de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo, sino de una **imposibilidad general de renovación de los cargos electivos** a causa de la **posposición de las elecciones** por fuerza mayor. En este supuesto, **no existen aún nuevas autoridades electas que puedan juramentarse**, por lo que no se activa el régimen de sucesión constitucional previsto en los artículos citados. Lo que ocurre, en cambio, es una **extensión fáctica del mandato de las autoridades salientes**, situación que **no está expresamente prevista en la Constitución** y que, por tanto, genera un **vacío normativo**.

Debe reconocerse que **atribuir este alcance delimitador a las disposiciones constitucionales examinadas —en particular, al excluir su aplicabilidad analógica al escenario de diferimiento generalizado de la toma de posesión— no está exento de controversia interpretativa**. En efecto, el deslinde que aquí se propone implica asumir una lectura estricta de normas diseñadas para hipótesis individualizadas de sucesión y suplencia, lo cual puede suscitar debates legítimos en torno a su eventual proyección a supuestos excepcionales no expresamente previstos por el constituyente.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sin embargo, el suscribiente de este voto se ve precisado a efectuar dicho ejercicio hermenéutico, **no con el propósito de agotar o clausurar la discusión**, sino como paso necesario para **distinguir los escenarios** y, a partir de esa diferenciación, **advertir con claridad la existencia del vacío normativo denunciado**. Ello con el propósito de que de esa separación analítica resulte posible evitar extrapolaciones indebidas que, bajo una apariencia de solución constitucional, terminen por ocultar una ausencia real de regulación y, con ello, neutralicen el debate que el control constitucional está llamado a propiciar y que se intenta poner de relieve en el presente voto.

### IV. Reserva constitucional y continuidad del orden institucional

Para quien suscribe el *principio democrático* inspira, irradia y guía, de manera transversal, la interpretación y aplicación del *orden constitucional*. Dicho principio opera simultáneamente como *principio rector* y como *pauta interpretativa*<sup>13</sup>. En su dimensión de *principio rector*, estructura la forma de organización política adoptada por el Estado dominicano para la consecución de los valores que el sistema constitucional promueve y protege, entre ellos la *plena vigencia de los derechos fundamentales*. En su dimensión de *pauta interpretativa*, orienta la observancia de la *división de poderes* y el correcto funcionamiento de las *instituciones democráticas* en el marco del **Estado social y democrático de derecho**.

Una de las vías mediante las cuales se robustece la *democracia* y el *pluralismo político* es la tutela efectiva de los **derechos políticos** reconocidos en el **artículo 22 de la Constitución dominicana**; en el **artículo XX de la Declaración Americana**; y, en el **artículo 23 de la Convención Americana**

<sup>13</sup> Así lo ha referenciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-26/20, supra, párr. 72.

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sobre **Derechos Humanos**. Así, Para este Tribunal, el **ejercicio efectivo** de tales derechos constituye, a la vez, un **fin en sí mismo** y un **medio fundamental** para la garantía del conjunto de derechos previstos en la Constitución; en consecuencia, cualquier medida que los afecte debe examinarse con **escrutinio estricto** a fin de asegurar la preservación de la **voluntad popular** y de la **periodicidad electoral** que informan nuestro orden constitucional.

Por su parte, el artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: *i)* a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; *ii)* a votar y a ser elegible en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y *iii)* a acceder a las funciones públicas de su país, en condiciones generales de igualdad. A diferencia de otros artículos de la Convención, el artículo 23 establece que, sus titulares 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<sup>14</sup>. 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<sup>15</sup>.

La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan de forma individual u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán

<sup>14</sup> Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra, párr. 93.

<sup>15</sup> Caso Yatama Vs. Nicaragua, supra, párr. 192, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra, párr. 93.

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa<sup>16</sup>.

Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos<sup>17</sup>.

La participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegible supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello<sup>18</sup>.

En ese sentido, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

Todo lo anterior pone de relieve que el período de ejercicio de una autoridad electa constituye un elemento *tangencial reservado a la Constitución*, en la

<sup>16</sup> Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 146, y Caso Petro Urrego Vs. Colombia, supra, párr. 93.

<sup>17</sup> Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 147.

<sup>18</sup> Caso Castañeda Gutman Vs. México, supra, párr. 148.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medida en que se conecta de forma directa con los postulados democráticos que inspiran el diseño del *sistema representativo y de la democracia electoral*. De ahí que dicho período deba estar previsto de manera expresa en la Constitución, como ocurre en el artículo 209 al fijar la periodicidad de la renovación del mandato representativo de las autoridades electas por voto popular y en las disposiciones que regulan la reelección y los impedimentos de postulación, las cuales delimitan los márgenes temporales y materiales de la representación política. Estos aspectos, colmados en el texto constitucional, forman parte de su núcleo, preservando la supremacía del *principio democrático*.

Desde esta perspectiva, la cuestión relativa a la continuidad o cesación en el cargo de las autoridades electas cuando se difiere la fecha de toma de posesión por razones de fuerza mayor puede ser entendida, legítimamente, desde dos ángulos. De un lado, podría sostenerse que se trata de un ámbito próximo a la reserva constitucional, en tanto se conecta con elementos estructurales del sistema democrático, como la preservación de la voluntad popular, la periodicidad electoral y la continuidad del orden político. De otro lado —y esta es una lectura que también encuentra sustento—, cabe comprender que dicha materia no se inserta de manera directa en el núcleo rígido del diseño constitucional, sino que deja un espacio de desarrollo normativo en el que el legislador puede intervenir para articular respuestas frente a escenarios excepcionales no expresamente previstos por el constituyente. Esta ambivalencia interpretativa explica la complejidad del debate y justifica un abordaje prudente que no cierre anticipadamente ninguna de las dos vías.

A favor de la reserva al legislador en su libertad de configuración legislativa debe considerar que, como se ha referido anteriormente, el primer escenario —esto es, la posposición de elecciones por causas de fuerza mayor— el Tribunal Constitucional, en la Sentencia TC/0358/20, declaró constitucional la actuación



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Junta Central Electoral al disponer el aplazamiento de los comicios, fundamentándola en sus competencias constitucionales de organización, dirección y supervisión de los procesos electorales, pese a la ausencia de una atribución constitucional o legal expresa y taxativa.

Este criterio —como se ha dicho y se reitera— fue luego recogido y desarrollado por el legislador en la Ley núm. 20-23, que incorporó disposiciones específicas sobre la posposición de elecciones y tipificó penalmente las conductas tendentes a impedir su celebración en la fecha constitucionalmente prevista. Ello pone de relieve que, sin alterar la *fisionomía constitucional*, el legislador introdujo previsiones normativas respecto de situaciones excepcionales que, si bien no tocan directamente el núcleo más rígido del sistema de representación —reservado su desarrollo al poder constituyente—, se encuentran estrechamente vinculadas a su funcionamiento.

En esa misma línea argumentativa, resulta ilustrativo traer a colación el precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México en torno a la *extensión de mandatos de autoridades electas*<sup>19</sup>. En dicha decisión, la Corte sostuvo que:

Por ello la democracia constitucional pone distintos tipos de límites. En este apartado se hará referencia a dos de ellos íntimamente relacionados con el principio de elecciones libres, auténticas y periódicas: 1) Los límites temporales; y 2) Los límites personales.

<sup>19</sup> Acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, para consulta refiérase a: [ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2006 Y SUS ACUMULADAS 49/2006, 50/2006 Y 51/2006, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS ACCIÓN NAC](#)

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Los límites temporales fijan un lapso durante el cual se va a ejercer el poder. Este límite tiene una doble razón de ser. La primera consiste en dejar a los representados la posibilidad de cambiar al gobernante en el caso que consideren que su actuación no se desarrolla conforme a sus intereses o a su preferencia. Si la comunidad elige a una persona que lo defrauda, siempre tiene la posibilidad de modificar esa decisión en un lapso relativamente breve.

Un poder ilimitado en el tiempo, o de muy larga duración, impediría que la sociedad pueda enmendar rumbos en el caso del yerro en la elección. La determinación de períodos de ejercicio del mando, obliga a quienes trabajan en el campo político a mantener una relación con los ciudadanos y busca impedir un divorcio entre la clase política y la sociedad. Quien quiera continuar en el cargo no debe de perder ese contacto, so pena de no resultar favorecido por la expresión democrática en el siguiente proceso electoral. Un poder limitado en el tiempo anuncia a quienes han recibido esas capacidades de determinación en la vida colectiva, que se les tomará cuentas, cuando ya no encuentren la protección que brinda el ejercicio del cargo público. Este plazo y yuda a que quienes ejercen el poder, lo hagan de acuerdo a los intereses de la colectividad.

Es por ello que la posibilidad de cambiar de gobernante o de mandatario que se le da a la gente, debe ser real y no solamente aparente. Esto quiere decir que el sistema constitucional debe permitir que ese cambio se produzca, impidiendo mecanismos que puedan perpetuarlo.

Asimismo, la democracia trata que las personas roten en el ejercicio de las funciones públicas y que nadie pueda considerarse indispensable en el ejercicio del poder del Estado. En realidad, la prolongación en el ejercicio



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del poder es normalmente buscada por el ser humano; la democracia constitucional busca que esa tendencia no pueda degenerar, consignando para ello diferentes límites institucionales.

Dentro de esos límites institucionales que garantizan la temporalidad del ejercicio del poder, se encuentra el sistema de elecciones libres, auténticas y periódicas.

(...)

Desde esa óptica, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra que el principio de no reelección implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, sea mediante la organización de nuevas elecciones, sea mediante una ampliación con esos efectos.

En efecto, la Corte mexicana razonó que la democracia constitucional impone límites al ejercicio del poder para preservar el principio de elecciones *libres, auténticas y periódicas*. Entre esos límites destacan los *temporales*, que fijan un plazo determinado para el mandato a fin de garantizar la posibilidad *real de alternancia* y rendición de cuentas, evitando la concentración o perpetuación del poder. Sostuvo que la *periodicidad electoral* es una condición esencial de la representatividad democrática, pues permite a la ciudadanía corregir el rumbo político y renovar a sus gobernantes. Bajo esa lógica, el derecho a elegir entraña inseparablemente la prohibición de la prórroga o extensión del mandato más allá del período para el cual una autoridad fue elegida, ya que cualquier prolongación indebida vulnera la voluntad popular y distorsiona la temporalidad que legitima el ejercicio democrático del poder.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta doctrina constitucional es ilustrativa para el caso bajo examen, en cuanto acredita que el **periodo de ejercicio de una autoridad electa debe tener un *fundamento constitucional expreso*** para no afectar la *periodicidad electoral* como una condición esencial de la representatividad democrática, en cuanto conecta directamente con la esencia de los postulados democráticos y con la *intangibilidad de la voluntad expresada en las urnas*. Así, si bien es claro que corresponde al constituyente establecer la duración del mandato, las reglas de reelección y los impedimentos de postulación —aspectos medulares ya previstos en la Constitución dominicana—, también queda de relieve que el legislador, en su ámbito de configuración normativa, podría desarrollar disposiciones específicas para escenarios excepcionales, como el diferimiento de la toma de posesión por *fuerza mayor*, siempre que ello no suponga una prórroga indebida del mandato ni un fraude a la voluntad popular que debe, por intangible, mantenerse incólume.

En ese orden de ideas, una vez delimitado que el período de ejercicio de las autoridades electas integra *el sistema de representación constitucional* y que, no obstante, pudiera entenderse que el legislador podría contar con un margen de configuración normativa para atender escenarios excepcionales como el diferimiento de la toma de posesión por causas de fuerza mayor «—especialmente cuando la fecha de celebración de las elecciones prorrogadas resulta incluso posterior a la prevista para la toma de posesión—», correspondería examinar a renglón seguido el alcance de las omisiones legislativas denunciadas. Tal examen exige precisar, en primer lugar, las categorías doctrinales y jurisprudenciales sobre las que se asienta el control de las omisiones, a fin de determinar si los vacíos normativos identificados encajan dentro de los supuestos de omisión absoluta o relativa, y si su configuración obedece a una atribución *potestativa* u *obligatoria* del legislador.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### V. La omisión legislativa: parcial y de competencia potestativa

Las omisiones legislativas pueden ser *absolutas* y *relativas*. Las omisiones legislativas absolutas «consisten en la falta total de regulación normativa, referida a un aspecto cualquiera de la realidad regulable»<sup>20</sup>. Por el contrario, las omisiones legislativas relativas ocurren cuando el legislador, «al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella»<sup>21</sup>. Tales omisiones —tanto absolutas como relativas— pueden configurarse como de *ejercicio potestativo*, cuando no existe un *mandato imperativo* que ordene al legislador desarrollar una determinada pieza legislativa o precepto; o como de *ejercicio obligatorio*, cuando media un mandato constitucional o legal que impone dicho desarrollo.

Respecto de las omisiones legislativas, este tribunal ha destacado que «(...) el silencio del legislador puede ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción directa en inconstitucionalidad (...)»<sup>22</sup> «(...) ante el Tribunal Constitucional como garante de la supremacía de la Constitución y defensor del orden constitucional, (...)», en tanto que tal silencio «(...) puede transgredir determinadas garantías constitucionales (...)»<sup>23</sup>.

Empero, en la sentencia TC/0487/24, el Tribunal sostuvo que el control de las omisiones legislativas *absolutas* no resulta procedente, al no constituir objeto

<sup>20</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-041 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>21</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-543 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz). Nota contenida en la Sentencia C-767 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), a su vez extraída de la Sentencia C-122 de 2020 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). En sentido similar también se pudo consultar el fundamento jurídico 61 de la Sentencia C-156 de 2022 (MP Jorge Enrique Ibáñez Najar).

<sup>22</sup> Sentencia TC/0467/15, del cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015).

<sup>23</sup> Sentencia TC/0420/16, del trece (13) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la acción directa de inconstitucionalidad. Argumentó que, a diferencia de las *omisiones relativas*, para las cuales sí existen remedios adecuados en el marco de la Ley núm. 137-11 (*anulación, interpretación conforme, sentencias exhortativas o aditivas*), frente a una omisión absoluta el Tribunal carece de herramientas efectivas de depuración constitucional.

A partir de esta delimitación, cobra centralidad el análisis de las omisiones legislativas relativas, pues son estas las que, de configurarse, pueden ser objeto de control constitucional y, además, *constituyen el tipo de omisión* que alega la parte accionante en su ejercicio de control. En ese sentido, esta jurisdicción, siguiendo los criterios delineados por la Corte Constitucional de Colombia en varias decisiones<sup>24</sup>, ha establecido las condiciones específicas para su configuración, señalando que:<sup>25</sup>:

9.5. Lo establecido precedentemente en torno a la omisión legislativa, ha sido igualmente reconocido por la Corte Constitucional de Colombia, afirmando lo siguiente: La demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, impone al actor demostrar lo siguiente:

- (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo;
- (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o

<sup>24</sup> Véase entre otras las Sentencias C-543-96, del dieciséis (16) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996), C-427-2000, del doce (12) de abril de dos mil (2000), C-1549-2000, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil (2000), y C-185-02, del trece (13) de marzo de dos mil dos (2002)

<sup>25</sup> Sentencia TC/0467/15, del cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015)

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



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

condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta;

(iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente;

(iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

Es oportuno subrayar que, con posterioridad al criterio delineado por esta jurisdicción constitucional, siguiendo el que había establecido la Corte Constitucional de Colombia, la jurisprudencia de este país ha experimentado cierta mutación<sup>26</sup>. En una primera sentencia, dicha corte luego de hacer un recorrido por su propia evolución<sup>27</sup> culmina reordenando los pasos del test de *omisión legislativa relativa reduciéndolos a cuatro*, haciendo la salvedad de que si la omisión afecta el derecho a la igualdad entonces deben agotarse dos pasos adicionales relacionados con el juicio integrado de igualdad.

En concreto, mediante su Sentencia C-075/21, del veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021), la Corte Colombiana puntualizó:

34. Con propósitos metodológicos, para comprobar la existencia de una omisión legislativa relativa esta Corte ha sistematizado las

<sup>26</sup> Cfr. Quinche Ramírez, Manuel F. Los Test constitucionales. Segunda edición. Editorial de Temis. Bogotá, Colombia, 2023. Págs. 90-94.

<sup>27</sup> Sentencia C-356-19, del seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

exigencias requeridas para su configuración, estableciendo que ésta se presenta siempre que:

- (i) Exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo, y que “(a) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o, en su defecto, (b) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo”.
- (ii) Exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Congreso de la República que resulta omitido, “por (a) los casos excluidos o (b) por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma”. Esto, por cuanto sólo se configura una omisión legislativa relativa cuando el legislador incumple una concreta “obligación de hacer” prevista en la Constitución.
- (iii) La exclusión tácita o expresa de los casos o ingredientes carezca de una razón suficiente, lo cual implica verificar si el hecho de omitir algún elemento al momento de proferir la norma no hizo parte de un ejercicio caprichoso del legislador, sino, por el contrario, estuvo fundado en causas claras y precisas que lo llevaron a considerar la necesidad de obviar el aspecto echado de menos por los demandantes.
- (iv) La falta de justificación y objetividad de la exclusión genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma.



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

35. Al respecto, es pertinente mencionar que la última exigencia es aplicable sólo en aquellos casos en los que se afecte el principio de igualdad, es decir, “cuando la norma incompleta se evidencia discriminatoria al no contemplar todas las situaciones idénticas a la regulada, o, dicho en otras palabras, cuando no se extiende un determinado régimen legal a una hipótesis material semejante a la que termina por ser única beneficiaria del mismo.”

36. En este sentido, esta Sala ha advertido que, con el propósito de constatar la concurrencia de la última exigencia, es necesario verificar la razonabilidad de la diferencia de trato, esto es, valorar “(a) si los supuestos de hecho en que se encuentran los sujetos excluidos del contenido normativo son asimilables a aquellos en que se hallan quienes sí fueron incluidos, y (b) si adoptar ese tratamiento distinto deviene necesario y proporcionado con miras a obtener un fin legítimo”.

En cuanto al tipo de sentencia que emana de un caso donde se reconoce la existencia de una *omisión legislativa relativa*, la jurisprudencia Colombiana ha establecido que procede dictar o bien una *sentencia aditiva*, mediante la cual se completa o perfecciona la norma examinada, se restablece la voluntad del constituyente no acatada por el legislador y se elimina la vulneración constatada, en el cumplimiento de su deber de ser el garante de la supremacía de la Constitución, consagrado por el artículo 184 constitucional<sup>28</sup>, una *sentencia de inconstitucionalidad condicionada* que permita extender la cobertura de aquellos contenidos normativos de los que se predica la omisión,

<sup>28</sup> En igual sentido, ver Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-833-2006, del once (11) de octubre de dos mil seis (2006).

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a los sujetos excluidos<sup>29</sup> o, este Tribunal ha agregado una tercera categoría: las sentencias *interpretativas exhortativas* que, al tiempo de declarar la inconstitucionalidad con efectos diferidos de la norma atacada, indique al legislador cuáles aspectos del texto requieren ser mejorados para que la misma se ajuste al contenido de la Constitución.

Ahora bien, los tres escenarios delineados por este Tribunal —partiendo de la regulación pretoriana de la Corte Constitucional de Colombia y adicionando el supuesto de las sentencias exhortativas— parecen circunscribir el ámbito del control de omisiones legislativas relativas a hipótesis en las que existe un ***precepto normativo vigente que regula parcialmente una materia***, omitiendo algún aspecto cuya falta resulta inconstitucional. Bajo esta tipología, la omisión legislativa relativa se configura ***sí y solo sí*** se trata de un precepto normativo específico en el que coexisten supuestos regulados y otros omitidos, que debieron estar previstos.

De ahí que la forma en la que se ha ejercido este control y se ha precisado de manera palmaria esta clasificación parecería no extender el control de las omisiones relativas al caso que aquí se examina. En efecto, no se trata de una omisión legislativa absoluta, pues no se persigue el desarrollo integral de una pieza legislativa respecto de la cual exista un mandato expreso del constituyente y una reserva de ley; pero tampoco se está frente al análisis de un ***precepto normativo puntual*** para determinar si regula unos supuestos y omite otros. Más bien, se trata de un aspecto que, si bien no exige la elaboración integral de una nueva pieza legislativa, sí subraya la necesidad de una **regulación específica** en torno a los escenarios de posposición de elecciones que apareje la toma de

<sup>29</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-208-2007, del veintiuno (21) de marzo de dos mil siete (2007).

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posesión diferida, y, por tanto, la continuidad o cesación de las autoridades por causas de fuerza mayor.

Analizando esta arista en anclaje comparado, la jurisprudencia mexicana pone de relieve que el control de las omisiones legislativas relativas resulta procedente incluso cuando no se impugna directamente un precepto normativo por su carácter incompleto, sino que se constata una regulación deficiente en el cuerpo legislativo en su conjunto. Así lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana en la Acción de inconstitucionalidad 118/2008, en la que el Congreso del Estado de Morelos había emitido un nuevo Código Electoral, pero omitió establecer reglas sobre el recuento total y jurisdiccional de votos, exigidas por el artículo 116 de la Constitución federal. La Corte destacó que dicha omisión no recaía sobre un artículo aislado, sino sobre la ***ausencia integral de disposiciones en un aspecto constitucionalmente indispensable***, lo que configuraba una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio.

En ese precedente, la Corte precisó que, si bien la acción de inconstitucionalidad no procede frente a omisiones absolutas (esto es, cuando no existe ninguna ley), sí resulta admisible cuando el legislador expide un cuerpo normativo deficiente, que regula parcialmente una materia y deja sin desarrollar aspectos que la Constitución ordena prever. En consecuencia, declaró fundada la acción y ordenó que la deficiencia normativa fuera subsanada antes de la siguiente jornada electoral.

Este parámetro resulta especialmente ilustrativo para el caso bajo examen, pues la omisión denunciada no se predica de un precepto específico incompleto, sino de la ausencia en la Ley núm. 15-19 —y, posteriormente, en la Ley núm. 20-23— de reglas que prevean las consecuencias derivadas de la eventual



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posposición de la toma de posesión de las autoridades electas. Se trata, por tanto, de una omisión legislativa parcial: el legislador ha actuado y ha emitido un régimen electoral completo en apariencia, pero deficiente en su contenido al omitir aspectos constitucionalmente esenciales, con la salvedad de que en el presente caso se trataría de una competencia de *ejercicio potestativo*.

Advirtiendo el tipo de omisión legislativa relativa que se alega en el presente caso, no resulta procedente que al presente caso se adoptase sin más el parámetro fijado por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-075/21 del veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021) y que ha hecho suyo este Tribunal Constitucional, pues ello implica que deben cumplirse para constatar la configuración de una omisión legislativa relativa, estos criterios: *i)* la existencia de una norma concreta sobre la cual se predique necesariamente el cargo y que excluya de sus consecuencias jurídicas casos equivalentes o, en su defecto, omita un ingrediente normativo esencial; *ii)* la existencia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Congreso que resulte incumplido en esa exclusión o falta de previsión; *iii)* que dicha exclusión carezca de justificación suficiente, es decir, que no obedezca a una causa razonable o necesaria; y *iv)* que tal omisión produzca una desigualdad negativa frente a los supuestos incluidos, configurándose un trato discriminatorio.

Este test, que responde a una lógica de contraste entre un precepto normativo vigente y los casos o ingredientes omitidos en él, se circunscribe a hipótesis en las que se impugna un artículo específico y se advierte que regula parcialmente una materia, dejando fuera supuestos asimilables. No obstante, en el caso bajo examen, no se cuestiona la incompletitud de un precepto normativo en particular, sino más bien la deficiencia global de la Ley núm. 15-19 y de su



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustituta, la Ley núm. 20-23, al omitir en su integridad la regulación de aspectos constitucionalmente indispensables.

En ese sentido, la tipología colombiana —que este Tribunal ha incorporado en su propia doctrina— no resulta aplicable: no se está frente a una omisión que se proyecte desde la incompletitud de una disposición concreta susceptible de ser “perfeccionada” mediante una *sentencia aditiva* o *condicionada*. Se trata, más bien, de una omisión que se configura ***en el cuerpo legislativo en su conjunto***, por la ausencia integral de reglas sobre una materia constitucionalmente exigida, para garantizar la eficacia del derecho fundamental a *elegir* y *ser elegible*, así como la continuidad del orden político.

Tomando en cuenta todo lo anterior, concluyo que, si bien la Constitución ha previsto expresamente la duración de los mandatos, las reglas de reelección y los impedimentos de postulación —elementos que conforman el núcleo esencial de la *representación democrática*—, ha permanecido sin regulación expresa la situación excepcional relativa a la continuidad o cesación de las autoridades salientes cuando, por causa de fuerza mayor, se difiera la fecha constitucionalmente establecida para la toma de posesión de las nuevas autoridades. Tal omisión, que parecería proyectarse como un vacío normativo de carácter potestativo -sin dejar de reconocer posibles objeciones sobre su pertenencia a los linderos o franja del Constituyente-, genera un área de incertidumbre que, de no ser colmada, puede comprometer la continuidad política.

En criterio nuestro, el resguardo de la voluntad popular y la preservación del orden democrático imponen que, siempre que se trate de escenarios excepcionalísimos —como los previstos en el artículo 95 de la Ley núm. 20-23—, la potestad legislativa para regular la postposición de elecciones y el



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eventual diferimiento de la toma de posesión de las autoridades electas solo encuentra sustento constitucional cuando se interpreta en clave restrictiva y en correspondencia con los supuestos de *caso fortuito* o *fuerza mayor* definidos en la referida disposición legal. En tales circunstancias, en esta disidencia se considera que las autoridades electas podrán continuar en el ejercicio de sus funciones hasta tanto se produzca la toma de posesión de las nuevas, evitando así un vacío de poder.

Por tal razón, estimo necesario instar a los actores políticos a que, en el ejercicio de su potestad de configuración normativa, incorporen disposiciones específicas que establezcan los parámetros bajo los cuales deba resolverse la eventualidad del diferimiento de la toma de posesión, de manera que se asegure la preservación de la voluntad popular y la temporalidad electoral.

### V. Conclusiones

A juicio del suscribiente, la intervención de una derogación legislativa no habilitaba, por sí sola, la declaratoria de inadmisibilidad por falta de objeto. En el presente caso, que se trata de una acción directa fundada en la alegación de una omisión legislativa, el Tribunal debió modular el examen de admisibilidad a fin de verificar si el vacío normativo denunciado había sido efectivamente colmado o si, por el contrario, persistía materialmente bajo el nuevo régimen introducido por la Ley núm. 20-23.

Haciendo el deslinde anterior, resultaba posible —y jurídicamente más adecuado— desagregar el análisis de los extremos de las omisiones invocadas. En particular, el Tribunal pudo constatar que, en lo relativo a la *posposición de elecciones por causas de fuerza mayor*, la entrada en vigencia de la Ley núm. 20-23 produjo una satisfacción sobrevenida del objeto, en coherencia con el



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

precedente constitucional existente, por lo que respecto a ese aspecto la acción devenía en parcialmente inadmisibile, no por derogación formal, sino por satisfacción material del objeto. Tal verificación, sin embargo, no justificaba extender el efecto inhibitorio a los restantes planteamientos formulados en la acción.

Una vez delimitado ese alcance, el Tribunal debió abocarse al examen de la arista que permanecía sin respuesta normativa: el *diferimiento de la toma de posesión* de las autoridades electas cuando, por razones de fuerza mayor, las elecciones se celebren fuera del calendario electoral. Estamos conscientes de que la ausencia de una determinación expresa acerca de si esta materia pertenece al ámbito de reserva constitucional o al de configuración legislativa dificulta el ejercicio hermético e impone barreras al control. Por ello advertíamos en el preámbulo, en tono reflexivo, de las aristas plurales, tensiones interpretativas y debates ulteriores que podría generar el criterio de la mayoría y el presente voto.

El análisis desarrollado conduce a reconocer que el problema examinado se sitúa en una zona limítrofe del orden constitucional, en la que confluyen la temporalidad del mandato representativo y los márgenes de actuación del legislador frente a escenarios excepcionales. Esa ubicación explica las tensiones interpretativas advertidas desde el preámbulo y justifica que estas consideraciones se formulen a través de un voto disidente, como espacio propicio para la reflexión constitucional y la apertura del debate, sin imponerlas como *ratio decidendi* de la decisión. Tal proceder no despoja a este voto de su incidencia jurídica ni de su vocación orientadora; por el contrario, permite dejar identificados los vacíos normativos subsistentes y contribuir a que, en lo adelante, puedan ser abordados mediante respuestas normativas respetuosas de la supremacía constitucional y de la libertad de configuración del legislador.



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

Al margen del debate que suscita la eventual **reserva constitucional o legislativa** de la materia, resulta dable reconocer el valor del presente voto en cuanto propone ***ampliar los criterios de admisión*** del control concentrado frente a la derogación formal de la norma impugnada y efectuar un ***análisis diferenciado de las omisiones legislativas relativas***. Tal aproximación, se ofrece con la expectativa de que pueda contribuir, en lo adelante, a **seguir fortaleciendo la jurisprudencia constitucional**, dotándola de mayores herramientas para afrontar supuestos complejos en los que la supremacía de la Constitución se ve comprometida no por la acción del legislador, sino por sus silencios normativos.

José Alejandro Ayuso, juez

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

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

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Se trata de una acción directa en inconstitucionalidad con el objetivo de impugnar la Ley Electoral núm. 15-19, de fecha dieciocho (18) de febrero del año dos mil diecinueve (2019), con la intención de que se declare una sentencia interpretativa aditiva en relación al artículo 92, cuyo contenido es el siguiente:

*Artículo 92. – Clasificación de Elecciones. Se establece la siguiente clasificación para las elecciones:*

*10. Elecciones ordinarias. Son aquellas que se verifican periódicamente en fechas previamente determinadas por la Constitución.*

*11. Elecciones Extraordinarias. Son las que se efectúan por disposición de una ley o de la Junta Central Electoral, en fechas determinadas de antemano pro preceptos constitucionales para provee los cargos electivos correspondientes a divisiones territoriales nuevas o modificadas, o cuando sea necesario por haber sido anuladas las elecciones anteriormente verificadas en determinadas demarcaciones, de acuerdo con la ley o por cualquier otro fin.*

*12. Elecciones Generales se entenderá por elecciones generales las hayan de verificarse en todo el territorio de la República.*

*13. Elecciones parciales. Se entenderá por elecciones parciales, las que se limitan a una o varias divisiones de dicho territorio.*



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

*14. Nivel de Elecciones. Se denominará nivel de elecciones el que contienen candidaturas indivisibles o no fraccionables en sí mismas.*

*15. Nivel presidencial. Se refiere a la elección conjunta del presidente y del vicepresidente de la República.*

*16. Nivel Senatorial. Se refiere a la elección de Senadores.*

*17. Nivel de diputaciones. Se refiere a la elección conjunta de diputados por demarcación territorial, diputados naciones por acumulación de votos y diputados representantes de la comunidad dominicana en el exterior.*

*18. Nivel municipal. Se refiere a la elección conjunta de alcaldes, regidores y sus respectivos suplentes, así como los directores, subdirectores y vocales de los distritos municipales.*

*Párrafo I.- En el caso de la elección de representantes ante parlamentos internacionales, serán escogidos en las mismas boletas que las utilizadas para la escogencia de senadores.*

*Párrafo II.- Los candidatos a suplentes de concejales y vocales serán seleccionados de acuerdo a los estatutos o reglamentos de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos.*

Alegan los accionantes, Licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero que, “*En efecto, esa ley debió disponer las condiciones que hicieran posible el ejercicio del sufragio por parte*

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de los ciudadanos, en el caso de que, por causa de fuerza mayor, caso fortuito o cualquier otra circunstancia, el país quedara en una situación que imposibilitara o dificultara el ejercicio del sagrado derecho del pueblo a elegir a sus gobernantes. Bastaba con que la Ley Electoral señalará mecanismos automáticos que, sin necesitar de la decisión de una autoridad personal o colegiada, dejara al país en la capacidad de celebrar las elecciones para elegir a los miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo”.*

En suma los elementos que se alegan omitidos que son —se reitera—: **primero** la regulación de la posposición de elecciones por causas de fuerza mayor, así como la determinación de la fecha que constriñe al órgano de administración electoral a celebrarlas fuera de los plazos previstos constitucionalmente; y, **segundo**, ante dicho supuesto —esto es, la celebración de elecciones fuera del plazo constitucionalmente establecido y la consecuencia imperativa de diferir la fecha de toma de posesión—, la definición de lo que ocurriría con las autoridades electas para un período constitucional, una vez agotado este: **a)** si deben cesar en sus funciones, o **b)** si deben continuar en ellas hasta tanto se produzca la renovación de las autoridades en los cargos respectivos, a fin de evitar un vacío de poder y asegurar la continuidad institucional del Estado.

La decisión mayoritaria declara inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad por entender que la Ley núm. 15-19, fue derogada por la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, por lo que habría desaparecido el objeto del proceso.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Posición que esta juzgadora disiente ya que dicho razonamiento desconoce que el vicio constitucional denunciado subsiste materialmente en el ordenamiento jurídico, toda vez que la nueva normativa reproduce en lo esencial el mismo contenido normativo cuya constitucionalidad se cuestiona.

En efecto, tanto el artículo 92 de la Ley núm. 15-19 como el artículo 95 de la Ley núm. 20-23 contemplan la posibilidad de posponer elecciones por causas de fuerza mayor, hechos fortuitos u otras circunstancias excepcionales, pero omiten establecer un procedimiento claro, automático y reglado para tales supuestos, así como los plazos ciertos para la celebración de las nuevas elecciones y el régimen jurídico aplicable a las autoridades cuyo período constitucional pudiera verse afectado.

De esta manera, el agravio alegado por los accionantes —consistente en un vacío legislativo que compromete el derecho fundamental al sufragio y la continuidad institucional— permanece incólume. Por tanto, no puede afirmarse válidamente que la acción carezca de objeto.

A saber, el artículo 95 de la Ley 20-23, dispone,



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Artículo 95.- Clasificación de elecciones.** Las elecciones se clasifican de la siguiente manera:

- 1) **Elecciones ordinarias:** Son aquellas que se verifican periódicamente en fechas previamente determinadas por la Constitución;
- 2) **Elecciones extraordinarias:** Son las que se efectúan por disposición de una ley; de la Junta Central Electoral o mediante sentencia del Tribunal Superior Electoral, para proveer los cargos electivos correspondientes a divisiones territoriales nuevas o modificadas, o cuando sea necesario por haber sido anuladas las elecciones anteriormente verificadas en determinadas demarcaciones, de acuerdo con la ley o para cualquier otro fin;
- 3) **Elecciones generales:** Se entenderá por elecciones generales las que hayan de verificarse en todo el territorio de la República; y
- 4) **Elecciones parciales:** Se entenderá por elecciones parciales, las que se limiten a una o varias divisiones de dicho territorio.

**Párrafo.-** La Junta Central Electoral podrá suspender la celebración de elecciones y convocar a elecciones extraordinarias por causa de fuerza mayor; hechos fortuitos u otras circunstancias debidamente justificadas, en ocasión de una situación imprevisible, irresistible, actual e inminente, que determine la imposibilidad de dar inicio o continuidad a su celebración en la fecha prevista, en especial aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas, determinadas por la declaración de uno de los estados de excepción que dispone la Constitución de la República.

En tal sentido, esta juzgado por medio del presente voto, reitera su criterio de que el control de constitucionalidad no se agota en la protección de intereses subjetivos concretos, siendo que este mismo Tribunal, tal como expondremos en lo adelante, ha reconocido reiteradamente que los procesos constitucionales poseen una dimensión objetiva, orientada a la defensa del orden constitucional y a la depuración del sistema jurídico.

Bajo esta concepción, la acción directa de inconstitucionalidad trasciende a las partes y se erige como un mecanismo destinado a preservar la supremacía de la Constitución, evitando que normas incompatibles con ella continúen produciendo efectos.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En consecuencia, aun cuando formalmente haya sido derogada la disposición originalmente impugnada, el Tribunal estaba en el deber de examinar si el vicio denunciado se proyecta sobre disposiciones actualmente vigentes, pues lo determinante no es la nomenclatura de la norma, sino la realidad normativa que rige al momento del fallo.

Además, la jurisprudencia constitucional comparada y la propia doctrina de este Tribunal reconocen que, al conocer de una acción directa, el juez constitucional no se encuentra atado de manera rígida al texto formalmente impugnado, sino que puede —y debe— extender su examen a aquellas disposiciones conexas que reproduzcan el mismo vicio de inconstitucionalidad.

Este deber se desprende del principio de eficacia del control constitucional. De nada serviría declarar la inadmisibilidad de una acción bajo el argumento de la derogación formal de una norma, si el legislador ha trasladado idéntico contenido a otra disposición que permanece vigente.

Por ello, el Tribunal debió advertir que el artículo 95 de la Ley núm. 20-23 constituye una disposición sucesora del antiguo artículo 92 de la Ley núm. 15-19, y que mantiene la misma omisión legislativa denunciada. En tales circunstancias, correspondía conocer el fondo de la acción y pronunciarse sobre la constitucionalidad del régimen actualmente aplicable.

El Tribunal Constitucional, como máximo intérprete y garante de la Constitución, cumple una función esencialmente estabilizadora del sistema democrático y del orden jurídico. Su misión no se limita a resolver conflictos concretos, sino a asegurar que el marco normativo que rige la vida institucional del Estado sea claro, previsible y conforme a la Carta Fundamental.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En materias tan sensibles como el régimen electoral, esta función adquiere una relevancia singular puesto que la ausencia de reglas claras para la posposición de elecciones y para la continuidad de las autoridades electas en situaciones excepcionales constituye un factor de incertidumbre que puede poner en riesgo la estabilidad política y la paz social.

La decisión mayoritaria permite que continúe vigente una normativa que, a juicio de los accionantes, resulta insuficiente para garantizar el ejercicio efectivo del sufragio en circunstancias excepcionales.

El núcleo de la acción directa no radica en la mera inconformidad con una opción legislativa, sino en la denuncia de un vacío legislativo inconstitucional.

Además, como mencionamos *ut supra* aún la norma derogada no se hubiese reproducido nuevamente en el ordenamiento jurídico, contrario al razonamiento efectuado por este plenario, esta juzgadora reitera su criterio asentado en votos anteriores, como el consignado en la sentencia TC/0145/20, del 13 de mayo de 2020, entre otras<sup>30</sup>, en el sentido de que, en casos similares, este órgano debe conocer el fondo de las acciones directas de inconstitucionalidad, pues se imponen las garantías a la supremacía constitucional, la función pedagógica de las sentencias del tribunal y el orden constitucional por las que esta corporación debe velar.

#### **a. Sobre la dimensión objetiva del control abstracto de inconstitucionalidad**

<sup>30</sup> Ver al respecto las sentencias TC/0173/22 y TC/0074/22.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En ese tenor, el artículo 184 de la Constitución dominicana, establece que el Tribunal Constitucional es el garante del principio de supremacía de la Constitución, del orden constitucional y de la protección de los derechos fundamentales, y sus sentencias tienen carácter vinculante para todos los poderes públicos, pues tal como ha sostenido esta corporación constitucional *“...las decisiones de este tribunal -como la precedentemente descrita-, se traducen en verdaderas normas jurídicas que hacen parte del derecho positivo en nuestro ordenamiento jurídico y fuente directa del derecho con carácter vinculante para todos los poderes públicos”*. (TC/0319/15)

Otro precepto que favorece la supremacía constitucional, lo constituye el artículo 6 de la Carta Magna, al disponer: *“...Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.”* Razón por la cual, de este tribunal haber admitido y resuelto la cuestión jurídica planteada y resultare está una contradicción a la Constitución se produjera en una nulidad de pleno de derecho.

Por igual, este tribunal se ha pronunciado respecto del alcance del principio de la supremacía constitucional, y al respecto dictó la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), mediante la cual estableció lo siguiente:

*“El principio de supremacía constitucional establecido en las disposiciones del artículo 6 de la Constitución de la República consagra el carácter de fuente primaria de la validez sobre todo el ordenamiento jurídico dominicano, cuyas normas infraconstitucionales deben ceñirse*



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

*estrictamente a los valores, principios, reglas y derechos contenidos en la Carta Magna. Por tanto, las disposiciones contenidas en la Constitución, al igual que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad constituyen el parámetro de constitucionalidad de todas las normas, actos y actuaciones producidos y realizados por todas las personas, instituciones privadas y órganos de los poderes públicos.”*

Somos de criterio de que aún en casos de derogación o que los “*efectos jurídicos se encuentran consumados*”, como ocurre en el presente caso, este tribunal debe de ejercer el control de constitucionalidad. Y en ello me sumo a los criterios del Tribunal Constitucional español:

*“Conforme a reiterada doctrina constitucional, tanto la derogación como la modificación o la sustitución de la norma cuestionada, incluso aunque sea sustituida, [...] no implica, no obstante, una pérdida sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad (entre otras, SSTC 73/2010, de 18 de octubre, FJ 2; 183/2012, de 17 de octubre, FJ 3; 92/2014, de 10 de junio, FJ 3; 29/2015, de 19 de febrero, FJ 2, y 227/2016, de 22 de diciembre, FJ 2).35”.*

En ese mismo orden, pero referido a la diferencia entre derogación de la norma y la interpretación constitucional, es preciso hacer una distinción. la derogación de un acto legislativo, cuya función está a cargo del Poder Legislativo y la invalidez de una norma cuya función está a cargo del Tribunal Constitucional: así que, mientras el legislador tiene la facultad de derogar sus propias normas, leyes, así la administración pública en sentido general también tienen esa misma facultad, respecto de los decretos, reglamentos y resoluciones, mecanismo este, que dicho sea de paso, que se efectúa con otra norma de igual naturaleza que



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

así lo manifieste, por su parte el control concentrado de constitucionalidad a cargo de un ente jurisdiccional no deroga por si mismo una norma, sino que hace un examen de confrontación con la Constitución para determinar su validez o invalidez de cara a sus valores, principios y reglas normativas, es decir se trata de un acto jurisdiccional que para su producción ha requerido de una interpretación a cargo del órgano establecido para ello, en este caso el Tribunal Constitucional.

En ese mismo orden, la derogación está ligada a la vigencia del acto normativo derogado, mientras que la sentencia que se refiere al control concentrado de inconstitucionalidad esta referida, como hemos dicho en el apartado anterior, a su validez de cara a la supremacía constitucional, prevista en el artículo 6 de la Constitución de la República, el cual establece: “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades publicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

De igual forma el artículo 184 de la Constitución, dispone: “Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituye precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado...”.

Por otro lado, pero sobre el mismo particular, el legislador, en el caso de las leyes o cualquier otro ente público con facultades de dictar decretos, reglamentos y resoluciones, pueden volver sobre el texto derogado y darle vigencia nuevamente, pues se trata más bien de un acto legislativo que a su vez es político, mientras que una vez declarada la invalidez de la norma por ser contraria a la Constitucional, y debido a los efectos vinculantes de las sentencias



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

del Tribunal Constitucional, ningún ente público podrá volver a darle validez en una norma posterior.

Resulta relevante subrayar que la propia Ley núm. 137-11, en su artículo 7.4. instaura varios principios que orientan y sirven de sustento a nuestra posición, entre ellos:

El principio de constitucionalidad, en función del cual,

*“Corresponde al Tribunal Constitucional [...] garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad”. b) El principio de inconvalidabilidad, que desarrolla que “La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación”;*

Esta posición disidente también encuentra fundamento en la calidad orientativa y formativa de que se encuentran revestidas las decisiones de este Tribunal Constitucional. En ese sentido hay que destacar la posición de esta corporación respecto de la función pedagógica y el alcance de las sentencias constitucionales, en la Sentencia TC/0041/13, que establece lo siguiente:

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional [...].*

Agregando esta juzgadora que, si esta corporación “asume una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional”, razonamiento *a fortiori* con mayor razón lo debe hacer para determinar si una norma o acto emanado de los poderes públicos fue dictado contrariando la Constitución, aunque esta ya allá salido del ordenamiento jurídico al momento de decidir el caso en cuestión como en el de la especie, y es que ahí es donde verdaderamente se materializa la supremacía constitucional.

En función de todo lo anterior, esta juzgadora es de criterio que habiendo sido sometida la acción de inconstitucionalidad alegándose los vicios y vulneraciones invocada a la ley referida al inicio del presente voto, resulta irrazonable declarar su inadmisibilidad, por falta de objeto, bajo el argumento de que la norma ha perdido su vigencia, este tribunal actuó en desapego a los principios rectores de la justicia constitucional.

Finalmente, por la debida garantía que corresponde a este tribunal de velar por la supremacía constitucional y el derecho de los ciudadanos, el accionante y los poderes públicos en conocer si realmente la norma atacada contenía los vicios enunciados, era menester ponderar el fondo de lo planteado para que, de ese modo, tal decisión sirva de indicador sobre las directrices que deban seguirse a fin de que todos nos ciñamos al orden constitucional y evitar con ello que se vuelva a incurrir en el mismo vicio en posteriores leyes.

### **b. Vigencia de la norma al momento de la interposición de la acción directa de inconstitucionalidad**

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Por último, vale resaltar que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta el dieciocho (18) de febrero del año dos mil diecinueve (2019)., cuando aún se encontraba vigente la norma impugnada, por tanto, resulta irrazonable declarar su inadmisibilidad por falta de objeto, bajo el argumento de que dicha norma fue modificada posteriormente.

Y es que este Tribunal Constitucional no puede escudarse en su propia falta de fallar un expediente de forma tardía, para determinar luego que es inadmisibile por falta de objeto, cuando fue apoderado estando vigente la norma.

En definitiva tal como hemos venido expresando desde las primeras líneas del presente voto particular, postulamos porque este máximo intérprete de la Constitución desempeñe su rol institucional y encomienda constitucional asignada: conocer y decidir sobre la conformidad con la norma sustantiva de cada ley, reglamento, resolución, decreto, o acto emanado y dictado por cualquier autoridad pública, respecto a todo lo cual debe fungir esta corte constitucional como unificador y verificador de su apropiado fundamento constitucional.

Por tanto, por la debida garantía que corresponde a este tribunal de velar por la supremacía constitucional y el derecho de los ciudadanos, el accionante y los poderes públicos en conocer si realmente la norma atacada contenía los vicios enunciados, consiste en ponderar el fondo de lo planteado para que, de ese modo, tal decisión sirva de indicador sobre las directrices que deban seguirse a fin de que todos nos ciñamos al orden constitucional.

Firmado por Alba Luisa Beard Marcos, jueza.



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

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**

**AMAURY A. REYES TORRES**

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), concurre con los motivos y el dispositivo de la decisión adoptada por el tribunal en el caso que nos ocupa. Salvo el presente voto a fin de puntualizar tres (3) aspectos esenciales que nos trajo el presente caso y que debe quedar en la mente del tribunal para el futuro.

1. Primero, la presente acción directa de inconstitucionalidad carece de objeto en vista de que no se reitera o repite el mismo acto legislativo en la Ley núm. 15-19 derogado en la Ley núm. 20-23. En algunos casos, el tribunal ha admitido la acción directa, a pesar de haber sido derogado formalmente el acto normativo, si se repite o permanece la disposición cuyo alegato de inconstitucionalidad se cuestiona (*Véase*, en general, Sentencia TC/0111/16; Sentencia TC/0101/24).

2. Tampoco podemos reconocer la excepción dada en sentencias anteriores respecto a la carencia de objeto (*Véase*, *mutatis mutandis*, Sentencia TC/0097/24; *por igual*, *véase*, Sentencia TC/0358/20). Primero, no estamos ante una situación que, a pesar de cesar en su vigencia, pueda razonablemente repetirse en el futuro, es decir, que el congreso dicte el mismo acto legislativo hoy impugnado en un futuro previsible. Segundo, existe un cambio sustancial de la regulación bajo la Ley núm. 15-19 a la nueva regulación del régimen electoral al amparo de la Ley núm. 20-23. Tercero, no se trata de una norma

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



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

aplicativa en el contexto de un estado de excepción debido a una crisis de orden sanitario. Estos tres aspectos confirman la inutilidad de un pronunciamiento sobre el objeto no vigente producto de la fuerza derogatoria de la Ley núm. 20-23.

3. Segundo, a la par de lo decidido por este tribunal en la Sentencia TC/0358/20, el legislador precisó más la cuestión de la suspensión de elecciones, así como la convocatoria de elecciones extraordinarias, privando más el objeto de la controversia planteada. Aunque ciertas disposiciones existían bajo la Ley núm. 15-19 que daba entender la competencia de la Junta Central Electoral para celebrar elecciones extraordinarias en circunstancias como las acontecidas bajo el COVID-19<sup>31</sup>, confirmado por nuestra Sentencia TC/0358/20, la nueva disposición en la Ley núm. 20-23 es esencialmente distinta. En efecto, el artículo 95, párrafo de la Ley núm. 20-23, prevé lo siguiente:

*Párrafo.- La Junta Central Electoral podrá suspender la celebración de elecciones y convocar a elecciones extraordinarias por causa de fuerza mayor; hechos fortuitos u otras circunstancias debidamente justificadas, en ocasión de una situación imprevisible, irresistible, actual e inminente, que determine la imposibilidad de dar inicio o continuidad a su celebración en la fecha prevista, en especial aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las*

<sup>31</sup> Véase, Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, artículo 18.7; art. 18.22; art. 92.2 (2019).

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



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

*instituciones y de las personas, determinadas por la declaración de uno de los estados de excepción que dispone la Constitución de la República.*

4. Por último, en tercer lugar, no podemos olvidar la cuestión de que las omisiones constitucionales (como infracción constitucional) solo se prescriben de disposiciones infraconstitucionales no respecto a la Constitución misma. Las lagunas que podrían darse en la Constitución, las cuales pueden colmarse por medio de la integración, no implica que estamos ante una omisión constitucional como infracción porque sería admitir que la Constitución puede ser inconstitucional en sí misma, algo que este tribunal ha rechazado de plano (Sentencia TC/0407/25).

5. En este tenor, aunque la inadmisibilidad de la presente acción queda fundada por la carencia de objeto, no puede utilizarse la acción directa para perseguir completar una laguna en la Constitución a título de una infracción constitucional, cuando al término del mandato del puesto electivo no se pueden juramentar las nuevas autoridades. Aunque el constituyente perdió una oportunidad en la reforma de octubre del año 2024, la Constitución limita que la excepción al período electivo se encuentra en la misma Constitución.

6. En efecto, respecto a la extensión de los períodos de mandato en caso de posponer las elecciones por causas de fuerza mayor, el art. 274 constitucional contiene un texto cerrado al referirse a esta cuestión (Sentencia TC/0062/19) al establecer que «[e]l ejercicio electivo del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los representantes legislativos, los parlamentarios de organismos internacionales, de las autoridades municipales y de los demás funcionarios o representantes electivos, terminará el día 16 de agosto de cada cuatro años, fecha en que se inicia el correspondiente período constitucional, **con las**



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

*excepciones previstas en esta Constitución»* (Resaltado nuestro). A esto suma la inaplicabilidad del artículo 275 de la Constitución<sup>32</sup> que no se refiere a personas titulares de puestos electivos sino a los integrantes de órganos o entes que son designados, quedando excluida la posibilidad – al menos a primera vista – de argumentación analógica o *a fortiori* alguna. El futuro dirá si pueden integrarse entre sí los artículos 274 y 275 de la Constitución.

7. Nótese como la propia norma establece como limitante que esto solo podrá operar de forma distinta ante un caso excepcional, indicando que dicho escenario distintivo debe encontrarse expresamente previsto por la propia Constitución, lo que claramente no sucede en la especie. Imputarle al Poder Legislativo la ausencia de normar sobre una cuestión que la propia Ley Fundamental dispone que debe ser contemplado por ella misma como una falta, y al mismo tiempo exhortarle a corregir este supuesto vacío normativo, sería promover que el legislador actúe en contra del Poder Constituyente. En otras palabras, estaríamos promoviendo un quebrantamiento inconstitucional de la Constitución, definido como una «[v]iolación a título excepcional de una prescripción legal-constitucional sin atender el procedimiento previsto para las reformas constitucionales».<sup>33</sup> Es cuanto.

Amaury A. Reyes Torres, juez

<sup>32</sup> «Los miembros de los órganos constitucionales, vencido el período de mandato para el que fueron designados, permanecerán en sus cargos hasta la toma de posesión de quienes les sustituyan».

<sup>33</sup> Pérez Urquijo, La Rectoría del Estado como Garantía Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992. Pág. 35; SCHMITT (Carl), *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 2017 [1982], p. 154. Pero, en un sentido contrario, abierto a un «quebramiento» constitucional de la Constitución, véase, PERDOMO CORDERO (Nassef), «Reforma y quebramiento de la Constitución en el país» El día (Abril 22, 200), <https://eldia.com.do/reforma-y-quebramiento-de-la-constitucion-en-el-pais/>

Expediente núm. TC-01-2020-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por los licdos. Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



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

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha cinco (5) del mes de diciembre del año dos mil veinticinco (2025); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

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