



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1249/24

Referencia: Expediente núm. TC-01-2023-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad y la solicitud de medida cautelar interpuestas por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo el párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, emitida por la Junta Central Electoral.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de diciembre del año dos mil cuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; 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, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2023-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad y la solicitud de medida cautelar interpuestas por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo el párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, emitida por la Junta Central Electoral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

Las normas objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad son: A) el párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y B) el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, emitida por la Junta Central Electoral, cuyas disposiciones son las siguientes:

A. Párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23, Orgánica de Régimen Electoral

Párrafo II.- Todo funcionario o empleado público de los organismos autónomos del Estado y de los ayuntamientos, que, de acuerdo con la Constitución y las leyes, sean postulados por un partido, agrupación o movimiento político para cargos de elección contenidos en la Constitución y las leyes, desde el momento en que su candidatura sea aceptada por la Junta Central Electoral o la junta electoral correspondiente, quedará suspendido en sus funciones, sin disfrute de sueldo, hasta el día siguiente de las elecciones.

B. Artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023

De las licencias de los funcionarios públicos cuyas candidaturas les sean aceptadas: De conformidad con lo previsto en el párrafo II del artículo 145 de la Ley 20-23, Orgánica de Régimen Electoral, los funcionarios públicos de los organismos autónomos del Estado y de los ayuntamientos, que, de acuerdo con la Constitución y las leyes, sean postulados por un partido, agrupación o movimiento político para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cargos de elección contenidos en la Constitución y las leyes, desde el momento en que su candidatura sea aceptada por la Junta Central Electoral o la Junta Electoral Correspondiente, quedará suspendido en sus funciones, sin disfrute de sueldo, hasta el día siguiente de las elecciones, exceptuando los casos previstos en los párrafos III y IV de dicho artículo, cuyos funcionarios no podrán prevalerse de su condición en actos públicos o ante los medios de comunicación ni podrán, en las actividades propias de sus funciones, realizar manifestaciones o actividades de carácter proselitista.

2. Pretensiones del accionante

El señor Darío Antonio Cueto Leonardo interpuso la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante instancia depositada en la Secretaría General de este tribunal constitucional el quince (15) de diciembre del dos mil veintitrés (2023), con el propósito de que este colegiado declare no conformes con la Constitución el párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23, Orgánica de Régimen Electoral, y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, emitida por la Junta Central Electoral, por presuntamente violar los artículos 39, 40.15 y 74.4 de la Constitución, sobre derecho a la igualdad, razonabilidad, e interpretación y aplicación de la norma más favorable al titular de los derechos fundamentales, respectivamente.

El accionante procura igualmente que este colegido disponga una medida cautelar consistente en ordenar a la Junta Central Electoral, al Ministerio de Administración Pública y a cualquier otro órgano del Estado que se abstenga de aplicar las normas acusadas de inconstitucionalidad, por presuntamente resultar violatorias de derechos fundamentales de carácter laboral y, por consiguiente, de naturaleza alimentaria y económica, en perjuicio del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impetrante.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Como fue indicado precedentemente, el accionante plantea en la instancia contentiva de la presente acción directa de inconstitucionalidad que el párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23 y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023 violan los referidos artículos 39, 40.15 y 74.4 de la Constitución, que establecen lo siguiente:

Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*
- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*
- 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la vulnerabilidad y la exclusión;

4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;

5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

Artículo 40.15). A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 74.4). Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

En su instancia, el accionante, Darío Antonio Cuero Leonardo, procura la declaratoria de nulidad y no conformidad con la Constitución del aludido párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23 y el citado artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023. Para fundamentar sus pretensiones, expone, entre otros, los siguientes argumentos:

SUCEDE: Que las disposiciones legales y resolutivas atacadas procuran, en resumen, apartar a todo funcionario, servidor o empleado público de las funciones de su cargo y privarles de las retribuciones y compensaciones habituales que percibe por su función, tan pronto como le sea aceptada una candidatura a cualquier cargo electivo, ya sea municipal, congresual o presidencial.

SUCEDE: Que si bien es cierto, que el propósito de dicha disposición, en principio podría parecer de justeza y necesidad justificadas, en el interés de limitar la posibilidad del funcionario de favorecer sus aspiraciones a partir de las ventajas que para el mismo implica el manejo de recursos pertenecientes al presupuesto institucional del organismo en que preste sus servicios y de su atribución de control y dirección de personal subordinado, no menos real es que en los términos en que se encuentran redactadas dichas normas, las mismas resultan violatorias de principios constitucionales, derechos fundamentales e, incluso más allá, perniciosas para el principio electoral supremo de la participación plural.

SUCEDE: Que los párrafos subsiguientes al mismo que pretendemos sean declarado inconstitucional, disponen:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

"Párrafo III.-Se exceptúan de las disposiciones del párrafo II de este artículo, los postulados a tales cargos que, al momento de la aceptación de su candidatura, ocupen cargos electivos, los que no podrán prevalerse de su condición en actos públicos o ante los medios de comunicación".

"Párrafo IV.- Los funcionarios que ocupen cargos electivos no podrán, en las actividades propias de sus funciones, realizar manifestaciones o actividades de carácter proselitista".

SUCEDE: Que como se observa de los textos legales previamente transcritos, la primera y más grave vulneración la constituye la distinción hecha entre los funcionarios que ocupan posiciones por elección popular y los que las desempeñan por designación.

SUCEDE: Que el artículo 39 de la Constitución dominicana dispone:

"Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color; edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes";



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SUCEDE: Que hasta para cualquier lego, salta a la vista, no sólo la carga limitativa que los legisladores instauraron en perjuicio de los simples mortales que, desempeñando un cargo público de jerarquía baja o media para el sustento propio y de la familia se atrevan a asumir una postulación a alguna posición de elección popular, sino peor aún el privilegio que reservaron en beneficio propio, pues cualquiera que ocupe un cargo dentro de la administración pública y quiera postularse a una posición dentro del Congreso Nacional, además de los cuantiosos recursos que se requiere invertir en nuestra aún subdesarrollada democracia, ante cualquier aspiración política, está obligado a renunciar a los ingresos de su actividad profesional o técnica habitual; teniendo en adición que competir con otros postulantes que sí siguen recibiendo su salario, las compensaciones por viáticos y dietas y, por si fuera poco, administrando los fondos sociales que les asignan (Cofrecitos y barrilitos). ¿ahí no hay posibilidad de usar recursos irregularmente o beneficiarse del uso ordinario de los mismos, pero con repercusión clientelar?

SUCEDE: Que en el proceso electoral en el que nos encontramos inmerso al momento de la presentación de la presente acción, se ha suscitado un conflicto que ha trascendido a la opinión nacional puesto que, hasta los postulados a suplentes de regidores que, en la práctica fungen como figuras decorativas que completan la boleta de los partidos, sin esperanza de ocupar la función del titular, salvo su muerte o condena penal irrevocable, han tenido que atenerse a la suspensión de sus beneficios laborales, lo que ha conducido a una crisis que amenaza la estabilidad democrática, poniendo en peligro la celebración oportuna de las elecciones del nivel municipal, frente a la posibilidad de renuncia masiva de estos candidatos a suplencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SUCEDE: Que el principio de legalidad se consagra en el Art. 40.15 de nuestra constitución, que copiado al pie de la letra estipula:

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

SUCEDE: Que el principio de reglamentación e interpretación se consagra en el Art. 74.4 de nuestra constitución, que copiado al pie de la letra estipula:

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

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

SUCEDE: Que sin necesidad de exégesis ni hermenéutica, el texto antes copiado supone el establecimiento de dos requisitos esenciales de validez de una norma: justeza y utilidad social.

SUCEDE: Que la justicia de una norma se configura en la medida en que imponga al sujeto obligado u otorgue al sujeto favorecido, aquello



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que le pertenece o, le es propio o, le es atribuible en función de razones objetivas en igualdad con sus congéneres.

SUCEDE: Que la utilidad social de las disposiciones legales, reglamentarias o resolutivas se deriva del bien que persigue o el perjuicio que evita.

SUCEDE: Que el filtro de razonabilidad de una norma no se supera, cuando ésta provoca un perjuicio mayor que el bien perseguido o, cuando evitando un daño, provoca otro mayor.

SUCEDE: Que constituye un daño mayor el limitar la posibilidad de participación política de una gran cantidad de ciudadanos, potencialmente elegibles, que el riesgo de mantenerles en el normal ejercicio de sus funciones profesionales, técnicas e incluso no calificadas, que desempeñan como única o principal actividad económica, funciones desde las cuales no tienen posibilidad de alterar el normal curso del proceso electoral aún lo quisieran, máxime con los límites legales establecidos por el régimen ético y disciplinario de la función pública y los mismos consagrados por la reglamentación electoral, a más del control y supervisión ejercido por la Junta Central Electoral.

SUCEDE: Que si bien el Párrafo II atacado procura evitar un ejercicio anti ético de la función pública y/o ventajoso de la actividad política de uno en perjuicio de otros, los límites establecidos por los subsiguientes Párrafo III y IV, que el legislador supuso valían suficiente control para los funcionarios electos, deben igualmente ser válidos y bastantes para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los funcionarios designados o en posiciones de acceso por mérito, como es el caso del impetrante.

De La Medida Cautelar:

SUCEDE: Que el Tribunal Constitucional dispone de un plazo amplio de cuatro (4) meses para las decisiones de las acciones directas en inconstitucionalidad, luego de instruido el proceso, según el Art. 43 de su Ley Orgánica, siendo que la norma que se ataca vulnera actual e inminentemente los derechos laborales y económicos del accionante.

SUCEDE: Que acorde al Art. 86 de esa misma norma, cuando los jueces de lo constitucional se encuentran apoderados de acciones en procura de la protección preventiva o la restitución de derechos fundamentales, podrán dictar medidas precautorias provisionales urgentes, para asegurar la efectividad del derecho fundamental amenazado, restringido o vulnerado.

El accionante concluye de la siguiente manera:

PRIMERO: En cuanto a la medida cautelar solicitada, ordenar a la Junta Central Electoral, al Ministerio de Administración Pública y cualquier otro órgano del Estado, abstenerse de la aplicación del párrafo II de la Ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y el artículo Décimo Sexto de la Resolución 38-2023, dictada por la Junta Central Electoral, por resultar violatoria de derechos fundamentales de carácter laboral y, por consiguiente, de naturaleza alimentaria y económica, en perjuicio del impetrante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: En cuanto al fondo, acoger la acción directa en inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar no conforme a la Constitución Dominicana, el Párrafo II del Art. 145, de la Ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, así como el artículo Décimo Sexto de la Resolución 38-2023, dictada por la Junta Central Electoral para regular el período de campaña y precampaña de cara a las elecciones del dos mil veinticuatro (2024); por resultar violatorio al derecho a la igualdad, no ser justo ni socialmente útil y, por consiguiente, expulsarlo de nuestro ordenamiento jurídico.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados presentó el escrito contentivo de su opinión y conclusiones mediante instancia depositada el siete (7) de marzo del dos mil veinticuatro (2024) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, mediante la cual solicita rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo y declarar conforme con la Constitución el artículo 145 párrafo II, de la Ley núm. 20-23. Fundamenta sus pretensiones, entre otros, en los siguientes argumentos:

De acuerdo con lo argumentado por el accionante, las disposiciones legales atacadas procuran apartar a todo funcionario, servidor o empleado público de las funciones de su cargo y privarles de las compensaciones habituales que percibe, tan pronto como le sea aceptada una candidatura a un puesto electivo, ya sea municipal, congresual o presidencial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Afirma, que, si bien es cierto que el propósito de dicha disposición, en principio es justa y necesaria, en interés de limitar la posibilidad del funcionario de favorecer sus aspiraciones, a través de ventajas en el manejo de los recursos del presupuesto de la institución donde presta servicios, en perjuicio de los candidatos oponentes, no menos cierto es que viola derechos fundamentales.

De acuerdo con lo argumentado por el accionante, la principal violación de la norma atacada en inconstitucionalidad es que no aplica para los funcionarios electos por el voto popular, lo cual se traduce en una vulneración al principio de igualdad, al principio de razonabilidad y de favorabilidad, dispuestos en los artículos 39, 40.15 y 74.4 de la Constitución.

En el presente caso, el accionante pretende que el tribunal declare inconstitucional el artículo 145, párrafo II, de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, del 15 de agosto de 2023, dictada por la Junta Central Electoral, por alegada vulneración a los artículos 39, 40.15 y 74.4, de la Constitución dominicana.

La acción directa en inconstitucionalidad que nos ocupa, deberá ser rechazada por el Tribunal Constitucional, tras no observarse que la norma atacada sea contraria a la Constitución de la República, como ha denunciado el accionante, lo cual quedará explicado más adelante.

Conviene precisar, que los argumentos promovidos por el accionante para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad son totalmente carentes de fundamentos constitucionales. El Congreso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional haciendo uso de sus atribuciones constitucionales de legislar, y en aplicación del principio atribuciones constitucionales de legislar, y en aplicación del principio de reserva de ley aprobó la Ley núm. 20-23, la cual tiene por objeto regular todo lo relacionado a las elecciones municipales, congresuales y presidenciales en todo el territorio nacional, competencia que es exclusiva de la Junta Central Electoral.

Ciertamente el legislador ha establecido las regulaciones establecidas en el artículo 145, párrafo II, de la Ley núm. 20-23, con el propósito fundamental de que los funcionarios designados en cargos públicos y que aspiren a una candidatura para un puesto electivo, una vez aprobada por la Junta Central Electoral, cese en sus funciones sin disfrute de sueldo, para evitar que los recursos del Estado sean usados en su beneficio afectando a los oponentes, como bien afirma el propio accionante en su escrito.

La denuncia en inconstitucionalidad del texto legal impugnado, según el accionante, radica en el hecho de que los funcionarios electos por el voto popular están exentos de esta regulación, es decir, que se mantienen en sus cargos percibiendo los beneficios económicos contemplados para los mismos, contrario a los que son designados, lo que, a su entender, vulnera el derecho de igualdad, racionalidad y favorabilidad.

En relación con la presente argumentación es preciso dejar claro lo siguiente: no es cierto que los funcionarios designados en un poder público y los que son electos por el voto popular en las elecciones nacionales municipales, congresuales y presidenciales son sujetos de derechos iguales. Al respecto, el artículo 2 de la Constitución establece



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que:

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

Es decir, que, partiendo del texto constitucional antes citado, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, y que las autoridades electas en las Asambleas Electorales para los diferentes cargos electivos reciben de este un mandato directo, y son muy complejas las funciones que son puestas a su cargo por el pueblo, lo cual no ocurre con los funcionarios designados, lo que significa que no son sujetos de derecho iguales en este aspecto.

Es preciso puntualizar, que, aunque el párrafo III del artículo 145 de la Ley núm. 20-23, establece la excepción de referencia, el legislador en el párrafo IV establece lo siguiente:

"Párrafo W. - Los funcionarios que ocupen cargos electivos no podrán, en las actividades propias de sus funciones, realizar manifestaciones o actividades de carácter proselitista."

El párrafo anterior prohíbe de manera contundente, que los funcionarios que ocupen cargos electivos realicen actividades proselitistas en pleno uso de sus funciones, es decir, que no puedan aprovecharse de los recursos económicos del Estado en perjuicio de los candidatos oponentes: En tal sentido, los argumentos esgrimidos para sustentar la presente acción directa carecen de fundamentos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales.

Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la Cámara de Diputados para aprobar la Ley núm. 20-23, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución dominicana.

La Cámara de Diputados concluye de la siguiente manera:

PRIMERO: ACOGER la opinión presentada por la Cámara de Diputados, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo, contra el artículo 145, párrafo II, de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, del 15 de agosto de 2023, dictada por la Junta Central Electoral, por alegada vulneración de los artículos 39, 40.15 y 74.4 de la Constitución dominicana.

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

TERCERO: RECHAZAR por carente de fundamentos constitucionales, la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, por no observarse que el artículo 145 , párrafo II, de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, sea contrario a los artículos 39, 40.15 y 74.4 de la Constitución dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: DECLARAR conformes (sic) con la Constitución el artículo 145, párrafo II, de la Ley núm. 20-23.

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

5.2. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República presentó el escrito contentivo de su opinión y conclusiones mediante instancia depositada el primero (1^{ero}) de mayo del dos mil veinticuatro (2024) en la Secretaría del Tribunal Constitucional. Solicita rechazar en todas sus partes la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo y declarar conforme a la Constitución las normas impugnadas. Fundamenta sus pretensiones en los siguientes argumentos:

Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 13 de junio de 2015, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley No. 20-23 objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras y 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 ésta opinión, originada en el Senado de la República, fue depositada como proyecto de ley en fecha 18 de enero del año 2023, con el número de iniciativa 01949-2023-PLE-SE, y enviada a la comisión de Justicia y Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que conforme a la Constitución de la República, se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 18 de febrero del 2023, aprobándose en primera lectura con modificaciones en fecha 24 de enero del 2023 y en segunda lectura con modificaciones en fecha 01 de febrero del 2023, siendo ésta promulgada el 17 de febrero del 2023.

Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento a los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio de 2015, Constitución que regía para esa época, que estipulaban: "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". "Artículo 99.-Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechando el proyecto".

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites 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 cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 20- 23 de fecha 17 de febrero del 2023, por lo que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

En cuanto al fondo, el Senado de la República opina lo siguiente:

La parte accionante, solicita a este honorable Tribunal Constitucional declarar la inconstitucionalidad de: a) Artículo 145. Párrafo II de la Ley No. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, de fecha diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023); y b) Artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, del quince (15) de agosto de dos mil veintitrés (2023), que regulan la participación de funcionarios públicos en el periodo de la precampaña y en la campaña electoral de cara a las elecciones presidenciales, congresuales y municipales del año dos mil veinticuatro (2024), por alegada vulneración de los artículos 39, 40.15, 74.4 de la constitución dominicana, anulando estas disposiciones normativas.

La parte accionante, argumenta en síntesis que la suspensión de labores de funcionarios y empleados públicos dispuesta en las normas impugnadas vulnera el principio de igualdad y razonabilidad, al permitir que funcionarios de cargos electivos si se mantengan en sus funciones, generando un desbalance no justificado entre ambos.

El Tribunal Constitucional ha precisado en varias sentencias y con la adopción del test de igualdad de Colombia, desde la sentencia TC/0033/12, donde se precisan los requisitos para determinar una vulneración a este principio fundamental, estableciendo que:

En el presente caso, no podemos equiparar la situación de funcionario



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

designado por una autoridad administrativa, a un funcionario elegido por el pueblo, pues este último tiene legitimidad popular y representa un conjunto de ciudadanos que lo han elegido por un mandato de tiempo determinado.

En cuanto al principio de razonabilidad, una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional, la TC/0099/12 aborda este aspecto, al precisar que el principio de razonabilidad debe ser interpretado a partir del cual las normas jurídicas que limitan ámbitos de libertad de los ciudadanos en un Estado Democrático de Derecho, quedan sometidas a un orden racional como fundamento axiológico de su validez. Este principio opera como limitación de la facultad del poder punitivo del Estado al momento de establecer prohibiciones de determinadas conductas contrarias al orden de valores y principios constitucionales.

Continúa expresando dicho importante precedente que: "Estos límites parten de la premisa que sustenta la legitimación del sistema punitivo emanado del poder público al que corresponde, según el mandato constitucional, la producción de las normas prohibitivas de conductas cuya realización es considerada lesiva a bienes jurídicamente protegidos. De ahí que cuando la Constitución expresa que sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica, apela al grado de utilidad y racionalidad que debe caracterizar a las normas que imponen determinado comportamiento a los ciudadanos."

La suspensión de funciones sin disfrute de sueldo tiene un fundamento lógico e histórico que procura evitar el candidato utilice influencias o recursos del Estado para ganar una candidatura, lo cual supone una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ventaja ilegítima frente a otros candidatos que no sean funcionarios. Es decir, la suspensión anterior es un límite razonable que en modo alguno vulnera derechos fundamentales.

Al respecto, somos de opinión que los artículos impugnados no vulneran el principio de igualdad ni razonabilidad, ya que la suspensión constituye un medio idóneo, proporcional y adecuado para garantizar la participación política equitativa entre los candidatos.

El Senado de la República concluye de la siguiente manera:

PRIMERO: ACOGER las conclusiones presentadas por el Senado de la República, sobre la acción directa de inconstitucionalidad incoada por ante ese honorable Tribunal Constitucional, por el señor Darío Antonio Gueto (sic) Leonardo, en contra de: a) Artículo 145. Párrafo II de la Ley No. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, de fecha diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023); y b) Artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, del quince (15) de agosto de dos mil veintitrés (2023), que regula la participación de funcionarios públicos en el periodo de la precampaña y en la campaña electoral de cara a las elecciones presidenciales, congresuales y municipales del año dos mil veinticuatro (2024), por alegada vulneración de los artículos 39, 40.15, 74.4 de la constitución dominicana.

SEGUNDO: RECHAZAR en todas sus partes la presente acción directa en inconstitucionalidad, y en consecuencia, DECLARAR conforme a la Constitución las normas impugnadas.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido el artículo 7.6 de la Ley Orgánica No. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucional.

5.3. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República presentó su opinión y conclusiones, mediante instancia depositada en la Secretaría de Tribunal Constitucional el treinta y uno (31) de enero del dos mil veinticuatro (2024). Solicita que la presente acción directa de inconstitucionalidad sea rechazada. Para fundamentar sus pretensiones, expone entre otros, los siguientes argumentos:

El accionante Darío Antonio Cueto Leonardo labora para el Ministerio de Trabajo desde el 01 de febrero del año 2001, como inspector supervisor en la Representación Local de Trabajo de San Pedro de Macorís, según se hace constar en la certificación emitida por la referida institución, en fecha trece (13) de diciembre del año dos mil veintitrés (2023), por la directora de Recursos Humanos del referido Ministerio.

En este sentido, la propia Constitución señala en su artículo 141 relativo a los organismos autónomos y descentralizados que: "La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la Administración Pública".



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Ministerio de Trabajo de la República Dominicana es un organismo de Estado que supervisa las relaciones de trabajo asalariado dependiente del sector privado y organismo oficiales autónomos. Conforme las disposiciones establecidas en el artículo 420 del Código de Trabajo, el Ministerio de Trabajo, antes Secretaría de Estado de Trabajo, como órgano representativo del Poder Ejecutivo en materia de trabajo, es la más alta autoridad administrativa en todo lo atinente a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y al mantenimiento de la normalidad en las actividades de la producción en la República.

De lo anterior, es manifiesto que el Ministerio de Trabajo no es un organismo autónomo, sino que, forma parte del gobierno central. Al respecto, recordamos que un organismo autónomo tiene independencia funcional y financiera, mientras que el descentralizado opera bajo la supervisión de una entidad central, pero con cierto grado de autonomía en sus funciones.

Dicho esto, debemos precisar que el párrafo II del Art. 145 de la Ley No. 20-23 señala: "Todo funcionario o empleado público de los organismos autónomos del Estado de los ayuntamientos, que, de acuerdo con la Constitución y las leyes, sean postulados por un partido, agrupación o movimiento político para cargos de elección contenidos en la Constitución y las leyes, desde el momento en que sea aceptada por la Junta Central Electoral o la junta electoral correspondientes, quedará suspendido en sus funciones, sin disfrute de sueldo, hasta el día siguiente de las elecciones".

Por su parte, el artículo Décimo Sexto de la Resolución N. 38-2023, de fecha quince (15) de agosto de dos mil veintitrés (2023), emitida por la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Junta Central Electoral, dispone: "De las licencias de los funcionarios públicos cuyas candidaturas les sean aceptadas. De conformidad con lo previsto en el párrafo II del artículo 145 de la Ley No. 20-23 Orgánica del Régimen Electoral, los funcionarios públicos de los organismos autónomos del Estado y de los ayuntamientos, que, de acuerdo con la Constitución y las leyes, sean postulados por un partido, agrupación o movimiento político para cargos de elección contenidos en la Constitución y las leyes, desde el momento en que su candidatura sea aceptada por la Junta Central Electoral o la junta electoral correspondiente, quedará suspendido en sus funciones, sin disfrute de sueldo, hasta el día siguiente de las elecciones, exceptuando los casos previstos en los párrafos III y IV de dicho artículo, cuyos funcionarios no podrán prevalerse de su condición en actos públicos o ante los medios de comunicación ni podrán en las actividades propias de sus funciones realizar manifestaciones o actividades de carácter proselitista".

Consecuentemente, los artículos hoy impugnados aplican a funcionarios y empleados públicos de los organismos autónomos del Estado y de los ayuntamientos de forma exclusiva, no siendo este el caso que nos ocupa.

Y es que, ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana que el principio de igualdad no se concretiza con que todas las personas reciban -de manera pura y simple- un trato igualitario, sino que, como ha sido antes afirmado por este tribunal: el principio de igualdad se expresa a través del derecho a recibir un trato igualitario frente a la identidad de circunstancias.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tal es el caso, de la Sentencia TC/0339/14, del veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014), donde dicho tribunal expresa: El principio de igualdad en la ley se traduce para la autoridad legislativa en la obligación de tratar idénticamente situaciones análogas, y solo hacerlo de forma diferente cuando no existan situaciones que puedan quedar expresadas en el contexto del apotegma "tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Por su parte, el artículo 40.15 de la Constitución de la República indica: "A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica", hecho que supone que a todos los ciudadanos se les han de reconocer los mismos derechos y posibilidades, aplicados a un marco de universalidad y generalidad, consecuentemente, no para un grupo de personas.

En dicha atención, resulta pertinente analizar conforme la sentencia del propio Tribunal Constitucional TC/0033/12, si la disposición impugnada resulta contraria al principio de igualdad, mediante la aplicación del elemento conocido como el test de igualdad. En el mismo, el tribunal señala: El test de igualdad, concebido por la jurisprudencia colombiana, resulta un método idóneo y razonable del cual puede hacer uso el juez constitucional, a fin de evaluar cualquier situación y establecer si una norma transgrede el principio de igualdad, siendo sus elementos fundamentales los siguientes:

*Determinar si la situación de los sujetos bajo revisión es similar. •
Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del trato diferenciado. • Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.

El primer elemento del test de igualdad precisa determinar si la situación de los sujetos sometidos a revisión es similar, que, en este caso, son los funcionarios o empleados públicos pertenecientes a organismos autónomos del Estado y de los ayuntamientos postulados para cargos de elección contenidos en la Constitución y las leyes. Desde el punto de vista formal, ambos sujetos son -y deben ser- iguales, en virtud de lo establecido en el artículo 39 constitucional.

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que lo primero que debe advertir el juez constitucional es, si en relación con un criterio de comparación, [...] las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas, no procede el test de igualdad; [...] Si resulta procedente el juicio de igualdad, deberá analizarse la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines perseguidos por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.

El Tribunal Constitucional, en una de sus primeras sentencias (TC/0033/12), hizo acopio de este criterio del Tribunal Colombiano, y más adelante especificó que «los criterios del test deben concurrir en su totalidad para establecer si una norma jurídica es razonable», de manera que, al no superarse uno de los criterios del test, la norma deviene en inconstitucional (TC/0266/13).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En efecto, tal como indicamos, el primer filtro del test de igualdad supone un análisis de comparación entre los sujetos bajo revisión. Si no hay similitud entre ellos, el test de igualdad se cae, y el trato «distinto» que aplica la ley a quien afirma estar siendo discriminado, en principio, se justificaría. Sin embargo, si los sujetos están en una misma situación, es necesario analizar por qué la norma aplica un trato distinto. De ahí la necesidad de agotar el resto de los filtros.

Si los sujetos bajo revisión están en una situación distinta, en principio no procede continuar con el test de igualdad, derivando que el trato diferente que aplica la norma se justifica en la medida de que aplica a sujetos evidentemente diferentes.

Como se ha podido demostrar, la disposición impugnada no supera el primer elemento del test de igualdad, no existiendo en consecuencia vulneración alguna al derecho de igualdad consagrado en el artículo 39 de la Constitución; lo anterior, en razón de que el accionante -como bien se identifica en la certificación emitida por el Ministerio de Trabajo y depositada por este en su acción-, ocupa funciones como inspector supervisor en el Ministerio de Trabajo, en consecuencia, y no siendo dicho Ministerio un organismo autónomo del Estado, no aplica el presupuesto establecido en el artículo impugnado a la generalidad, no resultando en consecuencia con ello afectado el accionante en su derecho laboral y económico; encontrándose pues descartado del primer filtro del test en el caso de que se trata, no teniendo que profundizar sobre los demás filtros, por encontrarnos claramente ante situaciones distintas.

La Procuraduría General de la República concluye de la siguiente manera:

Expediente núm. TC-01-2023-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad y la solicitud de medida cautelar interpuestas por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo el párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, emitida por la Junta Central Electoral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad presentada por Darío Antonio Cueto Leonardo contra el artículo 145, Párrafo II de la Ley No. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral; y el artículo Décimo Sexto de la Resolución No. 38-2023 de la JCE que Regula la Participación de Funcionarios Públicos en el periodo de la precampaña y en la campaña electoral de cara a las elecciones presidenciales, congresuales y municipales del año 2024.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Darío Antonio Cueto Leonardo contra el artículo 145 Párrafo II de la Ley No. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral; y el artículo Décimo Sexto de la Resolución No. 38-2023 de la JCE que Regula la Participación de Funcionarios Públicos en el periodo de la precampaña y en la campaña electoral de cara a las elecciones presidenciales, congresuales y municipales del año 2024.

5.4. Opinión de la Junta Central Electoral

La Junta Central Electoral no depositó el escrito contentivo de su opinión con relación a la presente acción directa de inconstitucionalidad, pese a que el expediente contentivo de la citada acción le fue debidamente notificado por el Tribunal Constitucional mediante la Comunicación núm. PTC-AI-017-2024, remitida por el presidente del Tribunal Constitucional al presidente de la Junta Central Electoral el diecisiete (17) de enero del dos mil veinticuatro (2024).

Así mismo, mediante la Comunicación núm. SGTC-1223-2024, la Secretaría del Tribunal Constitucional comunicó el diecisiete (17) de abril del dos mil veinticuatro (2024) al presidente de la Junta Central Electoral, el Auto de fijación de audiencia núm. 0021-2024 y le convocó para que compareciera a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

audiencia fijada para el día viernes veintiséis (26) de abril de abril del dos mil veinticuatro (2024), a las nueve horas de la mañana (9:00 am), a fin de conocer la aludida acción directa de inconstitucionalidad.

6. Documentos relevantes

En el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados, entre otros, los siguientes documentos:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad depositada el quince (15) de diciembre del dos mil veintitrés (2023) por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo en la Secretaría del Tribunal Constitucional, contra el artículo 145 párrafo II de la Ley núm. 20-23 y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023.
2. Auto núm. 0021-2024, del dos (2) de abril del dos mil veinticuatro (2024), mediante el cual el presidente del Tribunal Constitucional fijó para el veintiséis (26) de abril del dos mil veinticuatro (2024), la audiencia para conocer la citada acción directa de inconstitucionalidad.
3. Comunicación núm. SGTC-1128-2024, mediante la cual la Secretaría del Tribunal Constitucional notificó el diecisiete (17) de abril del dos mil veinticuatro (2024), al accionante, señor Darío Antonio Cueto Leonardo, el Auto núm. 0021-2024, de fijación de audiencia, y lo convocó para que compareciera a la audiencia fijada para el veintiséis (26) de abril del dos mil veinticuatro (2024), a fin de conocer su acción directa de inconstitucionalidad.
4. Comunicación núm. PTC-AI-017-2024, mediante la cual el presidente del Tribunal Constitucional notificó al presidente de la Junta Central Electoral, el

Expediente núm. TC-01-2023-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad y la solicitud de medida cautelar interpuestas por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo el párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, emitida por la Junta Central Electoral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diecisiete (17) de enero del dos mil veinticuatro (2024), el expediente contentivo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo contra el artículo 145 párrafo II de la Ley núm. 20-23 y el art. décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, y solicitó su opinión.

5. Comunicación núm. SGTC-1223-2024, mediante la cual la Secretaría del Tribunal Constitucional notificó el diecisiete (17) de abril del dos mil veinticuatro (2024), al presidente de la Junta Central Electoral, el Auto núm. 0021-2024, de fijación de audiencia, y lo convocó para que compareciera a la audiencia fijada para el día veintiséis (26) de abril del dos mil veinticuatro (2024), a fin de conocer su acción directa de inconstitucionalidad.

6. Comunicación núm. SGTC-1130-2024, mediante la cual la Secretaría del Tribunal Constitucional notificó el dieciséis (16) de abril del dos mil veinticuatro (2024) al presidente del Senado el Auto núm. 0021-2024, de fijación de audiencia, y lo convocó para que compareciera a la audiencia fijada para el día veintiséis (26) de abril del dos mil veinticuatro (2024), a fin de conocer su acción directa de inconstitucionalidad.

7. Comunicación núm. PTC-AI-014-2024, mediante la cual el presidente del Tribunal Constitucional notificó al presidente del Senado, el diecisiete (17) de enero del dos mil veinticuatro (2024), el expediente contentivo de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo contra el artículo 145, párrafo II de la Ley núm. 20-23 y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, y le solicitó su opinión.

8. Comunicación núm. SGTC-1131-2024, mediante la cual la Secretaría del Tribunal Constitucional notificó el dieciséis (16) de abril del dos mil



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

veinticuatro (2024) al presidente la Cámara de Diputados el Auto núm. 0021-2024, de fijación de audiencia, y lo convocó para que compareciera a la audiencia fijada para el veintiséis (26) de abril de dos mil veinticuatro (2024), a fin de conocer su acción directa de inconstitucionalidad.

9. Comunicación núm. PTC-AI-015-2024, mediante la cual el presidente del Tribunal Constitucional notificó al presidente de la Cámara de Diputados, el diecisiete (17) de enero del dos mil veinticuatro (2024), el expediente contentivo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo contra el artículo 145 párrafo II de la Ley núm. 20-23 y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, y le solicitó su opinión.

10. Comunicación núm. SGTC-1132-2024, mediante la cual la Secretaría del Tribunal Constitucional notificó el dieciséis (16) de abril del dos mil veinticuatro (2024) a la procuradora general de la República, el Auto núm. 0021-2024 de fijación de audiencia y la convocó para que compareciera a la audiencia fijada para el veintiséis (26) de abril del dos mil veinticuatro (2024), a fin de conocer su acción directa de inconstitucionalidad.

11. Comunicación núm. PTC-AI-016-2024, mediante la cual el presidente del Tribunal Constitucional notificó a la procuradora general de la República, el diecisiete (17) de enero de dos mil veinticuatro (2024), el expediente contentivo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo contra el artículo 145 párrafo II de la Ley núm. 20-23 y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, y le solicitó su opinión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Instancia núm. 00326, que contiene el dictamen de la Procuraduría General de la República, depositada el treinta y uno (31) de enero del dos mil veinticuatro (2024) en la Secretaría del Tribunal.

13. Instancia contentiva de la opinión y conclusiones del Senado de la República, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el primero (1^{ero}) de mayo del dos mil veinticuatro (2024).

14. Instancia contentiva de la opinión y conclusiones de la Cámara de Diputados de la República, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el siete (7) de marzo del dos mil veinticuatro (2024).

7. Celebración de audiencia pública

A efectos de las disposiciones del artículo 41 de Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal celebró audiencia el día viernes veintiséis (26) de abril del dos mil veinticuatro (2024), cuando las partes citadas formularon sus respectivas conclusiones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, conforme establecen los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

9. Legitimación procesal activa o calidad del accionante

9.1 La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o instituciones estatales, en los términos previstos por la Constitución y la ley, para actuar en procesos y procedimientos constitucionales, como la interposición de una acción directa en inconstitucionalidad establecida en el artículo 185 numeral 1 de la Constitución de la República¹ y en el artículo 37 de la referida Ley núm. 137-11,² que 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 a partir de su precedente contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre del dos mil diecinueve (2019), este colegiado dispuso que 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 lo dispuesto en los artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales, la capacidad procesal para accionar en inconstitucionalidad deriva de que se encuentren regularmente registradas conforme a la ley y ostenten personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que prueben tener una relación entre el objeto que

¹ Artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana dispone: Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

² Artículo 37: «Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 el accionante, señor Darío Antonio Cueto Leonardo, en su condición de ciudadano dominicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, verificado por la cédula su identidad y electoral, tiene interés legítimo y jurídicamente protegido para cuestionar la constitucionalidad de las normas antes descritas; por tanto, ostenta la calidad o legitimación procesal activa requerida para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, de conformidad con los criterios desarrollados en el citado precedente, la Constitución de la República y la Ley núm. 137-11, que rige los procedimientos constitucionales.

10. Inadmisibilidad de la acción en cuanto a la presunta violación a los artículos 40.15 y 74.4 de la Constitución

10.1 Como hemos señalado en los antecedentes, el accionante, señor Antonio Cueto Leonardo, sostiene que el párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23 y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023 son contrarios a los artículos 39, 40.15 y 74.4 de la Constitución dominicana, referidos al derecho a la igualdad, al principio de legalidad y a los principios de reglamentación e interpretación, específicamente el de favorabilidad.

10.2 En la especie, de la lectura de la instancia mediante la que se interpone la presente acción directa de inconstitucionalidad se puede inferir que el accionante sustenta la alegada violación al artículo 39 de la Constitución; sin embargo, no expone motivación alguna respecto de los artículos 40.15 y 74.4 de la Constitución, sino que se ha limitado a transcribirlos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.3 En efecto, el Tribunal ha podido advertir que en su escrito introductorio el accionante se limita a enunciar la inconstitucional del párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23 y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, por alegadamente violar los artículos 40.15 y 74.4 de la Constitución, sin especificar —de manera concreta y específica en su escrito— de qué forma los textos legales denunciados vulneran esas disposiciones de la carta magna, ni cuáles son los argumentos constitucionales que justificarían una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de las mismas.

10.4 La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante.

10.5 Al respecto, sobre el contenido que debe exhibir el acto introductorio de una acción directa de inconstitucionalidad, el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 establece:

Acto introductorio. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

10.6 Sobre el particular, este tribunal constitucional, en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre del dos mil trece (2013), realizó algunas precisiones sobre la claridad, certeza, especificidad y pertinencia que debe exhibir el escrito introductorio de toda acción directa de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, de la manera siguiente:

9.2. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama: La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos...los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios, ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia) (Ver: Sent. C-987/05, de fecha veintiséis (26) de septiembre de dos mil cinco (2005), de la Corte Constitucional de Colombia).

9.3. Es decir, que todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:

- *Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos;*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada;*
- *Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República;*
- *Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.*

10.7 En ese sentido, al analizar el contenido de la instancia introductoria de la presente acción, este tribunal ha podido verificar que esta solo transcribe el contenido de las citadas normas (artículos 40.15 y 74.4 de la Constitución) y carece de presupuestos argumentativos pertinentes y precisos que pongan en evidencia de qué manera las disposiciones impugnadas infringen los referidos preceptos de la carta sustantiva, situación que imposibilita que este colegiado pueda efectuar una valoración objetiva de las pretensiones del accionante.

10.8 Por consiguiente, su petición en ese sentido carece de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, razón por la cual procede declarar inadmisibles en cuanto a los referidos artículos constitucionales sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia, pues su alegato carece de los requisitos mínimos de exigibilidad de toda acción directa de inconstitucionalidad, tal como lo ha juzgado este colegiado, entre otras, en la Sentencia TC/0614/23, del diecinueve (19) de septiembre del dos mil veintitrés (2023), que estableció lo siguiente:

[...] tras haberse constatado que los accionantes se han limitado a la simple transcripción de los artículos 40.15 [...] de la Constitución, sin



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

haber expuesto los argumentos jurídicos que justifiquen la alegada transgresión al texto constitucional, procede [...] declarar inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad en cuanto a los indicados preceptos, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

11. Sobre la alegada violación del artículo 39 de la Constitución

11.1 A juicio del accionante, las normas impugnadas vulneran el derecho a la igualdad previsto en el artículo 39 de la Constitución dominicana. Fundamenta sus pretensiones de que las normas cuestionadas sean declaradas no conformes con la Constitución, entre otros, en los siguientes argumentos:

[...] las disposiciones legales y resolutivas atacadas procuran, en resumen, apartar a todo funcionario, servidor o empleado público de las funciones de su cargo y privarles de las retribuciones y compensaciones habituales que percibe por su función, tan pronto como le sea aceptada una candidatura a cualquier cargo electivo, ya sea municipal, congresual o presidencial. [...] en los términos en que se encuentran redactadas dichas normas, las mismas resultan violatorias de principios constitucionales, derechos fundamentales e, incluso más allá, perniciosas para el principio electoral supremo de la participación plural.

[...] la primera y más grave vulneración la constituye la distinción hecha entre los funcionarios que ocupan posiciones por elección popular y los que las desempeñan por designación. [...] salta a la vista, no sólo la carga limitativa que los legisladores instauraron en perjuicio de los simples mortales que, desempeñando un cargo público de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jerarquía baja o media para el sustento propio y de la familia se atrevan a asumir una postulación a alguna posición de elección popular, sino peor aún el privilegio que reservaron en beneficio propio, pues cualquiera que ocupe un cargo dentro de la administración pública y quiera postularse a una posición dentro del Congreso Nacional, además de los cuantiosos recursos que se requiere invertir en nuestra aún subdesarrollada democracia, ante cualquier aspiración política, está obligado a renunciar a los ingresos de su actividad profesional o técnica habitual; teniendo en adición que competir con otros postulantes que sí siguen recibiendo su salario, las compensaciones por viáticos y dietas y, por si fuera poco, administrando los fondos sociales que les asignan (Cofrecitos y barrilitos). ¿ahí no hay posibilidad de usar recursos irregularmente o beneficiarse del uso ordinario de los mismos, pero con repercusión clientelar?

11.2 Por su parte, la Cámara de Diputados solicita el rechazo de la presente acción directa en inconstitucionalidad. Fundamenta sus pretensiones, esencialmente, en los siguientes argumentos:

[...] no es cierto que los funcionarios designados en un poder público y los que son electos por el voto popular en las elecciones nacionales municipales, congresuales y presidenciales son sujetos de derechos iguales. Al respecto, el artículo 2 de la Constitución establece [...].

[...] partiendo del texto constitucional antes citado, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, y que las autoridades electas en las Asambleas Electorales para los diferentes cargos electivos reciben de este un mandato directo, y son muy complejas las funciones que son puestas a su cargo por el pueblo, lo cual no ocurre con los funcionarios



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

designados, lo que significa que no son sujetos de derecho iguales en este aspecto.

Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la Cámara de Diputados para aprobar la Ley núm. 20-23, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución dominicana.

11.3 El Senado de la República solicita igualmente el rechazo de la acción directa en inconstitucionalidad de la especie. Sostiene que:

[...] el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 20- 23 [...] por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

En el presente caso, no podemos equiparar la situación de funcionario designado por una autoridad administrativa, a un funcionario elegido por el pueblo, pues este último tiene legitimidad popular y representa un conjunto de ciudadanos que lo han elegido por un mandato de tiempo determinado. [...] somos de opinión que los artículos impugnados no vulneran el principio de igualdad ni razonabilidad, ya que la suspensión constituye un medio idóneo, proporcional y adecuado para garantizar la participación política equitativa entre los candidatos.

11.4 La Procuraduría General de la República solicita que la presente acción directa de inconstitucionalidad sea rechazada. Arguye, entre otros motivos, los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siguientes:

[...] el primer filtro del test de igualdad supone un análisis de comparación entre los sujetos bajo revisión. Si no hay similitud entre ellos, el test de igualdad se cae, y el trato «distinto» que aplica la ley a quien afirma estar siendo discriminado, en principio, se justificaría. [...]. [...] Si los sujetos bajo revisión están en una situación distinta, en principio no procede continuar con el test de igualdad, derivando que el trato diferente que aplica la norma se justifica en la medida de que aplica a sujetos evidentemente diferentes. [...] la disposición impugnada no supera el primer elemento del test de igualdad, no existiendo en consecuencia vulneración alguna al derecho de igualdad consagrado en el artículo 39 de la Constitución; lo anterior, en razón de que el accionante -como bien se identifica en la certificación emitida por el Ministerio de Trabajo y depositada por este en su acción-, ocupa funciones como inspector supervisor en el Ministerio de Trabajo, en consecuencia, y no siendo dicho Ministerio un organismo autónomo del Estado, no aplica el presupuesto establecido en el artículo impugnado a la generalidad, no resultando en consecuencia con ello afectado el accionante en su derecho laboral y económico; encontrándose pues descartado del primer filtro del test en el caso de que se trata, no teniendo que profundizar sobre los demás filtros, por encontrarnos claramente ante situaciones distintas.

11.5 La Junta Central Electoral no depositó escrito contentivo de su opinión y conclusiones, pese a que el expediente contentivo de la presente acción directa en inconstitucionalidad le fue debidamente comunicado por el presidente del Tribunal Constitucional el diecisiete (17) de enero del dos mil veinticuatro (2024), que, mediante Comunicación núm. PTC-AI-017-2024, solicitó la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

opinión de la Junta Central Electoral con relación a la citada acción de inconstitucionalidad. Así mismo, mediante Comunicación núm. SGTC-1223-2024, la Secretaría del Tribunal Constitucional notificó el diecisiete (17) de abril del dos mil veinticuatro (2024), al presidente de la Junta Central Electoral, el Auto núm. 0021-2024, de fijación de audiencia, y lo convocó para que compareciera a la audiencia fijada para el viernes veintiséis (26) de abril del dos mil veinticuatro (2024), con el propósito de conocer la aludida acción directa de inconstitucionalidad.

11.6 A fin de determinar si las normas acusadas, específicamente el párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23 y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023 transgreden el derecho a la igualdad reconocido y protegido por el artículo 39 de la Constitución, para este plenario constitucional resulta imperioso aplicar al caso de la especie, el test de igualdad concebido por la jurisprudencia colombiana e instaurado por esta corporación por primera vez en nuestra jurisprudencia constitucional, mediante la Sentencia TC/0033/12, del quince (15) de agosto del año dos mil doce (2012), que implica valorar los siguientes criterios:

- 1. Determinar si la situación de los sujetos bajo revisión son similares (sic).*
- 2. Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado.*
- 3. Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.*

11.7 En la Sentencia TC/0159/13, del doce (12) de septiembre del dos mil



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trece (2013), el Tribunal Constitucional, sustentado en criterios de derecho comparado, desarrolló la estructura analítica básica del test de igualdad, consistente en:

*(i) primero, determinar si, en relación con un criterio de comparación, o tertium comparationis, las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas, no procede el test de igualdad; (ii) Si resulta procedente el juicio de igualdad, deberá analizarse la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines perseguidos por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlos y la relación entre medios y fines. Del mismo modo, se debe tomar en cuenta que esa desigualdad no implique una consecuencia justificada en cuanto a la finalidad perseguida.*³

11.8 Respecto del primer criterio del test de igualdad, es decir, la determinación de si es igual o semejante la situación fáctica de los empleados o servidores públicos designados de manera administrativa en los organismos autónomos del Estado y de los ayuntamientos, en comparación con la de los empleados o funcionarios electos para determinado periodo por el voto mayoritario de los ciudadanos, como son el presidente de la República, senadores, diputados, alcaldes, regidores, entre otros, este colegiado estima que ambas situaciones fácticas son disímiles, pues se evidencia una notoria desigualdad.

11.9 En ese sentido, si bien los empleados o funcionarios de los organismos autónomos y de los ayuntamientos designados por autoridad administrativa, así

³ Sentencia TC/0380/21, del 17 de noviembre de 2021



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como los empleados o funcionarios electos por el voto directo de los ciudadanos son servidores públicos, entre estos existe una notoria desigualdad.

11.10 En efecto, la palmaria desigualdad se colige de la forma en que tanto los unos como los otros acceden a los cargos que desempeñan, pues mientras que los funcionarios designados en los organismos autónomos y los ayuntamientos pueden ser cesados de manera definitiva o provisional en sus funciones mediante un simple acto administrativo, cuando se trate de servidores de confianza o de libre elección, los servidores públicos pertenecientes a la carrera administrativa también pueden ser cesados o suspendidos en sus funciones por la autoridad administrativa que los designó, sea con disfrute o sin disfrute de salario, previo cumplimiento de las formalidades legales. Así mismo, los empleados o funcionarios cesados mediante actos administrativos pueden ser perfectamente sustituidos y reemplazados por otros servidores públicos que pueden continuar las mismas funciones, sin que esto trastorne la continuación de las funciones que desempeñaba el servidor cesado.

11.11 Sin embargo, no sucede igual cuando se produce el cese o suspensión de un empleado o funcionario electo por el voto mayoritario de los ciudadanos. Ciertamente, la Constitución contempla un procedimiento de sucesión o sustitución del presidente (a) y el vicepresidente (a) de la República en caso de falta temporal o definitiva; y los alcaldes pueden ser sustituidos por los vicealcaldes, así como los regidores pueden ser sustituidos por los suplentes de regidores, cuando estos se encuentran cesados o suspendidos en sus funciones aunque sea de manera provisional; pero no sucede igual con los legisladores, pues ni la Constitución ni la ley contemplan cargos públicos de suplentes de estos, que los puedan sustituir en caso de falta temporal.

11.12 Además, debido a las ineludibles funciones y obligaciones que impone



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Constitución a los funcionarios electos por el voto mayoritario del pueblo, que es el único soberano, el que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución otorga poder de representación a los funcionarios que elige, colocando en los hombros del presidente de la República el deber de gobernar la nación, sobre los legisladores el deber de legislar y fiscalizar en representación del pueblo; y sobre los alcaldes, regidores y otras autoridades edilicias, el deber de gobernar los municipios, son deberes de los que las autoridades electas no se pueden sustraer sin faltar a la confianza que les depositan los electores, salvo en los casos previstos por la Constitución y por la Ley. En ese sentido, es más que evidente la desigualdad existente entre los empleados o funcionarios designados de manera administrativa y los que resultan electos por el voto popular para un cierto periodo.

11.13 En ese sentido, el juicio de igualdad debe partir del supuesto de una misma situación, lo que en el caso de la especie no se configura, debido a la desigualdad de las condiciones específicas de los empleados o funcionarios designados administrativamente y los empleados o funcionarios de libre elección popular.

11.14 En un supuesto fáctico similar en el cual no se cumplió el primer requisito del test de la igualdad, este colegiado estableció en la Sentencia TC/0380/21, del diecisiete (17) de noviembre del dos mil veintiuno (2021), lo siguiente:

12.8. Por tanto, en el presente caso queda evidenciada la inexistencia del primer requisito del test de igualdad, a la luz de la disimilitud entre las respectivas situaciones fácticas del Defensor del Pueblo y los demás órganos constitucionales. En consecuencia, la ausencia del primer elemento del referido test hace inoperante la verificación de los otros



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

elementos, dado que los mismos resultan consecuencias del primero, por lo que, previo a la verificación de la ausencia de vulneración al indicado principio de igualdad, procede rechazar el medio invocado por la parte accionante sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión.

11.15 Por consiguiente, esta corporación constitucional estima que en el presente caso no concurre el primer requisito del test de igualdad, debido a la palmaria diferencia con relación a las respectivas situaciones fácticas existentes entre los empleados y funcionarios de los organismos autónomos del Estado y de los ayuntamientos designados por autoridad administrativa, en comparación con los empleados o funcionarios electos por el voto mayoritario por los ciudadanos o munícipes electores; en consecuencia, no es necesario continuar con el examen de los restantes requisitos del test de igualdad instaurado por este colegiado en la Sentencia TC/0033/12, por tanto, se rechaza este medio de inconstitucionalidad.

12. Solicitud de medida cautelar

12.1 Finalmente, en la instancia que apodera a este colegiado de la presente acción directa de inconstitucional, el accionante solicita una medida cautelar mediante la cual se ordene a la Junta Central Electoral, al Ministerio de Administración Pública y cualquier otro órgano del Estado, abstenerse de la aplicación del párrafo II de la Ley núm. 20-23 y el artículo décimo sexto de la Resolución 38-2023, por resultar violatoria de derechos fundamentales de carácter laboral y, por consiguiente, de naturaleza alimentaria y económica, en perjuicio del impetrante.

12.2 Sin embargo, se precisa que en la audiencia pública celebrada el veintiséis



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(26) de abril del dos mil veinticuatro (2024), la parte accionante solicitó tomar acta de desistimiento de su petitorio conclusivo primero, relativo a la medida cautelar por carecer de objeto, pedimento que consta en acta sin presentar objeción de las partes. En ese sentido, este tribunal no se pronunciará respecto de la medida cautelar referenciada, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la decisión.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura el magistrado Miguel Valera Montero, primer sustituto, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y el voto disidente del magistrado Domingo Gil.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo contra el párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, emitida por la Junta Central Electoral.

SEGUNDO: RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** conformes con la Constitución el párrafo II del artículo 145 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023, por los motivos antes



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expuestos.

TERCERO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor Darío Antonio Cueto Leonardo; así como a la Junta Central Electoral, a la Cámara de Diputados, al Senado de la República y a la Procuraduría General de la República.

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; 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; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procedimientos Constitucionales, presentamos un voto salvado, fundado en las razones que exponaremos a continuación:

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual ejercemos este voto, tuvo su origen en la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Darío Antonio Cueto Leonardo contra el Párrafo II del artículo 145 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 20-23 y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023 emitida por la Junta Central Electoral, que establecen lo siguiente:

Párrafo II del artículo 145 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral, núm. 20-23.

Párrafo II. Todo funcionario o empleado público de los organismos autónomos del Estado y de los ayuntamientos, que, de acuerdo con la Constitución y las leyes, sean postulados por un partido, agrupación o movimiento político para cargos de elección contenidos en la Constitución y las leyes, desde el momento en que su candidatura sea aceptada por la Junta Central Electoral o la junta electoral correspondiente, quedará suspendido en sus funciones, sin disfrute de sueldo, hasta el día siguiente de las elecciones.

Artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023 emitida por la Junta Central Electoral.

DÉCIMO SEXTO. De las licencias de los funcionarios públicos cuyas candidaturas les sean aceptadas: De conformidad con lo previsto en el párrafo II del artículo 145 de la Ley 20-23, Orgánica de Régimen Electoral, los funcionarios públicos de los organismos autónomos del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado y de los ayuntamientos, que, de acuerdo con la Constitución y las leyes, sean postulados por un partido, agrupación o movimiento político para cargos de elección contenidos en la Constitución y las leyes, desde el momento en que su candidatura sea aceptada por la Junta Central Electoral o la Junta Electoral Correspondiente, quedará suspendido en sus funciones, sin disfrute de sueldo, hasta el día siguiente de las elecciones, exceptuando los casos previstos en los párrafos III y IV de dicho artículo, cuyos funcionarios no podrán prevalerse de su condición en actos públicos o ante los medios de comunicación ni podrán, en las actividades propias de sus funciones, realizar manifestaciones o actividades de carácter proselitista.

2. El accionante Darío Antonio Cueto Leonardo solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de las citadas normas, alegando que resultan contrarias a artículos 39, 40.15 y 74.4 de la Constitución, sobre derecho a la igualdad, razonabilidad, e interpretación y aplicación de la norma más favorable al titular de los derechos fundamentales, respectivamente.

3. Respecto a tal impugnación, la mayoría calificada de este órgano de justicia constitucional decidió rechazar la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, y declarar conformes con la Constitución las normas atacadas, y entre otros motivos, estableció lo siguiente:

En la especie, de la lectura de la instancia mediante la que se interpone la presente acción directa de inconstitucionalidad, se puede inferir que el accionante sustenta la alegada violación al artículo 39 de la Constitución; sin embargo, no expone motivación alguna respecto de los artículos 40.15 y 74.4 de la Carta Magna, sino que se ha limitado a transcribirlos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En efecto, el tribunal ha podido advertir que el accionante en su escrito introductorio se limita a enunciar la inconstitucional del párrafo II del artículo 145 de la Ley de Régimen Electoral, núm. 20-23, y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023 emitida por la Junta Central Electoral, por alegadamente violar los artículos 40.15 y 74.4 de la Constitución, sin especificar de manera concreta y específica en su escrito, de qué forma los textos legales denunciados vulneran esas disposiciones de la Carta Magna, ni cuáles son los argumentos constitucionales que justificarían una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de las mismas.

4. Vistas las motivaciones arriba transcritas, la cuota mayor de jueces consideró que el accionante se limitó a transcribir los artículos 40.15 y 74.4 de la Constitución, sin especificar de manera concreta y específica en su escrito, de qué forma el párrafo II del artículo 145 de la ley num. 20-23 y el artículo décimo sexto de la Resolución núm. 38-2023 vulneran las referidas disposiciones de la Carta Magna.

5. A juicio de quien suscribe este voto salvado, la mayoría de juzgadores de este tribunal no debió declarar inadmisibles dicho argumento por falta de especificidad y claridad, ya que, a nuestro modo de ver, basta con que el accionante invoque la norma constitucional que estime ha sido vulnerada para, aún de oficio, realizar un examen de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

6. En efecto, sobre esta última cuestión, esta juzgadora reitera su criterio expuesto en la Sentencia TC/0364/23, de fecha 7 de junio de 2023, por estar en desacuerdo con el juicio asumido por el voto mayoritario del pleno, en el sentido de que devienen inadmisibles las acciones directas de inconstitucionalidad que, alegadamente, no desarrollan argumentos suficientes para colocar a este órgano



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en condiciones de examinar la constitucionalidad de las normas impugnadas o carecen de la suficiente certeza, claridad, especificidad y pertinencia⁴.

7. Esto así en razón de que, para esta juzgadora basta con que la parte accionante invoque que la norma impugnada vulnera tal o cual principio constitucional para que este tribunal se encuentre en el deber de analizar la conformidad de las mismas con el texto sustantivo fundamental.

8. Y es que, en votos anteriores, quien suscribe ha abogado porque este tribunal, como máximo intérprete de la Constitución, desempeñe su rol institucional asignado: 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 jurídico.

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

a) 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 inconstitucionalidad, que desarrolla que «la infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación».

⁴ Criterio sostenido por este tribunal en numerosas sentencias, tales como TC/0095/12, TC/0150/13, TC/0197/14 y TC/0359/14.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Esta posición también encuentra fundamento en la calidad orientativa y formativa con que se encuentran revestidas las decisiones de este Tribunal Constitucional, en ese sentido hay que destacar lo que dijo respecto de la función pedagógica y el alcance de las sentencias constitucionales por medio de 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 lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional [...].

11. 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 el accionante no plasme argumentos jurídicos suficientes o claros y precisos.

12. En síntesis, este tribunal está en el deber de examinar el fondo de una acción directa de inconstitucionalidad contra una norma vigente si el accionante invoca la vulneración de un principio o precepto constitucional, debiendo los jueces que lo componen suplir de oficio la supuesta o real carencia de argumentos claros, precisos, específicos y pertinentes de la instancia introductoria, y exponer las motivaciones jurídico- constitucionales por las que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decide declarar conformes o no con la Constitución la ley o las normas impugnadas.

13. En nuestra opinión, la misión de este órgano de justicia constitucional de ser «garante de la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales», que la propia Constitución le asigna, le obliga a examinar los méritos de toda acción directa interpuesta contra una norma infra constitucional, aunque la instancia introductoria no contenga las características de claridad, precisión, especificidad y pertinencia, debiendo bastar para ello que se invoque su no conformidad con algún principio o precepto del texto fundamental.

14. En efecto, es el artículo 184 de la Carta Magna que establece:

Artículo 184. Tribunal Constitucional. 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 constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria.

15. Pero si lo anterior no fuera suficiente, para justificar nuestra posición, la propia Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece una serie de principios rectores que deben normar y seguir de guía para que este órgano fije su criterio en casos como el de la especie y cumpla cabalmente con su misión de servir de garante del principio de supremacía de la Constitución y de la efectividad de los derechos fundamentales, entre ellos los que destacamos a continuación, por ser



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los que entendemos aplican mejor al caso que nos ocupa:

Artículo 7. Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores:

1) Accesibilidad. La jurisdicción debe estar libre de obstáculos, impedimentos, formalismos o ritualismos que limiten irrazonablemente la accesibilidad y oportunidad de la justicia.

3) Constitucionalidad. Corresponde al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial, en el marco de sus respectivas competencias, garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad.

4) Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.

5) Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental.

9) Informalidad. Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tutela judicial efectiva.

10) Interdependencia. Los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos adoptados por los poderes públicos de la República Dominicana, conjuntamente con los derechos y garantías fundamentales de igual naturaleza a los expresamente contenidos en aquéllos, integran el bloque de constitucionalidad que sirve de parámetro al control de la constitucionalidad y al cual está sujeto la validez formal y material de las normas infraconstitucionales.

11) Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente. (Subrayado nuestro)

16. Como puede apreciarse, es el principio de oficiosidad que establece que todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.

17. Parecería que esta disposición del principio de oficiosidad entra en contradicción con el artículo 38, de la Ley 137-11, que sobre el procedimiento para el recurso de inconstitucionalidad y el acto introductivo, establece lo siguiente:

Artículo 38. Acto Introductivo. El escrito en que se interponga la acción



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

18. No obstante, tal como hemos afirmado previamente, dicha disposición reafirma nuestro criterio en el sentido de que basta con que el accionante invoque la vulneración de un principio o cláusula constitucional para que este tribunal conozca del fondo de dicha instancia y supla de oficio las motivaciones y razonamientos que justifiquen una decisión que haga prevalecer el principio de supremacía constitucional.

19. Pero asumiendo que los fundamentos no cumplan con el nivel de claridad y precisión que se prescribe en el citado artículo 38 de la Ley 137-11, debe prevalecer en el ánimo de este tribunal el deber de suplir de oficio tales carencias, en aplicación de los indicados principios de oficiosidad y favorabilidad arriba descritos.

Alba Luisa Beard Marcos, jueza

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
DOMINGO GIL

Con el debido respeto que me merece el criterio mayoritario del Pleno del Tribunal, tengo a bien exponer, mediante estas consideraciones, el fundamento de mi voto disidente respecto de la presente decisión.

El texto atacado en inconstitucionalidad a que va dirigido mi voto es el párrafo II del artículo 145 de la ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral. Esa disposición impone la suspensión en sus funciones, desde el momento de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aceptación de su candidatura por parte de la Junta Central Electoral o la junta electoral correspondiente, a los funcionarios y empleados públicos de los organismos autónomos del Estado o de los ayuntamientos que sean postulados (por un partido, agrupación o movimiento político) para cargos de elección contemplados en la Constitución y las leyes.

Esa suspensión no se aplica, sin embargo, porque el párrafo III del señalado artículo 145 los excluye, a “los postulados a tales cargos que, al momento de la aceptación de su candidatura, ocupen cargos electivos”. Se establece así una notoria e injustificada distinción entre los funcionarios que ocupan cargos por elección popular y los funcionarios y empleados que desempeñan cargos por designación.

Como puede apreciarse, la distinción entre unos y otros es notoriamente contraria al artículo 39 constitucional, pues crea una evidente situación de discriminación y privilegio de los primeros sobre los segundos. Por ello coincido con el accionante en inconstitucionalidad cuando afirma que

... si bien es cierto, que el propósito de dicha disposición, en principio podría parecer de justeza y necesidad justificadas, en el interés de limitar la posibilidad del funcionario de favorecer sus aspiraciones a partir de las ventajas que para el mismo implica el manejo de recursos pertenecientes al presupuesto institucional del organismo en que preste sus servicios y de su atribución de control y dirección de personal subordinado, no menos real es que en los términos en que se encuentran redactadas dichas normas, las mismas resultan violatorias de principios constitucionales, derechos fundamentales e, incluso más allá, perniciosas para el principio electoral supremo de la participación plural.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Y es que

...si bien el Párrafo II atacado procura evitar un ejercicio anti ético [sic] de la función pública y/o ventajoso de la actividad política de uno en perjuicio de otros, los límites establecidos por los subsiguientes Párrafo III y IV, que el legislador supuso valían suficiente control para los funcionarios electos, deben igualmente ser válidos y bastantes para los funcionarios designados o en posiciones de acceso por mérito...

El texto atacado es igualmente irrazonable y, por tanto, contrario al artículo 40.15 de la Constitución por no superar el test de razonabilidad, ya que la distinción, además de ser notoriamente discriminatoria, establece un innecesario, impertinente y desproporcional privilegio en favor de los funcionarios que, en la práctica, ejercen, desde los partidos políticos y desde sus cargos (en el Congreso, la Presidencia de la República o los ayuntamientos) el mayor control de la vida política del país. En este sentido me remito a lo afirmado por el accionante, para quien

... constituye un daño mayor el limitar la posibilidad de participación política de una gran cantidad de ciudadanos, potencialmente elegibles, que el riesgo de mantenerles en el normal ejercicio de sus funciones profesionales, técnicas e incluso no calificadas, que desempeñan como única o principal actividad económica, funciones desde las cuales no tienen posibilidad de alterar el normal curso del proceso electoral aún [sic] lo quisieran, máxime con los límites legales establecidos por el régimen ético y disciplinario de la función pública y los mismos consagrados por la reglamentación electoral, a más del control y supervisión ejercido por la Junta Central Electoral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conforme a lo dicho, me resulta obvio, que el Tribunal debió declarar la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad del párrafo II del artículo 145 de la ley 20-23, lo que lamentablemente no ocurrió. Se estrecha así el camino de la participación política de los ciudadanos dominicanos.

Domingo Gil, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha diecinueve (19) del mes de septiembre del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria