



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0145/16

Referencia: Expediente núm. TC-01-2015-0036, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Movimiento Independiente Unidad y Progreso (MIUP) contra la Resolución núm. 5/2015, sobre votación en los distritos municipales, dictada por la Junta Central Electoral (JCE) el cinco (5) de julio de dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve (29) días del mes de abril del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-01-2015-0036, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Movimiento Independiente Unidad y Progreso (MIUP) contra la Resolución núm. 5/2015, sobre votación en los distritos municipales, dictada por la Junta Central Electoral (JCE) el cinco (5) de julio de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la resolución impugnada

Las normas jurídicas impugnadas por el accionante, mediante su acción directa de inconstitucionalidad del dos (2) de octubre de dos mil quince (2015), son los artículos 2, párrafo II, y 4, párrafo I, de la Resolución núm. 5/2015, del cinco (5) de julio de dos mil quince (2015), sobre votación en los distritos municipales para las elecciones del quince (15) de mayo de dos mil dieciséis (2016), que expresan:

SEGUNDO: DISPONER, al tenor de lo que establece la Ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los municipios, que las candidaturas correspondientes a los distritos municipales figuren en la boleta del municipio correspondiente. Por lo tanto, el sistema de votación a implementarse para el nivel municipal consistirá en la elección simultánea de las autoridades de los municipios y las autoridades de los distritos municipales. (...)

PÁRRAFO II: Corresponderá a los (as) electores (as) del distrito municipal escoger a las autoridades de su demarcación correspondiente, es decir, director/a, subdirector/a y vocales, así como el alcalde/sa, vicealcalde/sa, regidores y suplentes, del municipio al que pertenezca el distrito municipal. (...)

CUARTO: Los votos obtenidos por un partido o agrupación política en un distrito municipal les serán computados a las candidaturas a director/a, subdirector/a y vocales presentadas en esa demarcación y no serán computables a las candidaturas que ese partido o agrupación política haya presentado en otros distritos municipales.

PÁRRAFO I: Los votos obtenidos por un partido o agrupación política en un distrito municipal les serán computados a las candidaturas para



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alcalde/sa, vicealcalde/sa, regidores y suplentes del municipio al cual corresponde ese distrito municipal.

2. Pretensiones del accionante

2.1. Breve descripción del caso

El Movimiento Independiente Unidad y Progreso (MIUP) constituye una agrupación política local, reconocida por la Junta Central Electoral (JCE), que sólo participa en elecciones municipales del municipio El Puñal, de la provincia Santiago. Tras la JCE dictar la Resolución núm. 5/2015, del cinco (5) de julio de dos mil quince (2015), que regula el voto en los distritos municipales durante las próximas elecciones del quince (15) de mayo de dos mil dieciséis (2016), el MIUP consideró que se violaba el derecho a la igualdad de los electores del municipio frente a los del distrito municipal; violación a las condiciones del sufragio, pues al implementar el voto simultáneo se desconocía el carácter libre y directo del voto consagrado en la Constitución, así como el principio de equidad electoral en la organización de las elecciones.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante, Movimiento Independiente Unidad y Progreso (MIUP), expresa que los artículos 2, párrafo II, y 4, párrafo I, de la Resolución núm. 5/2015, del cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015), de la Junta Central Electoral (JCE), violan la letra y espíritu de los artículos 39.4 (derecho a la igualdad); 208 (condiciones del voto) y 211 (principio de equidad electoral) de la Constitución de la República, que rezan de la siguiente manera:

Artículo 39.-Derecho a la igualdad (...) 4)...Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular, el reconocimiento,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres.

Artículo 208.- Ejercicio del sufragio. Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto (...).

Artículo 211.- Organización de las elecciones. Las elecciones serán organizadas, dirigidas y supervisadas por la Junta Central Electoral y las juntas electorales bajo su dependencia, las cuales tienen la responsabilidad de garantizar la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones.

3. Pruebas documentales

En el presente expediente, se han depositado los siguientes documentos:

1. Resolución núm. 10-2009, del doce (12) de agosto de dos mil nueve (2009), sobre votación separada en municipios y distritos municipales, dictada por la Junta Central Electoral (JCE).
2. Resolución núm. 11-2009, del siete (7) de septiembre de dos mil nueve (2009), mediante la cual se modifica la Resolución núm. 10-2009, por efecto de varios recursos de revisión interpuestos contra la misma por varios partidos políticos.

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

El accionante, Movimiento Independiente Unidad y Progreso (MIUP), pretende la anulación de los artículos 2, párrafo II, y 4, párrafo I, de la Resolución núm.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5/2015, del cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015), de la Junta Central Electoral (JCE), bajo los siguientes alegatos:

a. (...) *la Resolución de marra (sic) dispone el efecto del doble voto simultáneo, disponiendo así que en la relación voto del distrito municipal -municipio cabecera tenga un efecto doble (con el voto del ciudadano en un distrito municipal estará eligiendo las autoridades de ese distrito y la del municipio cabecera voto dependiente -, (pero la inversa no se da, es decir, en la relación voto del municipio cabecera distrito municipal solo tiene un solo efecto (elegir solo las autoridades del municipio cabecera-voto independiente).*

b. *El alcance del voto instituido por la Junta Central Electoral para las elecciones municipales en el 2016 como lo fue en el 2010 rompe con este principio de la igualdad en el derecho constitucional de elegir pues el ciudadano de Canabacoa o Guayabal, que son los dos Distritos Municipales del Municipio de Puñal, al depositar su voto en el 2016 en los colegios electorales existentes en las escuelas primaria y media de Canabacoa y Guayabal como lo fue también en el 2010, lo hacen directamente por los candidatos de sus respectivos distritos, pero también indirectamente por los candidatos del municipio de cabecera, diferente al ciudadano que vaya a votar en los colegios electorales que están ubicados en las escuelas Primarias del Municipio de Puñal o en la Escuela Primaria -Media de la Sección de Laguna Prieta o de Matanzas, secciones pertenecientes al municipio cabecera según la ley #145/2006, (sic) donde su voto solo elegirá a los candidatos propuestos del Municipio de Puñal en función del partido político o movimiento municipal de su predilección.*

c. *La igualdad se viola cuando se trata desigualmente a los ciudadanos que tienen igual derecho al emitir su voto por determinados candidatos en el nivel de elecciones que sea; la Junta Central Electoral con su Resolución #5/2015 (sic) ha creado para las elecciones municipales del 2016 en los distritos y sus municipios*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cabecera un voto desigual según el ciudadano o elector esté ubicado (inscrito) territorialmente en esos distritos o en el municipio cabecera al que pertenece este distrito, y un voto con diferente alcance lo que choca con este principio según nuestra Carta Magna, concretamente choca así la Resolución #5/2015 (sic) con la norma instituida en el artículo 39.4 de la misma, cayendo así (la Junta Central Electoral al emitir dicha Resolución No, 5/2015,) en una conculcación de derechos fundamentales.

d. *La misma constitución (sic) indica o define lo de ser personal (ejercicio de su derecho al sufragio por el ciudadano en forma no delegada o apoderada), secreto (derecho del ciudadano a no revelar su voto en cuanto a señalar por quien votó), libre (votar por el candidato que desea sin ser obligado ni coaccionado) y directo (concretamente por tal o cual candidato de los que se le presentan, sin que pueda beneficiar a otro por el hecho de votar por tal candidato, es decir, si votó por Juan es por Juan, pero el voto por Juan no puede beneficiar a José que está aspirando a un cargo diferente en aspectos de alcance territorial, jerarquía, dimensión, incluso salarial, etc, etc.)... El voto creado por la Junta Central Electoral con su Resolución #5/2015(sic) no es el voto que instituye, crea nuestra Constitución Política a la luz de lo antes expresado sobre las condiciones del voto presentando los vicios anticonstitucionales del arrastre, suplementario o con efecto adicional y este tipo de voto significa en cierta manera coacción, no es libre; la Constitución garantiza que el ciudadano elija libremente a cada candidato, no que al votar por uno se le imponga otro, que es la esencia del voto directo; viola así la Junta Central Electoral el artículo 208 de la misma con su Resolución #5/2015 (sic).*

e. *Nuestra Constitución consagra en su artículo 211 que la Junta Central Electoral organizará las elecciones en sus diferentes niveles (Presidencial-Congresional-Municipal) garantizando varios principios, entre los que destaca el de equidad con la Resolución #5/2015 (sic) se viola este principio por cuanto el*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

candidato que resulte no electo en las elecciones de los municipios cabeceras porque no se votó por él o fue muy poca su votación en los distritos pertenecientes al municipio, a pesar de que pudo ganar o ganó abrumadoramente en las votaciones del municipio cabecera, le resultará muy duro el resultado, que efectivamente cae en lo no justo o iniquidad., y nuestra Constitución Política no puede consagrar ni lo justo ni lo inicuo, y esos vicios arrastra la Resolución #5/2015 (sic), por lo que también es contraria a ella en este aspecto.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del procurador general de la República

La Procuraduría General de la República, al emitir su opinión el veintiséis (26) de octubre de dos mil quince (2015), expresó lo siguiente:

a. *A juicio del infrascrito Ministerio Público, en la especie no se configuran las violaciones alegadas por la entidad accionante, respecto de los artículos 39.4, 208 y 211 de la Constitución: En cuanto a la violación del principio de igualdad, a partir de lo que la accionante considera un trato diferenciado respecto del sistema de voto dependiente para la elección de las autoridades de los distritos municipales, respecto del sistema de voto independiente para la elección de las autoridades municipales es pertinente señalar que por mandato de la Constitución, los municipios y distritos municipales son personas jurídicas de derecho público reguladas por el legislador, quien, mediante la ley 176-07 sobre el Distrito Nacional y los municipios ha definido en su art. 22 el concepto y el ámbito del territorio municipal, como el espacio geográfico delimitado por la ley de creación del municipio, dentro del cual el ayuntamiento ejerce sus atribuciones ... Desde esa perspectiva, si se aplica el test de igualdad referido por el Tribunal Constitucional a partir de su sentencia TC/0033/2012, tomando en cuenta que los distritos municipales y los municipios tienen un estatuto jurídico diferente, se*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

llega a la conclusión de que ese solo aspecto basta para descartar la violación del principio de igualdad imputado por la accionante a la Resolución No. 5/2015 de la Junta Central Electoral.

b. En cuanto a la violación de los artículos 208 y 211 de la Constitución, sin menoscabo de que en la especie no se advierte ningún ejercicio hermenéutico para poner de manifiesto la contradicción en abstracto de la Resolución impugnada con las disposiciones constitucionales arriba señaladas, la sola lectura de los mismos bastaría para descartar su violación por la norma impugnada... El primero de dichos artículos consagra como un derecho y un deber de los ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir a las autoridades de gobierno mediante el voto personal libre, secreto y sin ningún tipo de coacción... El segundo faculta a la Junta Central Electoral y a las juntas electorales bajo su dependencia, para organizar, dirigir y supervisar las elecciones con responsabilidad, equidad y objetividad. La falta de desarrollo de los posibles fundamentos de las violaciones a dichas disposiciones constitucionales, pone de manifiesto que la acción de la especie carece de fundamento y debe ser desestimada.

5.2. Órgano de donde dimana la norma impugnada: Junta Central Electoral (JCE)

La Junta Central Electoral (JCE), mediante su escrito de opinión depositado el dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015), señaló:

a. (...) carece de lógica argumentar en la acción en inconstitucionalidad de que se trata, el hecho de que los electores habrán de ejercer el derecho al sufragio en la demarcación del municipio no tengan la oportunidad de elegir a los directores de los distritos municipales. Esto es así, porque los munícipes residentes en un determinado distrito municipal eligen a las autoridades de su demarcación; al mismo tiempo a aquellas autoridades del municipio al que pertenece ese distrito,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

puesto que las decisiones que adoptan los funcionarios municipales elegidos para el municipio pueden afectar a los ciudadanos que habitan en los distritos municipales que conforman esa demarcación territorial. Esto último ha sido incluso reconocido por el accionante en su instancia de apoderamiento... Lo anteriormente explicado, convierte a la resolución atacada en un instrumento justo, razonable, coherente, equilibrado y garante de los derechos de todos los ciudadanos que se encuentran en las circunstancias preindicadas. En mérito de lo cual, conviene mencionar que en el caso concreto de los habitantes del municipio de Puñal no deben elegir a las autoridades que dirigirán los destinos de los demás distritos municipales que conforman el municipio, pues esos ciudadanos no residen en esa demarcación territorial.

b. En torno a otros argumentos, vagamente planteados por el accionante, relativos a la presunta vulneración de lo dispuesto por el artículo 208 de la Constitución, en lo concerniente al voto personal, libre, directo y secreto; y que a su entender estarían siendo violados con la forma de elección prevista en la ley y regulada en el reglamento atacado de inconstitucional, es conveniente hacer algunas precisiones para dejar por sentado que carecen de pertinencia tales alegatos... la resolución objeto de cuestionamiento constitucional consagra los postulados anteriormente definidos, conforme a la ley, y ajustados a la descripción ofrecida por la doctrina ya citada. Es decir, con la referida resolución se garantiza en forma plena que todos los electores puedan ejercer en forma personal, sin interferencias, a los candidatos de su preferencia; siendo esta una facultad libre del elector, sujeta solo a su voluntad en el cumplimiento de ese deber... Además, se asegura el voto directo sin que pueda mediar autorización o representación en ninguno de los niveles de elección. Finalmente, resulta incontrovertido el hecho de que en la República Dominicana el organismo electoral adopta las medidas condignas para asegurar el secreto del sufragio... la resolución atacada, adoptada por la Junta Central Electoral (JCE), ha sido



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

emanada en aplicación de sus competencias y facultades legales, por lo que procede sea declarada conforme con la Constitución de la República Dominicana.

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016), compareciendo todas las partes litigantes y quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución de la República, de dos mil diez (2010), y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

8. Legitimación activa o calidad del accionante

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República y 37 de la Ley núm. 137-11, que confiere dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. En ese orden de ideas, el accionante es una agrupación política local reconocida por el órgano rector de las elecciones y que participará en el nivel municipal en el municipio El Puñal, Santiago; por tanto, al tratarse de un actor político en dicho proceso electoral, las decisiones reglamentarias de la JCE orientadas a establecer las reglas de juego en dicho proceso, conciernen y alcanzan al accionante, por lo que ostenta un interés legítimo y jurídicamente protegido para impugnar por inconstitucionalidad dicha resolución que regula la forma de votación en los distritos municipales.

9. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados

9.1. En cuanto a la alegada violación al principio de igualdad (Art. 39.4 de la Constitución de la República)

9.1.1. El accionante aduce que las disposiciones establecidas en los artículos 2, párrafo II, y 4, párrafo I, de la Resolución núm. 5/2015, del cinco (5) de julio de dos mil quince (2015), dictada por la Junta Central Electoral (JCE), violan el principio a la igualdad instituido en el artículo 39.4 de la Constitución dominicana, sobre la base de que el elector del municipio sólo votaría por los candidatos propuestos en dicha demarcación, mientras que el elector del distrito municipal votaría por los candidatos de su distrito y además su voto se extiende hasta los candidatos del municipio; por tanto, –a juicio del accionante– el voto es desigual porque tiene distinto alcance, por lo que choca con el referido principio o derecho a la igualdad.

9.1.2. Este tribunal ha conceptualizado el principio de igualdad bajo los siguientes términos:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El principio de igualdad configurado en el artículo 39 de la Constitución implica que todas las personas son iguales ante la ley y como tales deben recibir el mismo trato y protección de las instituciones y órganos públicos. Este principio, junto a la no discriminación, forma parte de un principio general que tiene como fin proteger los derechos fundamentales de todo trato desigual fundado en un acto contrario a la razón o cuando no existe una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se persigue. [Sentencia TC/0119/14, del trece (13) de junio de dos mil catorce (2014), del Tribunal Constitucional dominicano]

9.1.3. Asimismo, este tribunal en su Sentencia TC/0033/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012), ha adoptado como metodología idónea para determinar la violación o no del principio de igualdad por parte de una norma jurídica el denominado test de igualdad:

El test de igualdad...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 son similares.*
- *Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado.*
- *Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.*

9.1.4. En cuanto al primer criterio del test (supuestos de hecho similares), se advierte que tanto los electores del municipio, como los del distrito municipal,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tienen la misma condición de votantes que eligen autoridades electivas municipales en el mismo certamen electoral, por lo que se cumple con este criterio.

9.1.5. En lo concerniente al segundo requisito del test (razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad), se advierte que tanto el elector del municipio, como el del distrito municipal, ejercen el sufragio popular como una mecanismo de legitimación de sus representantes políticos ante el gobierno local de su demarcación, lo que se expresa como una dimensión del principio democrático y representativo que establece el artículo 4 de la Constitución de la República. Si bien –conforme establecen los artículos 199 y 201 de nuestro Pacto Fundamental– los distritos municipales gozan de autonomía municipal frente al municipio, dicha autonomía no es absoluta sino relativa, pues las juntas de distritos municipales co-gobiernan dicha demarcación territorial junto con los ayuntamientos del municipio a cuya circunscripción territorial pertenecen.

9.1.6. Este criterio ha sido establecido por el Tribunal Constitucional dominicano cuando ha tenido la oportunidad de referirse a los gobiernos locales y a la relación jurídica entre el municipio y los distritos municipales. En efecto, en su Sentencia TC/0067/13, del diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013), señaló:

En vista de que las juntas de distritos municipales tienen el carácter de un órgano desconcentrado de los ayuntamientos, no obstante tener autonomía normativa, reglamentaria, fiscalizadora, presupuestaria, administrativa y de uso de suelo, es un ente dependiente de los ayuntamientos, cuyas funciones y atribuciones se derivan de una prorrogación de la competencia que estos ejercen para que sus normativas y reglamentaciones tengan efectividad dentro de toda la demarcación territorial que corresponde a cada municipio... el órgano que coadyuva para el ejercicio de un gobierno pleno de los ayuntamientos dentro de su



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

municipio está conformado por una Junta de Distrito, que a su vez estará integrada por juntas de vocales que tendrán funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización, para la implementación en su distrito municipal, de las políticas normativas y reglamentaciones aprobadas por el Concejo de Regidores, teniendo como órgano ejecutivo un director o directora.

9.1.7. Este criterio sería reiterado posteriormente en la Sentencia TC/0152/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), en la cual se afirmó:

(...) las juntas de distritos municipales, si bien están dotadas constitucionalmente de autonomía presupuestaria, normativa, reglamentaria y uso de suelo, son los entes desconcentrados del ayuntamiento que ejercen gobierno sobre los distritos municipales. (...) Las juntas de distritos municipales, como división territorial del municipio, constituyen el mecanismo institucional mediante el cual se concretizan las decisiones emanadas del concejo de regidores del ayuntamiento.

9.1.8. Esto significa que la junta del distrito municipal es un órgano desconcentrado, pero dependiente del ayuntamiento del municipio en cuya circunscripción territorial se encuentra situado. La junta del distrito municipal, por tanto, coadyuva en el ejercicio del gobierno local en esa demarcación, implementando las políticas normativas que adopta el concejo de regidores del municipio al cual pertenece. En ese contexto, resultaría razonable, proporcional, adecuado e idóneo que el munícipe que habita y ejerce el sufragio en el distrito municipal disponga de un mecanismo electoral que le permita elegir a las autoridades municipales de su gobierno local, que en este caso sería un gobierno compartido entre el ayuntamiento del municipio en cuyo territorio se sitúa su distrito municipal, así como a los miembros de la junta de su propio distrito



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

municipal, ya que se trata en ambos casos de sus representantes políticos. En cambio, el elector que habita en el municipio no tiene por qué elegir a los integrantes de una junta de distrito municipal en la cual no habita, pues estas autoridades municipales no ejercen el gobierno local en su circunscripción territorial, sino el ayuntamiento del municipio donde reside. Por lo tanto, en este caso se cumple con el segundo requisito del test, en el sentido de que la norma es razonable, proporcional, adecuada e idónea.

9.1.9. En cuanto al tercer requisito del test (fines perseguidos, medios para alcanzarlos y relación medio-fin), se advierte que el *fin perseguido* por el mecanismo del doble voto simultáneo en los distritos municipales es la legitimación democrática de las autoridades del municipio por parte de los habitantes del distrito municipal, ya que se trata de autoridades de su gobierno local conjuntamente con las de su junta de distrito; el *medio empleado para alcanzarlo* es la fórmula de la boleta electoral con lista cerrada y bloqueada, modalidad de uso tradicional en el sistema electoral dominicano desde el reinicio de la democracia, a partir de mil novecientos sesenta y uno (1961). En lo que concierne a la *relación medio-fin*, se observa que la fórmula de la lista cerrada y bloqueada permite alcanzar el fin propuesto con el ejercicio del sufragio popular, de modo tal que el pueblo de los municipios puede elegir libérrimamente a sus representantes políticos ante los órganos de su gobierno local. En tal virtud, se cumple con el tercer criterio del test y, por tanto, al quedar comprobado que la Resolución núm. 5/2015, del cinco (5) de julio de dos mil quince (2015), sobre votación en los distritos municipales, dictada por la Junta Central Electoral (JCE), superó el test de igualdad, no incurre, por ende, en violación del artículo 39.4 de la Constitución, respecto del principio de igualdad.

9.2. En cuanto a la alegada violación a las condiciones del ejercicio del voto: directo y libre (Art. 208 de la Constitución de la República)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2.1. El accionante considera en su acción directa que las disposiciones establecidas en los artículos 2, párrafo II, y 4, párrafo I, de la Resolución núm. 5/2015, del cinco (5) de julio de dos mil quince (2015), dictada por la Junta Central Electoral (JCE), violan también las condiciones constitucionales del ejercicio del voto, en el sentido de que el mismo –a la luz de la resolución impugnada– no sería “directo” ni “libre”, porque al ejercer un doble voto simultáneo en el distrito municipal se estaría sufragando por arrastre a candidaturas del municipio que no son elegidas libremente por el elector; por tanto, resultaría una imposición que menoscaba la libertad del voto.

9.2.2. Es necesario precisar, en lo que concierne a este particular, que no existe un sistema universal y único de votación, por lo que cada Estado puede adoptar cualquiera de los sistemas usualmente instituidos en los regímenes democráticos del mundo occidental. En ese sentido, el Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), lo siguiente:

(...) no existe un sistema universal y único de votación bajo el cual los estados deban regular el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegido, subsistiendo diversos modelos de votación asumidos por los distintos países, debiéndose respetar en todo caso, al momento de elegir un sistema determinado, los estándares exigidos por la Convención Interamericana de Derechos Humanos, respecto de los principios del sufragio: universalidad, igualdad y secretividad.(...) La Constitución de la República no establece un sistema de votación específico...sino que se limita a señalar las condiciones que, respecto del voto ciudadano, se debe observar en el modelo de votación elegido: el mismo debe ser personal, libre, directo y secreto (Art. 208 de la Constitución). Asimismo, la autoridad constitucionalmente competente para determinar el modelo de votación a implementar para la elección de candidaturas...lo es la Junta



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Central Electoral (JCE), órgano al cual nuestra Carta Magna le confiere directamente atribuciones reglamentarias al señalar el artículo 212 que esta institución pública “tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia”; facultad que le reconoce también la Ley Electoral en su artículo 6, literal b), al establecer que la Junta Central Electoral (JCE) tendrá atribución para: “dictar los reglamentos e instrucciones que considere pertinentes para asegurar la recta aplicación de las disposiciones de la Constitución y las leyes en lo relativo a elecciones y el regular desenvolvimiento de éstas”.

9.2.3. De esta jurisprudencia se desprende que la Constitución señala las condiciones invariables del voto que debe observar todo modelo de votación implementado (personal, libre, directo y secreto), así como la autoridad competente para determinar el modelo de votación a implementar (la Junta Central Electoral). Además, nuestra Carta Magna señala en su artículo 201, párrafo II, en lo concerniente a los gobiernos locales, que las distintas autoridades electivas en el nivel municipal (alcalde, alcaldesa, regidores y suplentes, directores, subdirectores y vocales de las juntas de distritos municipales) “serán elegidos cada cuatro años por el pueblo de su jurisdicción en la forma que establezca la ley”, por lo que se instituye en la forma de elección de estas autoridades un principio de reserva de ley en cuanto a la forma de su elección, correspondiéndole a la JCE regular aquellos aspectos del régimen electoral municipal que el legislador no regule, pues dispone de un poder reglamentario constitucional que en todo caso no puede colidir con los aspectos electorales regulados por ley.

9.2.4. En ese sentido, la Ley núm. 176-07, sobre municipios, de dos mil siete (2007), establece en su artículo 81:

El director y los vocales de cada uno de los distritos municipales son electos por cuatro años en las elecciones congresionales y municipales por



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el voto directo de los(as) munícipes inscritos en ese distrito municipal, dentro de la boleta correspondiente a las candidaturas municipales del municipio al cual pertenecen... Párrafo I: Los candidatos serán presentados por cada uno de los partidos políticos postulantes o movimientos autorizados en la boleta de las candidaturas a síndicos y regidores del municipio al cual pertenezca dicho distrito municipal.

Es decir, la propia ley de municipios establece que las autoridades electivas del distrito municipal serán elegidas en la misma boleta que las autoridades del municipio al cual pertenecen, por lo que la JCE, al momento de reglamentar este nivel de elección, no puede establecer boletas separadas, pues la propia ley se lo impide y, por tanto, debe buscar una modalidad de votación que satisfaga este requerimiento legal y es en ese contexto donde se plantea la fórmula del doble voto simultáneo que permite al elector del distrito municipal votar en una misma boleta por las autoridades del municipio y las de su distrito, que conformarán su gobierno local en el siguiente período constitucional.

9.2.5. El doble voto simultáneo es un sistema de votación propio de las listas cerradas y bloqueadas, mediante el cual el elector elige una de las propuestas de candidaturas de las agrupaciones políticas participantes en un proceso electoral; el elector sufraga por la lista de candidatos, no por un candidato en particular. Esta modalidad del doble voto simultáneo está instituida en países democráticos del sistema interamericano, como Argentina, Honduras y Uruguay. Es la fórmula usada en el país para la elección en el nivel congresual y municipal, desde las elecciones generales de dos mil diez (2010).

9.2.6. Esta fórmula del doble voto simultáneo no transgrede tampoco las condiciones del ejercicio del voto establecidas en el artículo 208 de la Constitución dominicana, en cuanto a que el mismo debe ser libre y directo. El Tribunal estableció en su Sentencia TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de dos mil trece (2013), que “el sufragio directo, significa que el votante elige a su representante sin la interposición de un intermediario o delegado electoral que seleccione finalmente al candidato, tal y como funciona en el sistema electoral norteamericano”. El sistema de votación municipal establecido en la Resolución núm. 05/2015, de la Junta Central Electoral, no impide que el votante, al ejercer el sufragio, elija directamente y sin intermediarios la propuesta de candidatos municipales de su predilección, pues escoge directamente entre las distintas listas de candidaturas municipales que ofrecen las agrupaciones políticas reconocidas. Por otra parte, por “voto libre” se entiende aquel sufragio que ejerce un ciudadano, conforme al sistema de votación regularmente instituido por un Estado determinado, en el que éste elige con plena libertad y sin coacción de ningún tipo, el candidato o propuesta de candidatura de su predilección. No se debe confundir, en ese sentido, la *libertad del voto*, con el *alcance del voto*, pues se trata de dos cuestiones diferenciadas. El *alcance del voto* lo determina el modelo electoral instituido, mientras que la *libertad del voto* es el derecho de todo elector de elegir libremente entre varias propuestas electorales.

9.2.7. Al quedar establecido que la modalidad del doble voto simultáneo instituida en la Resolución núm. 05/2015, del cinco (5) de julio de dos mil quince (2015), dictada por la Junta Central Electoral, no afecta las condiciones del voto en el nivel municipal, en cuanto a su carácter libre y directo, procede, como al efecto, desestimar el medio de inconstitucionalidad esbozado por el accionante.

9.3. En cuanto a la alegada violación al principio de equidad electoral (Art. 211 de la Constitución de la República)

9.3.1. El accionante arguye que las disposiciones establecidas en los artículos 2, párrafo II, y 4, párrafo I, de la Resolución núm. 5/2015, del cinco (5) de julio de dos mil quince (2015), dictada por la Junta Central Electoral (JCE), violan el principio de equidad electoral instituido en el artículo 211 de la Constitución



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dominicana, en el sentido de que un candidato a alcalde que resulte ganador en el municipio podría perder por los votos que se le sumen al candidato contrario en los distritos municipales sobre los cuales no tendría autoridad, lo que "...cae en lo no justo o iniquidad., y nuestra Constitución Política no puede consagrar ni lo justo ni lo inicuo..."

9.3.2. El principio de equidad electoral o de equidad en la contienda electoral ha sido conceptualizado por la jurisprudencia constitucional comparada en los siguientes términos: (...) *el término "equidad en la contienda electoral", literalmente tomado del concepto inglés "emparejando el terreno de juego" - equivalente al Chancengleichheit (igualdad de oportunidades) de la Constitución alemana 1949 (art. 21)- y que hace alusión a la necesidad de que las contiendas electorales se desenvuelvan en condiciones igualitarias y económicamente equilibradas (...).* [**Sentencia C-1153/05, del once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005), de la Corte Constitucional de Colombia**]. Este principio, establecido en el artículo 211 de nuestra Constitución, y del cual la Junta Central Electoral y las juntas electorales deben ser sus garantes, no aplica a la situación a que se refiere el accionante, en el sentido de que los votos que pudiere obtener un candidato a la alcaldía en un municipio, pudieren crecer o no en función de los votos que a favor de dicho candidato le endosen los votantes de un distrito municipal. Dicho principio se refiere a que los candidatos a cargos electivos deben participar en un proceso electoral en condiciones jurídicas y económicas de igualdad; por tanto, la Resolución núm. 05/2015, de la Junta Central Electoral (JCE), no quebranta dicho principio, en vista de que las reglas de votación instituidas allí se aplican por igual a todos los candidatos del nivel municipal, razón por la cual presente el medio de inconstitucionalidad debe ser desestimado.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; e Idelfonso Reyes, en razón de que no participaron en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Consta en acta el voto disidente del magistrado Rafael Díaz Filpo, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el Artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad, del dos (2) de octubre de dos mil quince (2015), incoada por el Movimiento Independiente Unidad y Progreso (MIUP) contra los artículos 2, párrafo II, y 4, párrafo I, de la Resolución núm. 5/2015, del cinco (5) de julio de dos mil quince (2015), sobre votación en los distritos municipales, dictada por la Junta Central Electoral (JCE), por haber sido interpuesta de conformidad con la ley.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Movimiento Independiente Unidad y Progreso (MIUP) y, en consecuencia, **DECLARAR CONFORME** a la Constitución de la República los artículos 2, párrafo II, y 4, párrafo I, de la Resolución núm. 5/2015, del cinco (5) de julio de dos mil quince (2015), sobre votación en los distritos municipales, dictada por la Junta Central Electoral (JCE), por no resultar violatoria a los principios de igualdad y equidad electoral, así como tampoco al carácter directo y libre del ejercicio del voto.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Movimiento Independiente Unidad y Progreso (MIUP); a la Junta Central Electoral (JCE) y a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario