



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0484/22

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Namphi Rodríguez contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiún (21) días del mes de diciembre del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículos 185.1 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de las normas impugnadas

La disposición atacada es el artículo 99 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, artículo que es atacado en inconstitucionalidad por Namphi Rodríguez, mediante instancia depositada ante este Tribunal, el cuatro (4) de febrero de dos mil veinte (2020).

El texto cuya inconstitucionalidad es invocada dispone lo que se indica, textualmente, a continuación:

Artículo 99.- Automatización del Proceso Electoral. La Junta Central Electoral está facultada, en consulta con los partidos políticos, para la automatización progresiva del proceso de votación, debiendo probar los sistemas que se usarán, por lo menos con seis (6) meses de anticipación a la fecha de la votación. Las pruebas podrían incluir simulacros realizados exclusivamente para la validación de los programas y equipos a usar. Los mismos podrán usarse como prueba en las votaciones correspondientes a gremios y organizaciones de la Sociedad Civil.

2. Pretensiones del accionante

2.1. Breve descripción del caso

Conforme se verifica en la instancia de apoderamiento a este Tribunal, el accionante, Namphi Rodríguez, sostiene que la disposición atacada en inconstitucionalidad vulnera varios de los principios inherentes al derecho al sufragio activo y pasivo, pues crea discriminación e *intermediación* en el ejercicio del voto, pues los menos desposeídos y/o alfabetizados requerirían de terceras personas para ejercer el sufragio, y se instaura un mecanismo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

electrónico para el ejercicio de este derecho que potencialmente deja *trazas* de quien emitió el voto, lo cual también afecta el carácter secreto del voto.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante imputa a la disposición supraindicada la trasgresión a los artículos 2, 4, 6, 7, 8, 22.1, 39, 208, 211 y 268 de la Carta Magna, que se transcriben a continuación:

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

Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

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

Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

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

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

1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución;

Artículo 49.- Libertad de expresión e información. Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa.

1) Toda persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir información de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la ley;

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto.

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

Artículo 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.

Artículo 268.- Forma de gobierno. Ninguna modificación a la Constitución podrá versar sobre la forma de gobierno que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo.

3. Pruebas documentales

Componen el legajo probatorio del presente expediente, los siguientes documentos:

1. Oficio PTC-AI-013-2020, del seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020), suscrito por el presidente del Tribunal Constitucional, dirigido al procurador general de la República, mediante el cual le remite el expediente y le solicita su opinión respecto a la presente acción.
2. Oficio PTC-AI-014-2020, del seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020), al presidente de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, mediante el cual le remite el expediente y le solicita su opinión respecto a la presente acción.

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Oficio PTC-AI-015-2020, del seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020), al presidente del Senado de la República Dominicana, mediante el cual le remite el expediente y le solicita su opinión respecto a la presente acción.
4. Oficio PTC-AI-018-2020, del seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020), al procurador general de la República, mediante el cual le remite el expediente y le solicita su opinión respecto a la presente acción.
5. Oficio SGTC-1437-2020, del dos (2) de junio de dos mil veinte (2020), suscrito por el secretario del Tribunal Constitucional y dirigido al presidente del Senado de la República, mediante el cual le notifica el Auto de fijación de audiencia núm. 19-2020.
6. Oficio SGTC-1436-2020, del dos (2) de junio de dos mil veinte (2020), suscrito por el secretario del Tribunal Constitucional y dirigido al presidente de la Cámara de Diputados, mediante el cual le notifica el Auto de fijación de audiencia núm. 19-2020.
7. Oficio SGTC-1435-2020, del dos (2) de junio de dos mil veinte (2020), suscrito por el secretario del Tribunal Constitucional y dirigido al Lic. Namphi Rodríguez, mediante el cual le notifica el Auto de fijación de audiencia virtual núm. 19-2020.
8. Auto núm. 19-2020, del veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020), mediante el cual el presidente del Tribunal Constitucional fija audiencia para el día doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), para conocer el presente caso por la vía virtual.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Fundamentos jurídicos del accionante

El accionante sustenta sus pretensiones presentando como sus principales argumentos los siguientes:

En vista de que la ley de Régimen Electoral no define que es el voto automatizado, hay que recurrir a otras fuentes. Beatriz Busaniche y Federico Heinz denominan voto electrónico a los mecanismos diseñados para emitir y contar los sufragios en un único acto, a través de algún sistema informático instalado y en funcionamiento en el lugar mismo donde el elector concurre a expresar su voluntad política. Entonces entendemos por voto electrónico a todo sistema informatizado para el acto de emitir contar los votos en la mesa de votación, donde los ciudadanos y las ciudadanas entran en contacto directo con los dispositivos electrónicos y clasifican su proceso de implementación en tres grandes grupos identificables: a) los sistemas de recuento automático de votos mediante reconocimiento óptico de las marcas hechas en la boleta por parte de los ciudadanos (sistemas que hacen hincapié en el escrutinio electrónico), b) los sistemas de registro electrónico directo (red, o dre por su sigla en inglés) ejemplificados comúnmente con los denominados kioscos de votación o urnas electrónicas; c) los sistemas de votación a distancia a través de Internet.

De los tres anteriores, el seleccionado por la Junta Central Electoral ha sido el sistema red, los cuales se caracterizan por realizar simultáneamente el registro y la tabulación del voto mediante un dispositivo informático operado directamente por el votante mediante un teclado, una botonera especial, o una pantalla táctil (...) suelen ser también los preferidos por aquellos que trabajan en las elecciones, porque son los que más trabajo ahorran: no hay boletas que custodiar,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el recuento de votos es inmediato, y no hay riesgo de que un nuevo recuento de votos arroje una diferencia con el anterior. La máquina obtendrá siempre el mismo resultado independientemente de si este refleja la voluntad de aquellos que la usaron para votar o no.

Con la sola lectura del Art. 99 de la Ley No. 15-19 se verifica que, en efecto, el legislador ha otorgado a la Junta Central Electoral la facultad de implementar el voto automatizado, para lo cual le fija varias directrices, entre las que se identifican:

- 1. Que el proceso se haga en consulta con los partidos políticos*
- 2. Que la automatización sea progresiva*
- 3. Que los sistemas sean probados con por lo menos seis (06) meses de anticipación a la fecha de votación.*

Estas directrices expresas no son las únicas, pues el ejercicio del poder público exige al mismo tiempo el respeto a principios y normas constitucionales, a fin de evitar que el cumplimiento de un mandato legal pueda lesionar los derechos fundamentales de los ciudadanos que el Estado democrático y de derechos está llamado a garantizar.

En primer lugar, la Ley Orgánica de Régimen Electoral debe garantizar que todo ciudadano hábil para votar sea libre de ejercer su derecho al sufragio...

[...]

El derecho al sufragio, conforme nuestro sistema, se ejerce mediante el voto directo, definido por el Tribunal Constitucional como aquel que ejerce el ciudadano sin ninguna intermediación cuando expresa su preferencia electoral por uno de los candidatos de acuerdo con los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

niveles de elección previstos en la Ley Electoral (Sentencia TC/0031/13)

La Ley No. 15-19 debe garantizar, de igual forma, que el derecho al sufragio sea ejercido por la ciudadanía sin ningún tipo de discriminación, al tenor de las disposiciones del Artículo 39 de la Constitución, que consagra el derecho a la igualdad...

[...]

En efecto, el Artículo 3 de la referida ley orgánica precisa que el sufragio popular es universal, igual, directo y secreto.

¿Por qué, entonces, el accionante sostiene que la aplicación del Art. 99 de la Ley No. 15-19 viola su derecho fundamental al sufragio sin discriminación alguna? Por la sencilla razón de que sus condiciones socioeconómicas les obligan a requerir el auxilio de terceras personas para:

- 1. Ejercer su derecho al voto*
- 2. Comprender el proceso de emisión, recolección y conteo de votos.*
- 3. Participar de forma activa en el control público del proceso electoral.*

Existe una dificultad material para las personas de menor escolaridad y mayor edad para comprender el proceso de votación, de lo cual existen varios ejemplos que son de conocimiento público y que tuvieron lugar en las primarias internas de los partidos PLD y PRM.

A nuestro entender, los atributos de libre, directo, personal y secreto del sufragio que consigna la Constitución se ven seriamente afectados por esta modalidad de voto automatizado o electrónico, ya que a través



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los sistemas de informática se dejan trazas que podrían impedir que los electores se expresen libremente. Además, la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, no le da potestad a la Junta Central Electoral para realizar de forma automatizada el escrutinio y la transmisión de los votos, pese a lo cual el órgano comicial ha asumido esa modalidad en franca violación de la normativa legal y acarreando serios problemas de credibilidad al sistema electoral.

[...]

...la implementación del voto automatizado a cargo de la Junta Central Electoral es una atribución cuyo ejercicio demanda que la ciudadanía, y de manera expresa la ciudadanía a través de los partidos políticos, sea participe de la misma. Más importante aún, que luego de esta implementación, la ciudadanía se encuentre en la capacidad de ejercer el control público de dichas votaciones.

Dejando al margen la participación que hayan podido tener los partidos políticos, ni los accionante ni la ciudadanía en general han tenido acceso al proceso de implementación de voto automatizado por parte de la Junta Central Electoral, que se ha limitado a reglamentar circunstancialmente algunos aspectos del proceso.

El proceso de socialización del voto automatizado ha sido mínimo y no ha tenido un impacto en la ciudadanía que, en su mayoría de bajo nivel socioeconómico y de escolaridad, esta de espaldas a las nuevas tecnologías implementadas en el evento democrático más relevante del año.

Lo más grave es que el Art. 99 de la Ley No. 15-19 violenta la Constitución, en la medida en que la Junta Central Electoral ha aplicado dicha norma en franca violación a los principios de soberanía



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

popular, democracia y libertad de información, consagrados en los Arts. 2, 4, 7, 49 y 268 de la Constitución, pues no se ofrecen garantías para que la ciudadanía participe de la implementación de voto automatizado, tenga acceso a la capacitación necesaria para ejercer el voto de forma efectiva (especialmente los sectores vulnerables), ni tampoco para que pueda ejercer el control público sobre el proceso electoral, el cual queda limitado a personas con conocimientos informáticos que puedan acceder a los componentes de los equipos.

[...]

Cuanto el legislador habilitó en el Art. 99 de la Ley No. 15-19 la automatización progresiva del proceso de votación electoral a cargo de la Junta Central Electoral emitió una disposición que no permite deducir de su propio contenido cuales serían los mecanismos a utilizar a tales fines, por lo que norma (SIC) resulta insuficiente para regular un derecho fundamental como es el derecho al sufragio.

[...]

Si bien el Art. 225 complementa las disposiciones del Art. 99 de la Ley No. 15-19, lo hace de forma insuficiente, indicando únicamente que la Junta Central Electoral reglamenta el procedimiento para el voto electrónico. Siendo de gran preocupación que hasta este momento la Junta Central Electoral ha ejercido su facultad reglamentaria de manera muy limitada, emitiendo reglamentos relacionados únicamente con las votaciones municipales de febrero de 2020, mas no hay un reglamento general que regule el progresivo proceso de implementación del voto automatizado de caras a las elecciones presidenciales del 2020.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones oficiales, voluntarias y adicionales

5.1. Opinión del procurador general de la República

Mediante dictamen presentado el diecinueve (19) de junio de dos mil diecinueve (2019), el procurador general de la República presentó su opinión en relación con presente caso, solicitando el rechazo de la acción interpuesta, presentando como sus principales argumentos, en síntesis, los siguientes:

El accionante Namphi A. Rodríguez alega que el artículo 99 de la (sic) de la Ley Orgánica No. 15-19 del 2019 del Régimen Electoral, que establece la aplicación progresiva del voto automatizado o electrónico, trasgrede presuntamente los artículos 2 y 4 de la Constitución relativos a los principios de soberanía popular y de separación de Poderes.

En ese sentido hay que destacar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0375/19, abordó el principio de soberanía popular en los siguientes términos: el principio de soberanía popular asegura que el poder pueda ser ejercido de forma directa por el propio pueblo o por medio de sus representantes, bajo los términos que prescriben la Constitución y las leyes.

[...]

Igualmente, el artículo 99 de la Ley No. 15-19, tampoco viola las disposiciones del artículo 211 de la Constitución, en cuando (SIC) a la potestad de la Junta Central Electoral (JCE) para organizar las elecciones de modo transparente, objetivo y equitativo.

Finalmente, resulta desproporcionado y carente de toda lógica jurídica afirmar que el artículo 99 de la Ley No. 15-19, al plantear la aplicación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

progresiva del voto automatizado pudiera representar una transgresión a la cláusula pétrea contenida en el artículo 268 de la Constitución que prescribe que ninguna reforma a la Constitución podrá versar respecto de la forma de gobierno. Como se observa ninguno de estos medios abordados colectivamente por su vinculación, tienen el más mínimo asidero jurídico; por lo cual el Tribunal Constitucional debe rechazar los mismos.

5.2. Opinión del órgano emisor del acto impugnado: Congreso Nacional

Los órganos que conforman el Congreso Nacional expusieron sus consideraciones en relación con las acciones en inconstitucionalidad de que se trata conforme a lo que, a continuación, se indica:

5.2.1. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República, mediante escrito de opinión, del trece (13) de mayo de dos mil diecinueve (2019), sostiene sobre el presente caso lo siguiente:

Cortésmente y en atención a la solicitud que nos hiciera, conforme comunicación No. PTC-AI-015- 2020, recibida en el Senado en fecha 10 de febrero de 2020, a los fines de dar una opinión al respecto de una acción directa de inconstitucionalidad sometida por ante este Tribunal Constitucional por el Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley No. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, de fecha dieciocho (18) de febrero del año dos mil diecinueve (2019) por la supuesta vulneración de los artículos 2, 4, 7, 8, 22, numeral 1, 39, 49, 208, 211 y 268 de la Constitución dominicana, tengo a bien informarle lo siguiente:

Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 13 de junio del año 2015, vigente al momento de ser sometido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como proyecto de ley, la Ley No. 15-19, objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras, los Diputados y Diputadas, el Presidente de la Republica, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.

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

Dicho procedimiento y tramite legislativos, fue realizado cumplimiento con los artículos 98 y 99 de la Constitución dominicana del 13 de junio del año 2015, Constitución vigente en este momento en que fue sancionada la Ley No. 15-19....

(...)

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los tramites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistente en la transcripción del proyecto, revisión, firmas de Bufete Directivo y remitido posteriormente al Poder Ejecutivo para los fines correspondientes.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.2.2. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados presentó su opinión respecto al caso, el veinticinco (25) de mayo de dos mil veinte (2020), siendo su conclusión el declarar conforme con la Constitución en cuanto al trámite de aprobación la disposición atacada, no sin antes señalar sobre el presente caso lo siguiente:

6. En el presente caso, Namphi Rodríguez, interpuso una acción directa en inconstitucionalidad contra el artículo 99, de la Ley No. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, a los fines de que exista violación a la separación de poderes, derechos a la ciudadanía, derecho a la igualdad, derecho a la libertad de expresión e información, que genera inconstitucional, y, en tal sentido, propone al Tribunal Constitucional decretar la nulidad del texto atacado.

[...]

8. Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley No. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, que contiene el artículo 99, atacado en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue llevado con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la Republica vigente en el momento.

6. Celebración de audiencia pública

Este Tribunal, cumpliendo lo dispuesto por 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, procedió a celebrar una audiencia virtual para el presente expediente. En efecto, la

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

audiencia pública respecto del expediente fue celebrada el doce (12) de junio de (2020) a través de la plataforma Microsoft Teams. Luego de dicha audiencia el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo prescrito por los artículos 185. 1 de la Constitución de la República 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 de los accionantes

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está establecida en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11; textos que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. De conformidad con los precedentes de este Tribunal Constitucional, según los criterios recientemente precisados por este órgano colegiado, la legitimación activa deriva del derecho que reconoce el artículo 185.1 de la Constitución de la República en favor de todos los ciudadanos dominicanos. Según estos precedentes, en particular el TC/0345/19, todo ciudadano dominicano tiene, en virtud de ese texto sustantivo, el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad que entienda pertinentes en defensa de la Supremacía de nuestra Ley Fundamental.

9. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados en contra de la ley impugnada

a. En el presente caso, se trata de la imputación de trasgresión al texto supremo del ordenamiento jurídico dominicano del art. 99 de la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral.

b. El referido articulado establece, previa consulta a los partidos políticos, la posibilidad para la automatización progresiva del proceso de votación por parte de la Junta Central Electoral, fijando que dicho proceso debe ser puesto a prueba, al menos 6 meses antes de la fecha de votación y debe incluir simulacros, y podrán ser usados en los procesos electorales gremiales o de organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil.

c. El accionante alega que el legislador, al disponer que la Junta Central Electoral, cumplidos los requisitos de consulta a los partidos y prueba seis (6) meses antes del proceso, vulneró varios artículos de nuestra ley fundamental, en específico los artículos 2, 4, 6, 7, 8, 22.1, 39, 49.1, 208, 211 y 268, referentes a la Soberanía Popular, Separación de Poderes, Supremacía de la Constitución, cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, Función Esencial del Estado, Derecho al Sufragio Activo y Pasivo, Derecho a la Igualdad, así como la regulación constitucional de las atribuciones de organización de procesos electorales que corresponde a la Junta Central Electoral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. Dada la cantidad de vicios de fondo¹ que se imputan a los textos normativos atacados, este Tribunal procederá a analizar de forma individual y según lo planteado por el accionante cada uno de los alegatos y violaciones señalados por el accionante.

i. Sobre la alegada vulneración de los arts. 2, 4, 7, 49 y 268 de la Constitución.

a. Como fundamento de su invocación de estos artículos el accionante transcribe los artículos 2, 4, 7 y 268 de la Constitución, así como una serie de definiciones de democracia, y regla de la mayoría y voluntad popular, dadas por la Corte Constitucional de Colombia, sin subsumir las mismas mínimamente al caso de la especie. Para edificar al lector sobre el particular se transcribe:

La Corte Constitucional de Colombia recurre a una noción mínima de democracia, según la cual esta consiste, simplemente, en un conjunto de reglas de procedimiento para la adopción de decisiones colectivas que no dice nada sobre el contenido o resultado de las mismas. Desde esta perspectiva las reglas son inherentes a la democracia: reglas sobre las mayorías y minorías, reglas sobre las elecciones y la actuación de los parlamentos, reglas sobre las condiciones de ejercicio de la libertad política y, sobre todo, reglas sobre la protección de ciertos intereses básicos de todos los seres humanos. (...) En cuanto

¹ Sobre los vicios de inconstitucionalidad que pueden presentarse respecto a los textos normativos, esta judicatura fijó en el precedente núm. TC/0905/18 que existen 3 vicios que se pueden presentar respecto a la Carta Magna:

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

• *Vicios de fondo: se trata de los que afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva.*

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

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valor y principio constitucional la democracia irradia todo el ordenamiento jurídico, de manera tal que condiciona la conformación de los órganos, las funciones y los procedimientos dentro del Estado, para que estos se articulen de forma coherente con los contenidos propios del principio democrático; pero igualmente, ha de servir como elemento hermenéutico en la comprensión del ordenamiento constitucional e infraconstitucional, de manera que el sentido que se extraiga de las disposiciones concretas no sea contrario a sus postulados.

b. Continúa la Corte:

la regla de la mayoría y la voluntad popular no tiene un valor superior a los procedimientos diseñados para permitir que estas se manifieste. Esta idea se sustenta en que un sistema democrático supone en esencia la combinación de distintos elementos que permiten la válida adopción de decisiones. En efecto, el sistema está conformado por (i) un conjunto de reglas que permiten garantizar tanto (ii) la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones, como (iii) la adopción de una decisión por mayoría al final del proceso. La democracia es tanto el componente teleológico (la participación popular y la decisión adoptada por la mayoría) como el medio empleado para alcanzarlo (el procedimiento y las reglas procesales previamente diseñadas y conocidas por los participantes).

[...].

c. Tal como se verifica, la implementación del voto automatizado a cargo de la Junta Central Electoral es una atribución cuyo ejercicio demanda que la ciudadanía, y de manera expresa la ciudadanía a través de los partidos políticos, sea participe de la misma. Más importante aún, que luego de esta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

implementación, la ciudadanía se encuentre en la capacidad de ejercer el control público de dichas votaciones.

d. Dejando al margen la participación que hayan podido tener los partidos políticos, ni los accionantes ni la ciudadanía en general han tenido acceso al proceso de implementación de voto automatizado por parte de la Junta Central Electoral, que se ha limitado a reglamentar circunstancialmente algunos aspectos del proceso.

e. El proceso de socialización del voto automatizado ha sido mínimo y no ha tenido un impacto en la ciudadanía que, en su mayoría de bajo nivel socioeconómico y de escolaridad, está de espaldas a las nuevas tecnologías implementadas en el evento democrático más relevante del año.

f. Lo más grave es que el Art. 99 de la Ley núm. 15-19 violenta la Constitución, en (SIC) medida en que la Junta Central Electoral ha aplicado dicha norma en franca violación a los principios de soberanía popular, democracia y libertad de información, consagrados en los Arts. 2, 4, 7, 49 y 268 de la Constitución, pues no se ofrecen garantías para que la ciudadanía participe de la implementación de voto automatizado, tengan acceso a la capacitación necesaria para ejercer el voto de forma efectiva (especialmente los sectores vulnerables), ni tampoco para que pueda ejercer el control público sobre el proceso electoral. El cual queda limitado a personas con conocimientos informáticos que puedan acceder a los componentes de los equipos.

g. A grandes rasgos, de lo ut supra transcrito resulta evidente que lo que el accionante alega, más que una vulneración del contenido normativo del artículo atacado, es que el proceso de implementación devino en un sistema que, a su modo de ver, no ofreció garantías para la ciudadanía en la participación de la indicada implementación, que fue ajena de procesos de capacitación, y que tampoco permite el ejercicio del control público sobre el proceso electoral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. Al margen de los medios que invoca el accionante para fundamentar la inconstitucionalidad de la referida disposición legal, lo primero que este tribunal debe poner de manifiesto, es que el texto atacado no consagra un modelo concreto de votación electrónica, sino que se limita a conferir potestad a la Junta Central Electoral para gestionar la automatización del proceso de votación, lo cual incluye el acto individual de votar y su conteo.

i. Lo afirmado anteriormente resulta importante a la luz del mandato expreso contenido en el artículo 4 de la Constitución, que establece que los encargados de los poderes públicos ...son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

j. En virtud de que el numeral 2, del artículo 74 de la Carta Sustantiva dispone que solo el legislador ...en los casos permitidos por esta Constitución, podrá... regular ...el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad..., resulta claro que no es posible – sin violar el citado artículo 4 de la ley suprema – que se delegue en un órgano *ajeno al Poder Legislativo*, la regulación o modulación del sufragio activo, en tanto se trata de la afectación de un derecho fundamental.

k. En ese sentido, la Corte Federal Alemana, en su emblemática decisión 2BvC3/07, 2BvC 4/07, del nueve (9) de marzo de dos mil nueve (2009), estableció el principio de reserva de ley en materia de regulación de derechos fundamentales en el ámbito electoral en los siguientes términos:

...Es en primera línea, tarea del legislador regular cómo asegurar la comprensión de los pasos esenciales del proceso electoral... ...la Constitución empodera y obliga al legislador a determinar las particularidades de la formación del derecho electoral (en especial sistema electoral y proceso electoral) y el cumplimiento de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principios del derecho electoral (cfr. Magiera, en: Sachs, GG, 5. Ed. 2009, Art. 38. Rn. 106 ff., 113 ff.) Dentro de los que debe incluirse ...la configuración de los aspectos técnicos del proceso electoral (cfr. Morlok, en: Dreier, GG, Bd.2.2. Ed. 2006, Art. 38 Rn. 127) y con ello, la decisión sobre el empleo de aparatos electorales y la determinación de condiciones detalladas para su utilización...²

1. En ese orden de ideas, este órgano considera que la reflexión realizada por el tribunal alemán se puede aplicar a la realidad constitucional dominicana, en virtud del mandato contenido por el numeral 2, del artículo 74, de Ley Sustantiva, en el sentido de que solo por ley y en los casos permitidos por la Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales tal y como lo es el de votar, lo que no ocurre en la especie, ya que la norma atacada lo que hace en conferirle una competencia a la Junta Central Electoral para implementar el voto automatizado, más no específica si se trata de una competencia normativa o reglamentaria, lo cual a juicio de este tribunal transgrede el artículo 4 de la Constitución y el criterio jurisprudencial citado anteriormente, el cual se aplica al presente caso.

ii. Sobre la alegada violación al artículo 8 de la Constitución

a. Como parte de los argumentos de inconstitucionalidad, el accionante sostiene que el contenido del artículo 99, de la Ley núm. 15-19, vulnera el principio de progresividad³ consagrado en el artículo 8 de la norma fundamental, y refiriendo el Precedente núm. TC/0073/18, sobre la base de que:

² Jurisprudencia seleccionada de la Corte Constitucional Federal Alemana traducida por Manfredo Koessler y comentada por José M. Pérez Corti, p.22. Disponible en: file:///C:/Users/w.cueto/Downloads/sentencia%20alemana%20en%20espa%C3%B1ol.pdf

³ “Artículo 8.- *Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.*”

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

...Se prohíbe a las autoridades del Estado desmejorar las condiciones jurídicas preestablecidas que favorezcan a las personas, salvo cuando se justifique por la necesidad de la norma de cumplir un fin constitucional, siempre que la medida sea juiciosa y proporcional al fin pretendido, que sea necesaria, que no vulnere el contenido esencial del derecho (TC/0073/18)

En otras palabras, el concepto de progresividad está vinculado a la mayor protección del derecho fundamental y a la prohibición de acciones que tiendan a reducirlo.

Que el legislador habilitó en el Art. 99 de la Ley No. 15-19 la automatización progresiva del proceso de votación electoral a cargo de la Junta Central Electoral emitió una disposición que no permite deducir de su propio contenido cuales serían los mecanismos a utilizar a tales fines, por lo que (SIC) norma resulta insuficiente para regular un derecho fundamental como es el derecho al sufragio.

- b. El Art. 225 de la referida Ley dispone lo siguiente:

Forma de Votar. El votante, ubicado en el lugar indicado, marcará en la o las boletas, previamente firmada(s) y sellada(s) por el presidente del colegio, el o los candidatos de su preferencia, según sea el caso, la doblará y la depositará en la urna correspondiente. En el caso de que se decida la utilización de boletas de tipo electrónico, la Junta Central Electoral reglamentará el procedimiento que se empleará en este sentido. Finalmente, se hará constar en la lista definitiva de electores, que este ha votado mediante la firma del elector o, en su defecto, con su huella dactilar. Luego se le entintara el dedo índice de la mano izquierda o, a la falta del mismo, otro dedo, en señal de que ya ejerció el sufragio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Si bien el Art. 225 complementa las disposiciones del Art. 99 de la Ley No. 15-19, lo hace de forma insuficiente, indicando únicamente que la Junta Central Electoral reglamenta el procedimiento para el voto electrónico. Siendo de gran preocupación que hasta este momento la Junta Central Electoral ha ejercido su facultad reglamentaria de manera muy limitada, emitiendo reglamentos relacionados únicamente con las votaciones municipales de febrero de 2020, más no hay un reglamento general que regule el progresivo proceso de implementación del voto automatizado de caras a las elecciones presidenciales del 2020.

Que, el Art. 99 de la Ley No. 15-19 no es compatible con el orden constitucional, pues no permite concretar el alcance de la supuesta progresividad consagrada por el legislador, en (SIC) alegado beneficio del derecho al sufragio mediante el voto automatizado, en franca violación del Art. 8 de la Constitución.

c. Como se evidencia de lo previamente reproducido de forma íntegra, el accionante alude a que la atribución de reglamentación a la Junta Central Electoral del voto electrónico vulnera el principio de progresividad, alegando que nuestra Carta Magna propende a la mayor protección del derecho fundamental, que no se fija la forma en que dicho procedimiento sería implementado por lo que esta disposición resulta *insuficiente para regular un derecho fundamental* y que no permite concretar *el alcance de la supuesta progresividad [...] en (SIC) alegado beneficio del derecho al sufragio mediante el voto automatizado, en franca violación del Art. 8 de la Constitución.*

d. Las alegaciones del accionante no exhiben una confrontación clara y concreta de en qué consiste la vulneración a la disposición constitucional señalada, pues no resulta suficiente clamar que una disposición resulta *insuficiente para regular un derecho fundamental*, ni que un texto no permite



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concretar el alegado beneficio o progresividad, ya que, como ya antes fue señalado, la inconstitucionalidad propuesta debe ser clara, cierta, evidente, plausible, y que *sea precisada y vinculada expresamente a las disposiciones atacadas*. (Sentencia TC/0150/13)

e. En el caso de la especie, no se verifica una confrontación material o alegato formal que permita comprobar la vulneración a alguna disposición constitucional, pues, en suma, lo que alega el accionante constituye una violación a la Constitución es la delegación de reglamentación a la Junta Central Electoral del proceso de voto electoral y la ausencia de adopción de normas en este sentido que sucedía al momento de interponerse la acción.

f. Como bien ha sido desarrollado por nuestra doctrina, y que vale la pena reiterar, ...la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos (Sentencias TC/0150/13, TC/0211/13, TC/0124/18) , ...*el accionante debe argumentar en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República* (Sentencia TC/0251/17), y *Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales* (Sentencia TC/0251/17), siendo estos los requisitos de pertinencia, especificidad y claridad, que como resulta indefectible, no se cumplen en las invocaciones presentadas por el accionante, lo cual conducen a su irremediable desestimación, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo del presente fallo.

iii. Sobre la alegada violación de los arts. 22.1, 39, 208 y 211

a. En el marco de su instancia, el accionante también alega que el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), vulnera los caracteres de libertad, transparencia, equidad y objetividad que deben caracterizar al derecho al



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sufragio (arts. 22.1⁴ y 211⁵), el carácter directo del mismo y la no discriminación en el ejercicio de éste y argumenta, en síntesis, que:

El derecho al sufragio, conforme nuestro sistema, se ejerce mediante el voto directo, definido por el Tribunal Constitucional como aquel que ejerce el ciudadano sin ninguna intermediación cuando expresa su preferencia electoral por uno de los candidatos de acuerdo con los niveles de elección previstos en la Ley Electoral (Sentencia TC/0031/13).

La Ley No. 15-19 debe garantizar, de igual forma, que el derecho al sufragio sea ejercido por la ciudadanía sin ningún tipo de discriminación, al tenor de las disposiciones del Artículo 39 de la Constitución...

[...]

A nuestro entender, los atributos de libre, directo, personal y secreto del sufragio que consigna la Constitución se ven seriamente afectados por esta modalidad de voto automatizado o electrónico, ya que a través de los sistemas de informática se dejan trazas que podrían impedir que los electores se expresen libremente. Además, la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, no le da potestad a la Junta Central Electoral para realizar de forma automatizada el escrutinio y la transmisión de los votos, pese a lo cual el órgano comicial ha asumido esa modalidad e franca violación de la normativa legal y acarreando serios problemas de credibilidad al sistema electoral.

⁴ “Artículo 22.- Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos:

1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución;”

⁵ “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.”

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Experiencias en la región dan cuenta de este tipo de dificultad, como es el caso de Argentina, donde una encuesta sobre el voto electrónico implementado (SIC) unas elecciones mostró que los votantes consideran que el sistema es muy fácil de usar y que pudieron emitir su voto según sus expectativas, pero también constata que un porcentaje considerable de votantes tuvo dificultades para hacerlo, y que estas complicaciones se incrementaron entre los votantes con menor nivel educativo y mayor edad. También se constató esta dificultad cuando se preguntó a los votantes por las desventajas del nuevo sistema de votación: las respuestas más mencionadas fueron dificultad y necesidad de capacitación. Las dificultades de uso del nuevo sistema tienen dos consecuencias fundamentales: en primer lugar, afectan el ejercicio del derecho político de votar, y en segundo lugar, aunque el votante logre emitir el voto, la percepción de confianza se ve minada, especialmente en lo que respecta a que el voto es secreto. Los datos muestran que quienes más necesitaron ayuda son los que menos confianza mostraron en la integridad el proceso electoral.

Conforme ha sostenido esa Alta Corte 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 se asimilen, situación que queda expresada en el apotegma tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales (TC/0035/17)

[...]

Por lo tanto, cuando la propia ley, en este caso el Art. 99 de la Ley 15-19, desconoce que las condiciones socioeconómicas de la población votante es disímil y no ordena a la Junta Central Electoral a tomar las medidas tendentes a garantizar que todos los titulares del derecho al sufragio se encuentren en capacidad de ejercer su voto y de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comprender el proceso de voto automatizado, estamos ante una flagrante violación al derecho fundamental de ejercer el sufragio sin discriminación, consagrado en el Art. 22.1, 39, 208 y 211 de la Constitución.

b. En suma, lo que el accionante imputa al texto legal atacado es que, al instaurarse el voto electrónico en el ordenamiento electoral dominicano, se trasgreden los caracteres de libertad, transparencia, equidad y objetividad que deben auscultar el ejercicio de este derecho.

c. En ese sentido, en virtud del principio de oficiosidad⁶, aunque no se trata de un medio invocado por el accionante, este tribunal establecerá las consideraciones jurídicas que se desarrollarán, a continuación, respecto del contenido esencial del sufragio activo.

d. Como bien ha desarrollado esta judicatura en su doctrina jurisprudencial, *...el voto es personal, libre, directo y secreto, con lo cual se está definiendo el contenido esencial del voto democrático*, lo que trae como contrapartida que *la organización de las elecciones, debe garantizar la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones*. (Sentencia TC/0031/13)

e. Igualmente, sobre el ejercicio de este derecho se profundizó en el fallo TC/0050/13, lo siguiente:

Este derecho, sin embargo, no reviste un carácter absoluto sino relativo, pues el Estado puede regular su ejercicio siempre y cuando se observen los requerimientos de legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad, exigidos por la jurisprudencia interamericana. En

⁶ Véase el artículo 7, numeral 11, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que establece: “**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.”

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efecto, este criterio del tribunal se corresponde con el precedente que en ese sentido ha fijado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que señala: [...] El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados en el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa (Caso Castañeda Guzmán Vs. México; Sentencia del 6 de agosto del 2008; Corte Interamericana de Derechos Humanos).

f. En el fallo TC/0375/19, y al evaluar la constitucionalidad del voto de arrastre entre senadores y diputados, así como el método D'hont instaurado por el legislador, igualmente correspondió desarrollar los caracteres de libre y directo, de transparencia, equidad electoral, objetividad del sistema de votación que fijó el Soberano en nuestro actual ordenamiento sustantivo, y en dicha decisión se dispuso que:

(a) Los criterios de libre y directo se proyectan en que el derecho al sufragio [...] ha de ser entendido como el derecho de los ciudadanos a elegir – como votantes– a los candidatos de su preferencia, lo que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

implica constitucionalmente que se le reconoce ...al legislador ordinario la libertad de elegir por ley cualquiera de los métodos de votación convencionalmente aceptados en el mundo siempre que el mismo sea universal y directo, y que a la vez este se ejecute ...sin la intervención de un intermediario o delegado electoral, de modo que el Soberano se pueda expresar de manera libre y soberana constituyendo el voto ...la expresión concreta, tangible, libre, del pensamiento político de los ciudadanos pues tal indicamos en el repetido fallo, y ahora reiteramos como señalaba Hans Kelsen, sin sufragio no puede haber democracia, igualmente establecimos en la señalada decisión que (b) el principio de transparencia electoral se cumple en la medida en que cada elector, en particular, y la sociedad, en general, pueden conocer los mecanismos de funcionamiento del sistema adoptado así como los resultados electorales que pueden derivarse de su aplicación en una demarcación electoral determinada, (c) que el sistema de equidad electoral se proyecta y se garantiza en la medida de que dicho método debe ser aplicado, por igual, es decir, de manera igualitaria, a todos los partidos políticos participantes en el certamen electoral, sin distinción alguna, y que (b) el principio de objetividad electoral se garantiza cuando ...las autoridades electorales no tienen margen de subjetividad al aplicar el referido método.

g. Por esto, aplicando los supraindicados criterios y concretizando el valor de los mismos, respecto al caso de la especie, es preciso establecer lo siguiente:

○ *Los caracteres de libre y directo del voto* implicaría que el disfrute y normación del mismo se encuentre revestido de las garantías jurídicas y materiales que lo conviertan en un ejercicio transparente y diáfano de expresión de voluntad ciudadana, ajeno de cualquier sospecha, temor o riesgo de que la manifestación individual y colectiva pueda ser alterada o trastocada sea en la fase de votación, contabilización o procesamiento de los resultados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

○ *El principio de transparencia electoral* implica que el ejercicio del voto – en este caso el voto electrónico – permita que tanto el sufragante, el candidato, los partidos políticos, pero principalmente la ciudadanía en sentido general, conozca y comprenda todos y cada uno de los pormenores y desarrollo de cómo se manipula, tramita y contabiliza su manifestación de voluntad y participación en las decisiones de la sociedad, que es el voto.

○ *El principio de equidad*, en el caso de este particular sistema de votación – voto electrónico – requiere que los actores del proceso y el soberano – el pueblo – puedan comprobar, sin obstáculos trabas ni dificultades, que ciertamente la distribución y aplicación del sistema se aplica de forma igualitaria y similar para todos los que participan en el certamen, y que por tanto, la voluntad general efectivamente se respeta de forma manifiesta y palpable en el cómputo de los resultados electorales.

○ *El principio de objetividad*, implica que el margen de decisión respecto al desarrollo y ejecución delegado al órgano de organización del proceso electoral sea debidamente delimitado por el legislador orgánico, con la preservación de todos estos principios y con la propensión de excluir cualquier tipo de arbitrariedad o discrecionalidad que pueda afectar o vulnerar de algún modo el derecho al sufragio, en su dimensión activa o pasiva, y que pueda devenir en algún desconocimiento de la Soberanía Popular.

h. Es tomando estos elementos inherentes al derecho al sufragio, que componen el contenido esencial del mismo, que debe ser examinada la disposición que el legislador orgánico dictó para la regulación de este derecho fundamental, principalmente la parte capital del artículo atacado, donde se fijó que: *La Junta Central Electoral está facultada, en consulta con los partidos políticos, para la automatización progresiva del proceso de votación, debiendo probar los sistemas que se usarán, por lo menos con seis (6) meses de anticipación a la fecha de la votación.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. Como se puede observar, el legislador, más que regular y garantizar objetivamente el contenido esencial del derecho fundamental al sufragio en el sentido indicado anteriormente, delegó el desarrollo del mismo en la Junta Central Electoral, incurriendo así en un grave defecto legislativo que materializa no solo la propia vulneración al derecho fundamental descrito y ampliamente desarrollado, sino también a lo establecido en nuestra ley sustantiva, en su artículo 74.2, que dispone que:

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

j. En el caso de la especie, el legislador no se ocupó, ni protegió, de desarrollar un mínimo sistema normativo mediante el cual se garantizase que, al aplicarse el denominado voto electrónico o automatizado, se pudiese preservar los elementos que componen el núcleo esencial del mismo, estos son, su carácter directo, libre, universal, transparente, objetivo, equitativo y objetivo, sino que, en contravención justamente a uno de estos elementos, en particular al principio de objetividad, dejó amplia discrecionalidad y subjetividad al órgano encargado del montaje del certamen electoral, por demás, un órgano extrapoder de carácter administrativo, la regulación de un derecho fundamental de la trascendencia e implicaciones políticas y democráticas como lo es el derecho al sufragio.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Justo Pedro Castellanos Houry, 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 disidente del magistrado Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, y los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; y José Alejandro Ayuso. Consta en acta el voto disidente del magistrado Miguel Valera Montero, el cual



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 admisible, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Namphi Rodríguez, y de conformidad con las precedentes consideraciones, **DECLARAR** la inconstitucionalidad del artículo 99 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre 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 de dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación, por secretaría, de la presente sentencia, al accionante Namphi Rodríguez, así como al presidente del Senado de la República Dominicana, a la Cámara de Diputados de la República Dominicana y a la Procuraduría General de la República.

QUINTO: DISPONER la publicación de esta sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
RAFAEL DÍAZ FILPO

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), emitimos el siguiente:

1. Consideraciones previas

1.1. Mediante la instancia contentiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad, depositada ante este Tribunal Constitucional en fecha cuatro (4) de febrero de dos mil veinte (2020), el señor Namphi Rodríguez solicita la declaratoria de inconstitucionalidad contra el artículo 99 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, cuyo contenido se transcribe textualmente a continuación:

“Artículo 99.- Automatización del Proceso Electoral. La Junta Central Electoral está facultada, en consulta con los partidos políticos, para la automatización progresiva del proceso de votación, debiendo probar los sistemas que se usarán, por lo menos con seis (6) meses de anticipación a la fecha de la votación. Las pruebas podrían incluir



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

simulacros realizados exclusivamente para la validación de los programas y equipos a usar. Los mismos podrán usarse como prueba en las votaciones correspondientes a gremios y organizaciones de la Sociedad Civil.”

1.2. El accionante sostiene que la disposición vulnera varios de los principios inherentes al derecho al sufragio activo y pasivo, pues crea discriminación e “intermediación” en el ejercicio del voto, pues los menos desposeídos y/o alfabetizados requerirían de terceras personas para ejercer el sufragio, y se instaura un mecanismo electrónico para el ejercicio de este derecho que potencialmente deja “trazas” de quien emitió el voto, lo cual también afecta el carácter secreto del voto.

2. Fundamento del Voto:

2.1. La mayoría de los honorables jueces que componen este Tribunal Constitucional ha concurrido con el voto mayoritario en la dirección de admitir y acoger la presente acción directa en inconstitucionalidad, a fin de declarar no conforme con la Constitución dominicana, la disposición contenida en el citado artículo 99 de la Ley núm. 15-19, luego de verificar que *“el señalado texto no consagra un modelo concreto de votación electrónica, sino que se limita a conferir potestad a la Junta Central Electoral para gestionar la automatización del proceso de votación, lo cual incluye el acto individual de votar y su conteo.”* En consecuencia, se puntualiza que *“...no es posible – sin violar el citado artículo 4 de la ley suprema – que se delegue en un órgano ajeno al Poder Legislativo, la regulación o modulación del sufragio activo, en tanto se trata de la afectación de un derecho fundamental.”*

2.2. En ese sentido, en la sentencia que motiva el presente voto se sostiene que *“el legislador no desarrolló un sistema normativo mínimo mediante el cual se garantizase que, al aplicarse el denominado voto electrónico o automatizado,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se pudiese preservar los elementos que componen el núcleo esencial del mismo, estos son, su carácter directo, libre, universal, transparente, equitativo y objetivo, sino que, en contravención justamente a uno de estos elementos, en particular al principio de objetividad, dejó amplia discrecionalidad y subjetividad a la Junta Central Electoral para la regulación de un derecho fundamental de la trascendencia e implicaciones políticas y democráticas que tiene el derecho al sufragio.”

2.3. Adicionalmente, se declara la inconstitucionalidad del párrafo del artículo 52, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, en virtud del cual se establece que:

«Párrafo.-Los partidos, agrupaciones y movimientos políticos utilizarán el formato del sistema automatizado de la Junta Central Electoral como en las juntas electorales».

2.4. A criterio de la posición mayoritaria, entre la citada disposición contenida en la Ley núm. 33-18 y el artículo 99 de la Ley Núm. 15-19 existe una estrecha conexión, puesto que ambos se refieren al voto automatizado. En ese sentido, se extienden al citado párrafo del artículo 52, de la Ley núm. 33-18 las mismas consideraciones expuestas para declarar la inconstitucionalidad del artículo 99 de la Ley Núm. 15-19.

2.5. Por consiguiente, conviene precisar que disentimos de la solución dada a la presente acción, conforme a los señalamientos que se exponen a continuación:

a. Distinto de lo decidido por la posición mayoritaria, cabe destacar que la facultad reconocida a la Junta Central Electoral (JCE) para **gestionar** la automatización del proceso de votación es totalmente cónsona con la finalidad principal que le ha sido atribuida en el artículo 212 de la Constitución que la habilita para “*organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes.”

b. En ese orden de ideas, resulta oportuno reiterar el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0305/14⁷, en la que tras una lectura interpretativa del referido artículo 212 de la Constitución, expresó lo siguiente:

“11.4. En virtud de estas disposiciones constitucionales, se establece que la competencia fundamental de la Junta Central Electoral es “organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular”; que es el órgano superior del registro civil y la cédula de identidad y electoral y que, además, ha sido configurado como un órgano constitucional autónomo o extrapoder, conforme a las siguientes características: a) se encuentra investido de independencia técnica, administrativa, financiera y presupuestaria; b) goza de personería jurídica propia; c) es un ente de carácter colegiado; d) posee iniciativa legislativa en materia electoral, y e) tiene capacidad reglamentaria en los asuntos de su competencia.”

c. Acorde a lo anterior, la disposición impugnada no atribuye a la Junta Central Electoral (JCE) una facultad reguladora de la indicada modalidad de voto, sino una facultad de gestión que, de manera general, alude a los mecanismos, acciones, previsiones y empleo de los recursos financieros, humanos y materiales para el logro de los objetivos que se desean alcanzar. En ese sentido, no se advierte una infracción constitucional que dé lugar a su expulsión del ordenamiento jurídico.

⁷ Dictada en fecha veintidós (22) días del mes de diciembre del año dos mil catorce (2014), con motivo de un conflicto de competencia entre la Junta Central Electoral y el Gobierno Central, a través de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda, de fecha veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014).

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. Ciertamente, tal como se expresa en la sentencia que motiva el presente voto, hay una omisión legislativa reflejada por la ausencia de una ley que regule todo lo relativo al voto electrónico o automatizado, sin embargo, esto no puede servir de base para establecer la inconstitucionalidad de una norma que simplemente reconoce una facultad de gestión a dicho ente constitucional, lo cual es totalmente compatible con sus atribuciones constitucionales previstas en el indicado artículo 212 de la Carta Magna.

e. En sintonía con lo anterior, es importante destacar que los avances de la tecnología aplicada a la informática y las herramientas digitales ha impactado en todos los ámbitos de la sociedad, cuya transformación dentro de la denominada era digital ha requerido la adecuación paulatina del ordenamiento jurídico.

f. El sistema electoral no escapa de esa revolución digital y, precisamente, es la situación que se plantea en la instauración de la modalidad del voto automatizado definido como “el conjunto de acciones realizadas por la autoridad electoral, el elector y los funcionarios de casilla destinadas a emitir su sufragio, efectuar el cómputo de la votación y transmitir los resultados electorales a través de medios informáticos”⁸. Esta modalidad ha sido implementada eficientemente en numerosos países tales como Belgica, Brasil, Bulgaria, Estados Unidos, Emiratos Arabes Unidos, Estonia, Filipinas, India y Venezuela.

g. Indudablemente, el voto automatizado constituye un mecanismo que, cuidadosamente implementado, permite que el certamen electoral sea más ágil, dinámico y eficiente con la rapidez en el procesamiento de los resultados. De igual forma garantiza una mayor participación de la ciudadanía, con la

⁸ GONZÁLEZ, José. “Los subsistemas de votación electrónica: Una aproximación conceptual”, en: ROMERO, Rodolfo y TÉLLEZ, Julio. Voto electrónico, derecho y otras implicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 8

Expediente núm.TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

simplificación y economía en los procesos. Ciertamente, estos beneficios conllevan riesgos de fraude y seguridad que, en vez de ser asumidos como desventajas, se constituyen en retos a superar con el consenso de los ciudadanos, las fuerzas políticas, un adecuado régimen jurídico y las soluciones que constantemente se perfeccionan en la tecnología informática.

h. Volviendo al vacío legal precedentemente advertido, conviene reiterar lo que expresado en la obra titulada la “Reserva de Ley en Iberoamérica”⁹, en la que al referirnos sobre la omisión legislativa, destacamos lo siguiente:

“En nuestra opinión, consideramos que, si bien la decisión de legislar es del legislador, quien tiene libertad de configuración y de regular o desarrollar todas aquellas materias necesarias para la existencia de la organización política, cabe destacar que su ejercicio está sujeto a las normas constitucionales.

Así lo ha expresado el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en los siguientes términos: “...la determinación legislativa debe ser efectuada dentro de los parámetros fijados por la propia Carta Fundamental, esto es, cumplir con el requisito esencial de la habilitación constitucional, lo cual reafirma el principio de supremacía constitucional (Art. 6) que consagra que” todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución, norma suprema y ordenamiento jurídico del Estado. De ahí, que no resulte válido suplantar al poder constituyente (poder originario) mediante la desconstitucionalización de lo que este poder constitucionalizó mediante su inclusión expresa en el texto constitucional, quedando así el poder constituido (poder creado por el constituyente) limitado por la Constitución.”¹⁰

⁹ Díaz Filpo, Rafael. *Reserva de Ley en Iberoamérica*. Colección IUDEX, Santo Domingo, 2018, pp. 210-212.

¹⁰ Sentencia TC/0373/14, del 26 de diciembre de 2014.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. Igualmente es oportuno reiterar que:

“Indudablemente, el control jurisdiccional de las omisiones inconstitucionales no resulta fácil, puesto que no existe alguna solución que pueda considerarse perfecta o aplicable a todos los casos. Las características propias de cada sistema constitucional determinan tales mecanismos. La declaración de la inconstitucionalidad por omisión se deriva de la comprobación por parte del órgano jurisdiccional de la inercia del legislador para cumplir el mandato constitucional de dictar las leyes necesarias que desarrollen preceptos constitucionales o posibiliten la operatividad de los derechos consagrados por el constituyente o por el mismo legislador; y de las recomendaciones que dirige al Congreso o Parlamento.”

j. En virtud de lo anteriormente planteado, lo correcto es que se declare conforme a la Constitución tanto la disposición contenida en el artículo 99 de la Ley núm. 15-19, como la del párrafo del artículo 52, de la Ley núm. 33-18, dictando al efecto una sentencia interpretativa a los fines de precisar que el ejercicio de esa potestad de gestión atribuida a la JCE y la utilización del formato del sistema automatizado por parte de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos deberá ser conforme a la ley especial que regule el voto automatizado; para lo cual también se deberá hacer una **exhortación** al Congreso Nacional para que subsane el vacío normativo precedentemente advertido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. Sobre la indicada tipología de sentencia, este Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en el precedente contenido en la Sentencia TC/0189/15¹¹, en los siguientes términos:

“9.11. La sentencia exhortativa es una modalidad de sentencia interpretativa, la cual puede ser dictada por este tribunal, en virtud de lo previsto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11; texto según el cual: El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. En la especie, la pertinencia de la sentencia exhortativa es incuestionable, ya que en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución se establece que los indultos deben concederse “(...) de conformidad con la ley (...)”. De manera que estamos en presencia de un mandato constitucional dirigido al legislador de manera expresa.”

2.6. Es producto de lo anteriormente expuesto, que tiene lugar nuestro voto disidente de la decisión dada al presente caso, en miras de cumplir con la misión inherente a nuestras funciones.

3. Posible Solución Procesal.

3.1. En atención a los señalamientos expuestos, la presente acción directa en inconstitucionalidad contra el artículo 99 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de

¹¹ Dictada en fecha quince (15) de julio del año dos mil quince (2015), con motivo de una acción directa de inconstitucionalidad incoada por Hermes Guerrero Báez y Reemberto Pichardo Juan contra el Decreto núm. 847-08, emitido por el presidente de la República el veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008).

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Régimen Electoral, debió ser admitida en cuanto a la forma y rechazada en cuanto al fondo, tras no evidenciarse en el contenido de la norma impugnada las infracciones constitucionales invocadas. Lo mismo aplica para el párrafo del artículo 52, de la Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.

3.2. En lo que respecta al advertido vacío legislativo sobre el voto automatizado, se debió emitir una sentencia interpretativa a los fines de precisar que el ejercicio de esa potestad de gestión deberá ser conforme a la ley especial que regule la indicada modalidad de voto; para lo cual también se debió hacer una exhortación al Congreso Nacional para que, en el ejercicio de su función legislativa que le es propia, subsane el vacío normativo precedentemente señalado.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011); y respetando la opinión de la mayoría, formulo el presente voto, pues mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución difiero de algunos de sus fundamentos, como resumo a continuación:

I. Planteamiento de la cuestión

1. En fecha cuatro (4) de febrero de dos mil veinte (2020), mediante instancia depositada en la secretaría de este tribunal, el señor Namphi Rodríguez accionó

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en inconstitucionalidad contra el artículo 99 de la Ley núm. 15-19, orgánica del régimen electoral, argumentando que dicha disposición vulnera varios principios inherentes al derecho al sufragio activo y pasivo, creando discriminación e intermediación en el ejercicio del voto, pues los menos alfabetizados o no alfabetizados, requerirían de terceras personas para ejercer el sufragio, y se instaura un mecanismo electrónico para el ejercicio de este derecho que, potencialmente, deja “trazas” de quien emitió el voto, lo cual también afecta su carácter secreto, constituyéndose en una trasgresión a los artículos 2, 4, 6, 7, 8, 22.1, 49, 208, 211 y 268 de la Carta Magna.

2. Esta sentencia acoge la acción directa de inconstitucionalidad sobre la base de que el artículo 99 de la Ley núm. 15-19, orgánica del régimen electoral, resulta violatorio del derecho al sufragio, en la medida en que delega su regulación en el órgano electoral, sin previo desarrollo del legislador, lo que impide al ciudadano ejercer directamente el derecho al sufragio, sin interferencias, vulnerando el derecho al voto como derecho de ciudadanía, el derecho a la igualdad y el principio de supremacía constitucional.

3. La mayoría de los jueces que integran este tribunal hemos concurrido en acoger la acción por las violaciones constitucionales antes señaladas, sin embargo la argumentación expuesta para abordar la violación del principio de reserva de ley previsto en el artículo 74.2 de la Constitución, deja elementos fuera de su dimensión constitucional como la quiebra del principio de democracia y de Estado de derecho como componentes del Estado Constitucional. Tampoco se conceptualiza el desarrollo del voto automatizado como vulneración del *contenido esencial* del derecho al sufragio, toda vez que impide que el proceso de votación se haga en forma *directa*, pues dada la naturaleza política de ese derecho resulta imprescindible que los ciudadanos puedan manifestar el voto en forma *directa y secreta*, es decir, sin ningún tipo de intermediación, única forma de legitimación de la democracia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. ALCANCE DEL VOTO: LA DELEGACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO AUTOMATIZADO EN EL ÓRGANO ELECTORAL NO SOLO VULNERA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y EL PRINCIPIO DE DEMOCRACIA, SINO TAMBIÉN EL CARÁCTER DIRECTO Y SECRETO DEL VOTO COMO PARTE DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO AL SUFRAGIO.

4. Dado que debemos referirnos a dos puntos cardinales de esta decisión, abordaremos nuestro salvamento de voto en la siguiente dirección: (i) la delegación de regulación del voto automatizado no solo vulnera la reserva de ley, sino también el principio de democracia y (ii) el voto automatizado vulnera el carácter *directo y secreto* del voto como elemento inescindible del contenido esencial derecho al sufragio.

i. la delegación de regulación del derecho al sufragio quiebra el principio de reserva de ley y de democracia

5. Para resolver la invocada vulneración de los artículos 2, 4, 7, 49 y 268 de la Constitución esta sentencia señala, en síntesis, lo siguiente:

b) A grandes rasgos, de lo ut supra transcrito resulta evidente que lo que el accionante alega, más que una vulneración del contenido normativo del artículo atacado, es que el proceso de implementación devino en un sistema que a su modo de ver, no ofreció garantías para la ciudadanía en la participación de la indicada implementación, que fue ajena de procesos de capacitación, y que tampoco permite el ejercicio del control público sobre el proceso electoral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Al margen de los medios que invoca el accionante para fundamentar la inconstitucionalidad de la referida disposición legal, lo primero que este tribunal debe poner de manifiesto, es que el texto atacado no consagra un modelo concreto de votación electrónica, sino que se limita a conferir potestad a la Junta Central Electoral para gestionar la automatización del proceso de votación, lo cual incluye el acto individual de votar y su conteo.

d) Lo afirmado anteriormente resulta importante a la luz del mandato expreso contenido en el artículo 4 de la Constitución, que establece que los encargados de los poderes públicos “...son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes”.

e) En virtud de que el numeral 2, del artículo 74, de la Carta Sustantiva dispone que solo el legislador “...en los casos permitidos por esta Constitución, podrá...” regular “...el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad...”, resulta claro que no es posible – sin violar el citado artículo 4 de la ley suprema – que se delegue en un órgano ajeno al Poder Legislativo, la regulación o modulación del sufragio activo, en tanto se trata de la afectación de un derecho fundamental.

f. En ese sentido, la Corte Federal Alemana, en su emblemática decisión 2BvC3/07, 2BvC 4/07, de fecha 9 de marzo de 2009, estableció el principio de reserva de ley en materia de regulación de derechos fundamentales en el ámbito electoral en los siguientes términos:

“...Es en primera línea, tarea del legislador regular cómo asegurar la comprensión de los pasos esenciales del proceso electoral...” “...la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución empodera y obliga al legislador a determinar las particularidades de la formación del derecho electoral (en especial sistema electoral y proceso electoral) y el cumplimiento de los principios del derecho electoral (cfr. Magiera, en: Sachs, GG, 5. Ed. 2009, Art. 38. Rn. 106 ff., 113 ff.)...”, dentro de los que debe incluirse “...la configuración de las aspectos técnicos del proceso electoral (cfr. Morlok, en: Dreier, GG, Bd.2.2.Ed. 2006, Art. 38 Rn. 127) y con ello, la decisión sobre el empleo de aparatos electorales y la determinación de condiciones detalladas para su utilización...”¹²

g) En ese orden de ideas, este órgano considera que la reflexión realizada por el tribunal alemán se puede aplicar a la realidad constitucional dominicana, en virtud del mandato contenido por el numeral 2, del artículo 74, de Ley Sustantiva, en el sentido de que solo por ley y en los casos permitidos por la Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales tal y como lo es el de votar, lo que no ocurre en la especie, ya que la norma atacada lo que hace en conferirle una competencia a la Junta Central Electoral para implementar el voto automatizado, más no especifica si se trata de una competencia normativa o reglamentaria, lo cual a juicio de este tribunal transgrede el artículo 4 de la Constitución y el criterio jurisprudencial citado anteriormente, el cual se aplica al presente caso.

6. El problema de la redacción del artículo 99 de la ley 15-19, sobre el régimen electoral, es que de golpe faculta a la Junta Central Electoral a la automatización progresiva del proceso de votación sin ningún desarrollo previo del legislador, lo que transgrede el mandato del artículo 74.2 de la Constitución y el principio de democracia, especialmente, el de separación de funciones, al

¹²Jurisprudencia seleccionada de la Corte Constitucional Federal Alemana traducida por Manfredo Koessl y comentada por José M. Pérez Corti, p.22. Disponible en: file:///C:/Users/w.cueto/Downloads/sentencia%20alemana%20en%20espa%C3%B1ol.pdf

Expediente núm.TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

delegar la competencia constitucional del Congreso Nacional en la Junta Central Electoral para la regulación de un aspecto importante del derecho al sufragio.

7. Aunque debemos partir de la premisa que la automatización de algunos aspectos del proceso electoral no es *por sé* contraria a la Constitución, sino la forma en que ha sido implementada por el legislador, toda vez que no garantiza, como sostiene el accionante, los elementos esenciales que caracterizan el derecho al sufragio constitucionalmente previsto, al delegar su facultad de ordenación en el propio órgano encargado de administrar y organizar las elecciones.

8. Pero no se trata solo de un problema de violación del principio de reserva de ley, es que tal situación –el voto automatizado –interfiere con el funcionamiento de la democracia, es decir, con el establecimiento de los procesos de decisión del sistema político, pues la democracia no solo es un procedimiento decisorio de los momentos más importantes del sistema político, sino también porque a través de su cauce se legitima a las autoridades electas para representar a los ciudadanos en los poderes públicos.

9. En esa línea es preciso recordar que la competencia material de un órgano extra-poder como la Junta Central Electoral constituye, en principio, el marco de actuación para que pueda ejercer sus funciones dentro de los límites predeterminados por la Constitución. Una característica esencial de los órganos constitucionales es su participación en la dirección política del Estado, en la formación de la voluntad estatal, en la dirección del poder supremo del Estado, en las funciones de dirección y estructuración política.

10. La atribución de competencia a los órganos constitucionales debe modularse en los ámbitos delimitados por la Constitución, así como en los instrumentos normativos destinados a regular el ejercicio de sus facultades



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esenciales, lo que en ningún caso supone predeterminar sus decisiones, sino más bien, la forma y condiciones en que ha de tomarlas, esto es, los límites en que operaría bajo el diseño institucional reservado por la Carta Fundamental para cumplir su finalidad.

11. Este tribunal ha sostenido, desde la sentencia TC/0305/14 del 22 de diciembre de 2014, criterio ratificado en la sentencia TC/0508/21 del 21 de diciembre de 2021, que los órganos constitucionales reciben directamente de la Constitución *<<el estatus y competencias esenciales que definen su posición institucional en la estructura del Estado>>*, y si bien el legislador puede asignar competencias adicionales para la consecución de sus fines institucionales, *<<ello solo es posible en los casos permitidos por la Constitución –pues la distribución competencial –como componente esencial de su estructura orgánica –está determinada por la función que estos realizan en el subsistema político de tomas de decisiones>>*.

12. La asignación de competencia en el Estado Constitucional está estrechamente vinculado con el principio de separación de funciones, de manera que la validez de la regulación de un proceso –como el de *sufragar y asignación de esos escaños* –está supeditada, en primer término, a los principios cardinales del derecho electoral, y en segundo lugar, a la competencia del órgano encargado de organizar el proceso electoral, que en este caso fue desbordada por la facultad otorgada a la Junta Central Electoral por la norma cuestionada de inconstitucionalidad.

13. Por ello, la construcción de normas de contenido netamente electoral parten de principios que responden al ordenamiento de esa importante materia objeto de regulación, en la medida en que deben coadyuvar a una adecuada concretización de normas e instituciones para lograr la mayor efectividad en la ordenación del sistema electoral, cuestiones desdeñadas por el legislador en este caso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Este tribunal en la citada sentencia TC/0508/21, al resolver los cuestionamientos a la facultad del Tribunal Superior Electoral para reglamentar el procedimiento en materia penal electoral estableció:

Cabe señalar que en el Estado constitucional la producción del derecho debe agotar el procedimiento de los debates hegemónicos de las diversas representaciones que confluyen en el parlamento (Congreso Nacional. Esa es la fuente primaria del ordenamiento jurídico, sin desconocer la capacidad reglamentaria de la administración, aunque en los estrictos casos señalados por la Constitución y la ley que la habilita. El principio de democracia exige que el derecho deba legitimarse a partir del cumplimiento de sus propios cauces de producción constitucionalmente previstos. De ahí el grado de validez que se le reconoce para su aplicación general a todos los ciudadanos. Por ello, debemos concluir que la regulación del proceso penal –a través de los citados reglamentos –interfiere con el principio de democracia y por tanto contradice la Constitución. (Párrafo 12.2.25, pág. 213).

15. El principio de democracia alude a organización del poder, a la noción de distribución de funciones institucionales, vinculadas siempre a la voluntad del pueblo. En la democracia son los ciudadanos de la comunidad—a través del sistema de elecciones – los que legitiman todo el sistema institucional y normativo vigente de una Nación, sin la cual no se sienten comprometidos o vinculados con ella. El principio democrático procura garantizar la presencia y participación directa en la manifestación de la voluntad popular dentro del régimen democrático y representativo, lo que se logra a través de un procedimiento de decisión fundado en el Derecho y, por tanto, que genere confianza en los ciudadanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. El Estado de derecho presupone que todos los ciudadanos -gobernados y gobernantes- obedezcan el derecho, se rijan y subordinen a él. Que el derecho sea obedecido y, en consecuencia sea capaz de regir el comportamiento de las personas, dependerá del procedimiento específico de su creación y aplicación, para lo cual –a su vez– deberán estar regidos por ciertos principios. Consecuentemente, una característica esencial del Estado de derecho es el acuerdo generalizado sobre las reglas de procedimiento, no solo sobre los principios sustantivos, y el proceso electoral es justamente uno de los más importantes y delicados procesos que lo integran.

17. En definitiva, la norma impugnada no solo desconoce el principio de reserva de ley previsto en el citado artículo 74.2 de la Constitución, sino también el principio de separación de funciones entre los órganos públicos, en la medida en que el órgano encargado de organizar y celebrar las elecciones no puede –al mismo tiempo –recibir asignación de competencia para regular el procedimiento del voto automatizado, pues sería una herejía contra la soberanía y los postulados democráticos que han inspirado al constituyente, puntos neurálgicos del conflicto que debieron ser abordados en esta sentencia.

ii. el voto automatizado vulnera el carácter *directo* y *secreto* como elementos que integra el contenido esencial del derecho al sufragio

18. Para dar solución a la alegada violación de los artículos 22.1, 39, 208 y 211 de la Constitución esta sentencia señala, entre cosas, lo siguiente:

g) Por lo que, aplicando los supra indicados criterios y concretizando el valor de los mismos respecto al caso de la especie, es preciso establecer lo siguiente:

○ *Los caracteres de libre y directo del voto implicaría que el disfrute y normación del mismo se encuentre revestido de las garantías*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicas y materiales que lo conviertan en un ejercicio transparente y diáfano de expresión de voluntad ciudadana, ajeno de cualquier sospecha, temor o riesgo de que la manifestación individual y colectiva pueda ser alterada o trastocada sea en la fase de votación, contabilización o procesamiento de los resultados.

○ *El principio de transparencia electoral implica que el ejercicio del voto – en este caso el voto electrónico – permita que tanto el sufragante, el candidato, los partidos políticos, pero principalmente la ciudadanía en sentido general, conozca y comprenda todos y cada uno de los pormenores y desarrollo de cómo se manipula, tramita y contabiliza su manifestación de voluntad y participación en las decisiones de la sociedad, que es el voto.*

○ *El principio de equidad, en el caso de este particular sistema de votación – voto electrónico -, requiere que los actores del proceso y el soberano – el pueblo – pueda comprobar, sin obstáculos trabas ni dificultades, que ciertamente la distribución y aplicación del sistema se aplica de forma igualitaria y similar para todos los que participan en el certamen, y que por tanto, la voluntad general efectivamente se respeta de forma manifiesta y palpable en el cómputo de los resultados electorales.*

○ *El principio de objetividad, implica que el margen de decisión respecto al desarrollo y ejecución delegado al órgano de organización del proceso eleccionario sea debidamente delimitado por el legislador orgánico, con la preservación de todos estos principios y con la propensión de excluir cualquier tipo de arbitrariedad o discrecionalidad que pueda afectar o vulnerar de algún modo el derecho al sufragio, en su dimensión activa o pasiva, y que pueda devenir en algún desconocimiento de la Soberanía Popular.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h) Es tomando estos elementos inherentes al derecho al sufragio, que componen el contenido esencial del mismo, que debe ser examinada la disposición que el legislador orgánico dictó para la regulación de este derecho fundamental, principalmente la parte capital del artículo atacado, donde se fijó que: “La Junta Central Electoral está facultada, en consulta con los partidos políticos, para la automatización progresiva del proceso de votación, debiendo probar los sistemas que se usarán, por lo menos con seis (6) meses de anticipación a la fecha de la votación.”

i) Como se puede observar, el legislador, más que regular y garantizar objetivamente el contenido esencial del derecho fundamental al sufragio en el sentido indicado anteriormente, delegó el desarrollo del mismo en la Junta Central Electoral, incurriendo así en un grave defecto legislativo que materializa no solo la propia vulneración al derecho fundamental descrito y ampliamente desarrollado, sino también a lo establecido en nuestra ley sustantiva, en su artículo 74.2, que dispone que:

“Solo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”.

19. Tal como hemos expresado en otras ocasiones, las elecciones constituyen uno de los momentos fundamentales de la participación política y la vida democrática de una Nación. El voto es un mecanismo esencial de las democracias representativas a través del cual el pueblo no solo elige a sus representantes, sino también que acepta o rechaza las políticas y el rumbo de los gobiernos y, en general, expresa su voluntad por la oferta electoral de las diferentes opciones del sistema político.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. El sufragio es un derecho y un deber subjetivo y objetivo que se inserta dentro de los derechos políticos de los hombres y es el medio o instrumento apreciable cuantitativamente, que tiene el nacional de un Estado capaz de realizar actos políticos, para participar en la vida pública de su país¹³.

21. Para la doctrina el sufragio se puede entender de dos formas: i) en sentido amplio, que hace alusión al derecho por el cual un ciudadano participa activamente en la formación de la voluntad de la comunidad social, y ii) en sentido estricto o restringido, que es el acto mediante el que el ciudadano exterioriza, con su voto, su preferencia política¹⁴.

22. El sufragio se define como un acto análogo a votar o elegir, como un derecho constitucional y político, que legitima políticamente a un gobierno democrático. Incluso se puede ejercer el derecho de la abstención; por eso, el voto es una manifestación del pensamiento político de los ciudadanos en la permanente construcción de la democracia.

23. Para Kelsen¹⁵, el sufragio permite al ciudadano titular de ese derecho, sea activo o pasivo, formar parte de la voluntad del Estado por medio del mecanismo de la producción de las normas por voluntad objetiva, es decir, mediante la participación del pueblo. "*Sin sufragio no puede haber democracia, y esto es así porque la democracia es el poder del pueblo delegado, por lo que a este corresponde su debido ejercicio y protección, de la mano también con un Estado responsable*"¹⁶. Por ende, es un elemento ineludible en la participación política; no puede ser sustituido y ha de ser *universal, libre, secreto, directo* e igual para todos y se debe ejercer sin coacciones ni mediación alguna.

¹³ HUGO TAGLE MARTÍNEZ. "El derecho de sufragio o el sufragio ante el derecho", *Revista Chilena de derecho* 6, núm. 1-4 (1979): 266.

¹⁴ MARTÍNEZ SOSPEDRA, MARCO MARCO Y URIBE OTAROLA, "Sistemas electorales", 31 y ss.

¹⁵ KELSEN, HANS. "Teoría general del Estado" (Ciudad de México: Ediciones Coyoacán, 2008), 333 y ss.

¹⁶ HERRERA LOAIZA Y VILLALOBOS QUIRÓS, "Sufragio y principio democrático", pág. 20.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. En definitiva, el Estado Constitucional o bien el Estado de derecho, en su más genuina forma de entender la democracia, es precisamente a través de la participación de los ciudadanos en la construcción de un sistema que responda a la formulación clásica de organización de tipo representativa pero a la vez juridificada por los límites que imponen las propias reglas en las que ella está basada: La Constitución. Esta pretensión de legitimación de la democracia se ha entendido a partir de dos premisas: la celebración de las elecciones libres y el ejercicio del Poder limitado por las leyes. La democracia como procedimiento de decisión de la mayoría y el Estado de Derecho como Estado legal serían dos características esenciales del Estado Constitucional¹⁷.

25. La democracia se define como la participación en la adopción de decisiones que versen sobre asuntos de interés público por medio de representantes libremente elegidos. Aunque el pueblo no gobierna ni delibera, pero designa a quienes hayan de hacerlo en su representación. Para el profesor Mill “en la democracia todos los ciudadanos debían estar representados; por ende, la opinión de esa minoría debería contar tanto o más que la de la mayoría, por su singularidad”¹⁸.

26. La estrecha vinculación que existe entre democracia y elecciones se pone a prueba con los procedimientos del ejercicio del sufragio y la forma en que éste se traduce en voto de los candidatos a puestos de elección. Por ello, afirma la doctrina que “para hablar de democracia y de elecciones libres se necesitan opciones políticas identificables como tales y candidatos que representen opciones ideológicas diferenciadas. Las elecciones suponen, si se nos permite la simpleza, posibilidad de elegir entre alternativas ciertas”¹⁹.

¹⁷ ARAGÓN REYES, MANUEL. “*La democracia como forma jurídica*”, Madrid 1991, página 4.

¹⁸ MILL, JOHN STUART. “*Consideraciones del gobierno representativo*” (Madrid: Alianza, 2016), 90 y ss.

¹⁹ LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS. “*Significado y función del derecho de sufragio en la actividad electoral de un estado democrático*”, pág. 2.-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. Por estas razones la democracia no solo constituye un procedimiento de decisión de la mayoría, sino también supone un orden de valores que se concretan en el ideal de la Constitución. La democracia no solo es forma; es también contenido, es decir, que en ella descansa aspiraciones materiales como la libertad, igualdad, justicia y pluralismo político, concretados también en determinadas estructuras (poder representativo, elecciones democráticas, división funcional y territorial del poder) y derechos fundamentales que resultan indisponibles para el legislador y que, por lo mismo, constituyen límites al pluralismo político²⁰.

28. Uno de los desafíos de la democracia sigue siendo cómo superar el dilema entre sustancia y procedimiento. Éste último —en tanto contiene el mecanismo del voto para hacer efectivo el sufragio como derecho de naturaleza política, pone en tensión los resortes del sistema democrático, pues en él se revelan o salen a flote los principales elementos que caracterizan el sufragio como manifestación de la voluntad de los ciudadanos. Y es que, la forma jurídica del voto —en cierta forma —define el tipo de democracia que se debate.

29. El modelo democrático cumpliría con estas aspiraciones solo sí, el derecho al sufragio, también estaría revestido de las garantías que hagan del voto de los ciudadanos una manifestación de esa libertad de elección necesaria para la solidificación de la democracia entendida no solo en su forma sustancial, sino como procedimiento de decisión de la mayoría.

30. Los conceptos expuestos en los párrafos que preceden apuntalan, por un lado, la importancia del voto en la construcción de la democracia de tipo representativa; y por otro, la estrecha relación que existe entre esa forma de organización social y las condiciones en las que el derecho al sufragio cumple su función, primero, como ejercicio de naturaleza política, y en segundo lugar,

²⁰ ARAGÓN REYES, MANUEL. *Ibidem*, pág. 12.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como manifestación inequívoca de las llamadas libertades espirituales inherentes a todos los individuos.

31. Aunque esta sentencia aborda las características de transparencia del voto para cumplir su función como genuina expresión de la voluntad de los ciudadanos, acusa a mi juicio, un déficit de argumentación acerca de los elementos que los integran, especialmente su carácter *directo y secreto*, parte integrante del contenido esencial del derecho al sufragio, tal como está concebido en la Carta Fundamental.

32. Partiendo de la dimensión constitucional del voto prevista en el artículo 208 de la Constitución, la configuración del derecho al sufragio queda expresada en los términos siguientes:

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

33. Veamos ahora si el voto automatizado desfigura el mandato constitucional que le atribuye la condición de ser *personal, libre, directo y secreto*. El artículo 225 de la Ley 15-19, sobre el régimen electoral, señala:

Forma de Votar. El votante, ubicado en el lugar indicado, marcará en la o las boletas, previamente firmada(s) y sellada(s) por el presidente del colegio, el o los candidatos de su preferencia, según sea el caso, la doblará y la depositará en la urna correspondiente. En el caso de que se decida la utilización de boletas de tipo electrónico, la Junta Central Electoral reglamentará el procedimiento que se empleará en este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentido. Finalmente, se hará constar en la lista definitiva de electores, que éste ha votado mediante la firma del elector o, en su defecto, con su huella dactilar. Luego se le entintará el dedo índice de la mano izquierda o, a la falta del mismo, otro dedo, en señal de que ya ejerció el sufragio.

34. La primera cuestión a observar es que el voto automatizado, tal cual está concebido por la cuestionada disposición, introduce un elemento nuevo o extraño al proceso, pues cuando el ciudadano se presenta a las urnas, debe recibir la o las boletas, previamente firmadas y selladas por el presidente del colegio, para ejercer su opción por el o los candidatos de su preferencia, y finalmente, doblar y depositarlas directamente en las urnas correspondientes²¹, proceso que se lleva a cabo en forma manual y mediante el llenado de actas o formularios previamente elaborados a tales fines, quedando a cargo del personal de las respectivas juntas electorales el proceso de escrutinio y asignación de escaños como manda la ley que rige la materia.

35. En cambio, con el voto electrónico o automatizado, el panorama es más o menos el siguiente: El ciudadano se dirige a una cabina, con un monitor que le presenta las opciones por las que puede sufragar; una vez hace elección, pasa a realizar el acto de votar, seleccionando de una boleta electrónica que aparece en la pantalla el candidato de su preferencia. El sistema tabula esa información en su memoria y la almacena hasta que los controladores del aparato le ordenan realizar el conteo y asignación de los votos.

36. La doctrina define el voto electrónico como un sistema mediante el cual el votante registra directamente su o sus preferencias usando un dispositivo electrónico, ya sea una máquina diseñada específicamente para ello, una computadora personal o incluso un teléfono celular (Smit, 2009). En otras

²¹Ver artículo 225 de la Ley núm. 15-19, sobre el régimen electoral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

palabras, lo que define a un sistema de votación electrónico es que las preferencias del votante sean ingresadas por él en una corriente inicial de información electrónica que con posterioridad será de alguna forma registrada, y conservada para su procesamiento (Álvarez y Hall, 2010)²².

37. El voto electrónico comprende “el conjunto de acciones realizadas por la autoridad electoral, el elector y los funcionarios de casillas destinadas a emitir el sufragio, efectuar el cómputo de la votación y transmitir los resultados electorales a través de medios informáticos” (González, 2010:8)²³.

38. En referencia a los vicios que genera el sistema automatizado, la doctrina apunta que el uso del voto electrónico puede, eventualmente, ayudar a combatir el extravío de urnas, robo o reemplazo de papeletas, votación en cadena, compra de votos, entre otros, pero también puede producir vulnerabilidades de mayor gravedad en el proceso electoral. En efecto, el sistema de voto electrónico es por definición opaco (Álvarez y Hall, 2010), y sólo un número reducido de individuos altamente calificados puede tener acceso a la caja negra de su operación.

39. Asimismo, continua señalando la doctrina que esta complejidad técnica se expresa, por ejemplo, en el efecto multiplicador derivado de la reproducción del software, que genera un triple efecto negativo: expande la superficie de ataque al sistema; los efectos de una violación dolosa o una falla accidental se pueden extender a todos los locales de votación de manera rápida y efectiva; y por último, la cantidad de intervinientes requeridos para llevar a cabo una vulneración en el sistema se acota de manera radical, bastando un solo individuo para colapsar una infraestructura informática completa (Chaparro, 2016)²⁴.

²² Citado en el estudio: Voto electrónico en Chile: una evaluación desde una perspectiva técnica, jurídica y política. Pág. 16.-

²³ Ídem, pág. 16.

²⁴ Ibídem, pág. 20.-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. Esto significa que luego de marcado el ícono elegido en la pantalla el votante pierde toda relación con el voto; el sistema se apropia de la información porque ella entra al mundo del algoritmo, pasando a ser contralada solo por quienes detentan los códigos fuentes creados para el manejo del sistema electoral. La información queda indisponible para el votante identificar o reconocer su intención respecto a las opciones, pues ella se confiere a los equipos electrónicos y, peor aún, en ellos descansa la voluntad popular y la publicidad del ejercicio de este derecho.

41. La interferencia producida por el dispositivo rompe con la dinámica que acompaña al ciudadano en la elección y que deberá ser guiada únicamente por la auto-comprensión de un acto soberano como el derecho de votar de cada ciudadano. El sistema automatizado no garantiza la intención del voto ni el secreto de la información seleccionada por el elector; tampoco se garantiza que el votante ha realizado una selección *directa y secreta* por el candidato de su preferencia, como lo haría en la boleta tradicional, debido a la traza que registra el sistema. En fin, el elector no tiene control del voto ni se le puede brindar la seguridad que exige el sistema político del órgano encargado de administrar las elecciones.

42. El conteo de los resultados de los votos pasa por un proceso técnico, cuyo control es casi indisponible para la generalidad de las personas sin conocimientos de los principios de informática o computación, lo que imposibilita detectar errores que pueden generarse en el software, fallas que pueden afectar a una parte o todo el sistema electoral. De ahí, que la intervenciones en los dispositivos electorales dirigidos en forma electrónica pueden, con un mínimo esfuerzo, modificar los resultados. La fragilidad del sistema electoral automatizado es tal que, con la sola intervención de un dispositivo, puede alterar los resultados de los demás dispositivos conectado a ese computador. Pero, en el caso del software es aún más preocupante la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

situación, en la medida en que puede alterarse el universo de los resultados electorales.

43. Las posibilidades de alteración de los dispositivos electrónicos, y consecuentemente, la alteración de la realidad queda supeditada, en gran parte, a la voluntad de los técnicos que controlan los códigos fuentes del sistema. Siquiera la compañía que sirvió la tecnología tiene control absoluto del software suplido al sistema electoral, sino quienes lo manejan durante el proceso electoral, amén de que desde fuera el sistema también puede ser objeto de ataques cibernéticos a través de los denominados virus informáticos.

44. De ahí que un sistema electoral que no pueda brindar la seguridad requerida para resguardar el voto, como el que ordena la norma cuestionada, no conserva el voto como lo haría una boleta o papeleta electoral, que tiene sellos, firma y pertenece a una demarcación territorial, en algunos casos, lo que permite ubicarla y diferenciarla en cualquier escenario. El voto a través de boletas electrónicas solo tiene como destino la memoria electrónica de almacenamiento del sistema, y puede ser dirigido o sumado a cualquier destino por quienes controlan el dispositivo. Incluso, como se afirma en materia de informática, la manipulación alcanza a la utilización del teclado para invalidar posibles errores o ingresos al sistema, lo que se traduce en una posibilidad de alteración tan real como el propio sistema.

45. Aunque los promotores del voto electrónico lo ven como una herramienta que hace más eficiente el proceso electoral, que aumenta la confianza y acelera la forma de contabilización, que reduce el margen de error o fraude en el momento de escrutarlos, lo cierto es que la incertidumbre le ha acompañado en muchos escenarios donde ha sido utilizado. Los ejemplos abundan y los conflictos suscitados no son menos halagadores.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

46. Puede afirmarse que el fin perseguido es válido y la intención de superar el viejo sistema de boletas impresas parece demandar adecuaciones a la realidad actual. No obstante, la implementación del voto automatizado rompe con la tradición del sistema electoral que data de mucho tiempo, alterando todo el proceso de emitir, registrar y contabilizar los votos emitidos. Se pierde toda conexión entre el voto emitido y el ciudadano. Como afirma la doctrina, romper el vínculo entre el voto y votante implica que la examinación de un sistema de voto electrónico –luego de la elección – no puede probar directamente que un voto emitido fue registrado y contabilizado de la misma forma que emitido (Wolf, 2011).

47. En esas circunstancias se pone en riesgo del voto –si fuere necesario –una contabilización posterior del proceso. La auditabilidad del sistema es relegada a un grupo especializado, al tratarse de una caja negra, restando certeza y credibilidad al sistema. La doctrina reconoce las variables de vulnerabilidad que afectan el secreto del voto de diversas formas:

- Ya sea mediante la decodificación de emisiones electromagnéticas, conocida como interferencia de Van Eck (Van Eck, 1985);
- La incorporación de dispositivos ajenos en las máquinas de votación, hasta un simple escaneo desde un celular, se ha demostrado que la identificación del votante con su preferencia es factible; y
- Estos riesgos se multiplican cuando el padrón electoral digitalizado está contenido en el mismo dispositivo de votación (Tula, 2012).

48. El propio estudio antes señalado, cita el ejemplo de Brasil, donde un grupo de expertos en informática, usando el método Van Eck, pudo demostrar lo sencillo y rápido que resultaba romper el secreto del voto, identificando al votante mientras empleaba una urna electrónica, y a seguidas señala que la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

misma razón bastó en Holanda para detener su uso de manera definitiva, volviendo a implementar el sistema de votación en papel desde 2008.

49. La doctrina reconoce que muchos de los sistemas de voto electrónico carecen de criterios suficientes de transparencia, no solo respecto de los votantes, sino también de los organismos estatales a cargo de llevar a cabo el proceso electoral. El sistema solo es conocido por un número reducido de expertos y la integridad del proceso descansa en este número reducido de individuos, en vez de la sociedad en su conjunto. Por ello, aunado a consideraciones de seguridad informática, el análisis de costo beneficio que los proponentes del voto electrónico realicen no se ha podido demostrar, con base a evidencia y a un análisis de gestión de riesgos, que los beneficios superan los eventuales costos de su implementación, tanto en materia de transparencia como de participación y seguridad²⁵

50. A propósito de seguridad y la pretensión de solucionar problemas políticos a través de la tecnología, se ha comprobado que hasta los más complejos sistemas informáticos son susceptibles de ser vulnerados, pues no es posible construir un sistema absolutamente infranqueable; de modo que las estrategias de seguridad tienden únicamente a reducir el número o la magnitud de los fallos. Entre estos se identifican:

- **Inserción de código malicioso:** El software podría ser programado para que los votantes dispongan correctamente de las opciones, pero que una vez ingresados, estas fueran registradas de otra forma. El problema se agrava al constatar algunos expertos que el código malicioso sería indetectable antes de la elección, o que incluso es factible que su propia programación incluya la posterior eliminación de toda evidencia, lo que permitiría un fraude electoral indetectable (Tokaji, 2004).

²⁵ Voto electrónico en Chile: una evaluación desde una perspectiva técnica, jurídica y política. Pág. 14.-

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- **Ataques individuales en los locales de votación:** Ello podría ocurrir antes, durante o con posterioridad a la elección, ya sea mediante la introducción de un software malicioso a través de una tarjeta de memoria externa al dispositivo, o creando una puerta trasera en el software de la máquina.
- **Manipulación de los resultados electorales:** Pensándose en la fase final de las elecciones, luego de que los votos fuesen contados, pero antes de ser escrutados. Un informe (Jefferson, Rubin, Simons y Wagner, 2004) afirmó la posibilidad de que un atacante podría insertar votos falsos en la fase final del escrutinio, fingiendo ser una máquina de votación legítima. Más aún, el ataque podría modificar votos existentes, o crear nuevos.

51. En la utilización del voto automatizado entra en tensión –al menos –dos de los elementos esenciales del derecho al sufragio que forman parte del contenido que alude el artículo 74.2 de la Constitución, como son el carácter directo y secreto. Estos elementos del voto quedan desfigurados porque el sistema electoral no garantiza al ciudadano una actuación personal y omnicompreensiva de su decisión personal en las urnas electrónicas. El secreto del voto también se pone en duda, pues como hemos apuntado deja rastro de trazabilidad que facilitan la identificación de la persona y el sentido de su elección entre las opciones propuestas, sin embargo, a los defensores del voto electrónico parece interesarle más la agilidad, la emisión y escrutinio del voto que su integridad, para ellos su cuantificación constituye uno de los elementos en que se fundamenta la agilidad del sistema, aunque esta última característica es la que termina legitimando el sistema político y que demanda la mayor protección de los órganos públicos.

52. Al final de la jornada el sistema puede dar cuenta de la cantidad de electores que ejercieron el derecho, pero nadie –siquiera el órgano electoral – puede garantizar el destino de los votos; sencillamente, porque el software es manipulable, desde dentro y desde fuera, por tanto no garantiza la integridad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del derecho al sufragio, y mucho menos el respeto a la voluntad popular libremente expresada en las urnas o en las máquinas de votación por los ciudadanos.

53. El Tribunal Constitucional Federal Alemán declaró inconstitucional las disposiciones de la Ordenanza Federal de Maquinas de Votaciones (BVerfG, 2 BvC 3/07, paras 1-163, 2009). Esta decisión llevó indirectamente a derogar el uso de máquinas de votación electrónica, obligando a volver al sistema de boletas de papel, en tanto el sistema electrónico no satisfizo las garantías exigidas a todo proceso electoral (BVerfG, 2 BvC 3/07, para 152, 2009). La sentencia estableció alguno de los principios esenciales a considerar en la evaluación de un sistema electoral: *el principio de publicidad*, en tanto las elecciones representan un acto público (*sin perjuicio del carácter secreto del voto*); y, *el principio de entendimiento*, que se traduce en el derecho del elector a entender y acceder a todos los pasos de un proceso eleccionario, así como garantizar su participación en el conteo sin necesidad de un bagaje técnico.

54. El fallo presenta un relevante criterio para evaluar la implementación de tecnologías en los procesos electorales: Si un proceso electoral se pretende democrático, debe abrazar esa máxima en cada uno de sus pasos, incluyendo el control posterior de sus resultados. Asimismo, ese tribunal consideró irremplazable que el votante comprenda en su totalidad el proceso de elecciones, descartando formas de compensación (como certificaciones de equipamiento, auditorías informáticas previas o la responsabilidad penal en caso de fraude electoral) pues ello no salvaba la imposibilidad de supervisión de las elecciones por parte de todos los ciudadanos (BVerfG, 2 BvC 3/07, para 125, 2009).

55. La Corte Constitucional de Alemania –al referirse a la falta de seguridad que supone este sistema de votación –ha señalado:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La utilización de los aparatos electorales electrónicos de la empresa Nedap del Tipo ESD 1 Versión Hardware 01.02, 01.03 y 01.04 así como el tipo ESD2 Hardware-Version 01.01 lesiona el principio de la publicidad de la elección (Art. 38 en relación a Art. 20 Párr. 1 y Párr. 2 Constitución Alemana), porque estos aparatos electorales no posibilitan un control efectivo de los actos electorales, ni una verificación confiable del resultado electoral.

Los votos fueron registrados exclusivamente por una memoria electrónica. Ni el elector ni las juntas electorales o los ciudadanos presentes en el local electoral pudieron verificar, sobre si el voto emitido fue registrado auténticamente por el aparato electoral. Por medio del indicador en la unidad las juntas electorales sólo podían reconocer si el aparato electoral registraba un voto, pero no sobre si los votos fueron registrados por los aparatos electorales sin modificaciones de contenido. Los aparatos no tenían previsto la posibilidad de un registro de los votos independiente del módulo de memoria de votos, que le permitiese a cada elector la verificación de su votación. (ver página 33).

56. La falta de certeza y confianza también aflora en el análisis de la indicada Corte:

La obligación de sellar los aparatos electorales guiados por ordenador y los recipientes en los que se encuentran las memorias de los votos luego del escrutinio (§ 15 Abs. 3 BWahlGV) así como asegurar que las memorias de votos no puedan ser accesibles a personas no autorizadas (§ 16 Párr. 2 BWahlGV) es, en tal sentido, insuficiente. Porque incluso si la memoria de votos puede ser nuevamente leída con posterioridad a la jornada electoral en cualquier oportunidad, el objeto de este recuento son sólo los votos guardados electrónicamente, en ese sentido,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ni votantes ni Junta Electoral pueden verificar si los mismos han sido registrados correctamente.” (Ver pág. 34).

57. La citada Corte Constitucional de Alemania²⁶ arriba a las conclusiones siguientes:

“El Ordenamiento Federal de Aparatos Electorales es inconstitucional por contravenir el principio de publicidad de la elección del Art. 38 en relación con el Art. 20 Parr 1 y Párr. 2 CN...”. “... El Ordenamiento Federal de Aparatos Electorales no contiene normas que aseguran que sólo se autorizarán y utilizarán aquellos aparatos electorales, que basten a las condiciones previas de derecho constitucional del principio de publicidad”

El Ordenamiento Federal de Aparatos Electorales lesiona el principio de la publicidad de la elección del art. 38 en relación al Art. 20 Párr. 1 y Párr. 2 CN, porque no garantiza un control eficaz del acto electoral ni una verificabilidad del resultado electoral en la utilización de aparatos electorales guiados por ordenador. Este déficit no puede ser resuelto por la vía de una interpretación conforme a la Constitución.

58. El debate de confianza generado por el voto automatizado o electrónico – guiado por ordenadores – es de alta relevancia constitucional, pues el acto del sufragio –cualquiera que sea su modalidad –debe permitir seguir sus pasos y determinar con certeza los resultados de forma confiable, sin que el votante tenga que exhibir conocimientos técnicos en determinadas materias. Por ello, dado el alto nivel de inducción al error y a la manipulación de los equipos electrónicos que soportan el sistema de votación, se requiere de un control que no puede ofrecerlo el órgano electoral.

²⁶ Sentencia del Segundo Senado del 3 de marzo de 2009.

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. En el contexto del Derecho electoral, este principio se traduce en la protección del contenido real e inalterabilidad cualitativa y cuantitativa de la voluntad popular que se manifiesta a través del procedimiento comicial el día de la elección. En este sentido, lo que se persigue es el no falseamiento de la manifestación del pueblo a través del sufragio, y que así, la voluntad del electorado libremente expresada no pueda ser suplantada o tergiversada. Es por ello, justamente, que cuando en el proceso electoral se registra la concurrencia de vicios que alteren el contenido de la decisión ciudadana hasta el punto de no conocerse lo que la voluntad de aquellos ha querido o decidido, se anula la confianza del pueblo.

60. La falta de confianza generada por el sistema automatizado de votación alcanza altos niveles de preocupación, aquí y en otras partes del mundo, como lo muestra, por citar solo algunos ejemplos, los casos de Argentina, Chile, Alemania, Holanda, Estados Unidos, etc.

61. Ahora bien, la experiencia nuestra no es menos ilustrativa acerca de las implicaciones del voto automatizado en procesos de elecciones pasadas. En efecto, iniciando por el conflicto generado a lo interno de una de las organizaciones que conforman el sistema político, hasta llegar a las abortadas elecciones del mes de febrero de 2020. En el primer escenario, se denunciaron muchos de los vicios y falencias que se le atribuyen al uso del voto automatizado en otras latitudes, pues fue de tal magnitud las alegadas irregularidades que produjo la división del partido en el poder, con innegables efectos sobre todo el sistema político.

62. Entre las irregularidades aludidas en ese escenario salió a relucir – precisamente – la adulteración de los resultados, a favor de un candidato, a través de un algoritmo introducido en el código fuente del software de los equipos utilizados por el órgano electoral para arbitrar el proceso interno. El



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

celag.org²⁷ recogió algunas de las denuncias del proceso en su informe del día siete (7) de octubre de 2019, así como en otros periódicos de circulación nacional²⁸.

63. En el segundo escenario –las elecciones municipales celebradas en fecha dieciséis (16) de febrero de dos mil veinte (2020), hubo un colapso casi total de los dispositivos utilizados por la Junta Central Electoral para recibir, registrar y contabilizar los votos emitidos. Por primera vez en la historia republicana se suspenden unas elecciones generales debido al uso del voto automatizado. A media mañana de esa fecha los medios de comunicación –nacionales e internacionales – informaban sobre el insólito acontecimiento ocurrido en República Dominicana con el proceso electoral.

64. Cabe resaltar que en todas las informaciones suministradas por los medios de comunicación se hacía referencia a que las fallas técnicas fueron las que provocaron la suspensión de las elecciones, debiendo ser convocadas para una nueva fecha. Por su parte, la propia Junta Central Electoral explicó “*que hubo un problema en el sistema de voto automatizado o electrónico que se utilizaba por vez primera en el país*”; que “*el fallo provocó que no aparecieran todos los partidos o candidatos en la pantalla de las máquinas de sufragio, lo que generó inmediatos reclamos de las fuerzas políticas afectadas*”²⁹.

²⁷Consultado en: <https://www.celag.org/informe-sobre-las-primarias-en-republica-dominicana/> La nota de la jornada la dio Leonel Fernández, cuando alrededor de las 21 horas manifestó en rueda de prensa desconocer los resultados, ya que habrían sido adulterados mediante la introducción de un algoritmo en el código fuente del software para favorecer a Castillo – sumado a la denuncia de Participación Ciudadana, capítulo dominicano de Transparencia Internacional que registró casos de compra de votos en el 30% de las mesas que auditó, mayormente favorables a candidatos del PLD-
Consultado en: <https://listindiario.com/la-republica/2019/10/07/585750/leonel-defendera-votos-con-la-fuerza-del-pueblo>. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-leonel-fernandez-denuncia-fraude-primarias-republica-dominicana-20191007114906.html>

²⁹Elecciones República Dominicana: el "grave" fallo técnico por el que el país suspendió sus comicios municipales (y la preocupación que genera a 3 meses de las presidenciales): Consultado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51538401>.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

65. Por su parte, el informe de la Misión de observación de la OEA en el país, acerca de las fallas técnicas de los equipos, señala lo siguiente:

Sobre la elección suspendida del 16 de febrero de 2020.

Durante los días previos y la jornada del 16 de febrero, la Misión pudo constatar un ambiente tenso, con episodios aislados de violencia, varios heridos y la muerte de personas en diversos enfrentamientos. La MOE/OEA recibió noticias de problemas con los equipos de votación la noche anterior a las elecciones, ante la denuncia de fuerzas de oposición de que técnicos de la JCE habrían ingresado a los centros de votación a operar los equipos, sin presencia de los delegados de los partidos. Posteriormente, en reunión con la JCE, nuestros observadores fueron informados de *la existencia de fallos en el software utilizado para emitir el sufragio*. Durante las primeras horas de la jornada electoral, la Misión *pudo constatar defectos en un alto porcentaje de los equipos instalados (en algunos de los centros de votación observados, hasta el 60% de los equipos presentaron problemas)*. *Los monitores no mostraban la totalidad la oferta electoral*. Sin embargo, esa no fue la única falla; *también se registraron casos de congelamiento de pantalla, problemas con la impresión del voto, dificultades para ingresar el nombre de los delegados y se constató que el papel en que se imprimía el voto se desdoblaba en la urna, comprometiendo su secreto*. Se observaron colegios en donde se procedió a recibir votantes a pesar de estos problemas, mientras que otros no llegaron a abrir. La capacidad del personal técnico de la JCE se vio rápidamente rebasada, ante la extensión de los fallos y la lentitud de la corrección, que involucraba decisiones centralizadas que aletargaron el proceso. *Los observadores de la OEA desplegados en terreno constataron la imposibilidad de solucionar oportunamente las fallas detectadas y proceder a la votación*. Ante las circunstancias, la Misión comprendió la decisión de la JCE de suspender la totalidad de las elecciones municipales. Al día siguiente, el órgano electoral determinó llamar a elecciones para el 15 de marzo. La Misión respaldó la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determinación de implementar el voto manual en el 100% de los colegios electorales en las elecciones extraordinarias, así como en las presidenciales y congresuales. Sumado a estas medidas, la JCE solicitó a IFES (Fundación Internacional para Sistemas Electorales) que continuara asesorando a las áreas técnicas³⁰.

66. Asimismo, la auditoría realizada por los técnicos de la OEA a los equipos utilizados en las elecciones del 16 de febrero de 2020³¹, arrojó los siguientes resultados:

- Las razones por las que no se detectaron las fallas de manera oportuna se pueden circunscribir a: 1) un *software mal diseñado*, 2) *la falta de testing en las diferentes etapas del proceso* y 3) *la ausencia de un protocolo de control de calidad*. Es decir, no contaban con las herramientas necesarias para identificar y remediar los problemas previos a la distribución de las urnas, por lo que aquellas máquinas con ofertas incompletas llegaron así a los recintos electorales.
- La mañana de la elección, 1.025 colegios, que representaban el 10,50% del total de las urnas, transmitieron el denominado boletín cero con las boletas incompletas. Esta actividad estaba prevista previo al inicio de votación a fin de evidenciar que todas las candidaturas tenían cero votos en la base de datos de la urna.
- Un número importante de colegios electorales iniciaron la votación con la *oferta electoral incorrecta*, asunto que en ese momento ya no podía ser resuelto desde el punto de vista tecnológico.

³⁰ Las cursivas han sido agregadas.

³¹ Consultado en: <https://www.diariolibre.com/actualidad/politica/informe-completo-de-la-oea-sobre-auditoria-al-voto-automatizado-KO18256387>.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Del trabajo desarrollado por el equipo técnico que realizó la auditoría se concluye que lo sucedido con la implementación del sistema de votación automatizado *fue producto de la mala gestión del área informática de la JCE. El mal diseño del software*, sumado a no haber contado con herramientas para detectar o prevenir la falla y no haber podido mitigarla a tiempo, *reflejan también la ausencia de protocolos y la falta de aplicación de buenas prácticas*. El equipo auditor no encontró evidencia de ataques externos, sabotaje o intento de fraude. Dadas las circunstancias la mañana de la elección, era imposible continuar con la jornada por lo que la suspensión decidida por parte del pleno de la JCE fue correcta³².

67. Entre las fallas detectadas en el citado informe de auditoría³³ de la OEA podemos citar, entre otras, las siguientes:

- Falta de control de integridad en el software de personalización de las urnas.
- No se analizó previamente la infraestructura de redes antes de personalizar las urnas.
- El área de redes propuso incorporar módems 3G para la personalización de urnas, sin realizar un análisis previo de su capacidad para transmitir el volumen de datos necesario para la personalización de las urnas.
- Ausencia de un protocolo para el control de calidad del clonado y la personalización.

³² Las cursivas han sido agregadas.

³³ Consultado: <https://www.diariolibre.com/actualidad/politica/informe-completo-de-la-oea-sobre-auditoria-al-voto-automatizado-KO18256387>.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- La mitigación (o resolución) de la falla no estaba planificada y resultó deficiente.
- Inicio de la votación con oferta incorrecta.
- Mesa de ayuda y soporte no planificada para un proyecto de tamaño envergadura.
- No se cuenta con un proceso formal de desarrollo de software.
- El área de testeó no hizo pruebas (testing) formales de software.

68. Las denuncias realizadas posteriormente al citado proceso electoral, además de las múltiples teorías que trataban de explicar el inusitado acontecimiento, aludían a los conceptos de algoritmo, código fuente y software como protagonistas de las fallas técnicas ocurridas tanto en octubre de 2019 como el 16 de febrero de 2020. Aunque la auditoría realizada a los equipos utilizados por la Junta Central Electoral descartó que el sistema fuese blanco de ataques externos, sabotaje o intento de fraude –al menos hasta esa hora –lo cierto es que colapsaron en el momento menos oportuno y delicado del proceso electoral, dándole razón a quienes cuestionaban la vulnerabilidad del voto automatizado y la necesidad de que se procediera a la realización de pruebas y auditoría internacional requeridas del sistema antes de las elecciones, sugerencias desdeñadas por el órgano electoral.

69. La pretensión de implementar el voto automatizado en el sistema electoral de República Dominicana, sin los debidos estudios previos y sin tomar en consideración la experiencia de otros países, como lo ha demostrado el citado informe de auditoría, no puede ser más frustratorio. Los dos acontecimientos antes señalados son el mejor ejemplo de que ese proceso puso el sistema



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

político al borde de una crisis de dimensiones impredecibles, trayendo como consecuencia una profundización del nivel de desconfianza del pueblo en el proceso de votación automatizado, escrutinio y asignación de escaños.

70. El sistema de votación antes señalado se convirtió en el punto de lanza de los principales actores políticos del país, llenando de dudas y desconfianza un proceso genuino llamado a legitimar la democracia, debido a los altos niveles de vulnerabilidad que generó su implementación y a la falta de certeza que tiene el propio órgano electoral de controlar su funcionamiento, pues como hemos visto, en los párrafos que preceden, solo un pequeño grupo de “expertos” tienen el control de los códigos fuentes del software; situación que se agrava, en el intento de automatización del voto en este caso, pues el informe de auditoría también ha revelado que el software utilizado fue desarrollado por los propios técnicos de la Junta Central Electoral, sin contar con un proceso previo para su desarrollo.

71. Dada la relevancia que supone el voto como mecanismo de la democracia para que el pueblo expresa su voluntad y acepte o rechace el rumbo de los gobiernos, su protección adquiere dimensiones indeclinables, pues en él descansa la propia supervivencia del sistema político. El problema de los derechos fundamentales ya no es solo su configuración reconocida en la Constitución como ámbito de protección³⁴, sino que supone –además – reconocer su contenido para hacerlo indisponible en la tarea del legislador, y hacer efectiva su protección³⁵ desde los órganos y poderes públicos.

³⁴BOBBIO, NORBERTO. Presente y porvenir de los derechos humanos. En “*Anuario de Derechos Humanos*”, nº 1, 1982, p. 10

³⁵Ha escrito PRIETO SANCHÍS que “cuando el sistema de derechos fundamentales no ofrece al titular la posibilidad de obtener su satisfacción frente a los sujetos obligados, no cabe hablar en rigor de una verdadera existencia jurídica de los derechos. Las libertades públicas que sean sólo y únicamente reflejo de obligaciones, y que, por tanto, carezcan de garantías eficaces, no son unas libertades públicas incompletas o imperfectas; sencillamente no tienen existencia jurídica”. PRIETO SANCHÍS, LUIS. “*El sistema de protección de los derechos fundamentales*”: El artículo 53 de la Constitución Española. En “*Anuario de Derechos Humanos*”, nº 2, 1983, p. 370.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

72. En esa línea es dable recordar que si bien existen varias teorías que tratan de explicar lo que constituye el contenido esencial del derecho, según se trate del objeto de protección, se puede identificar la llamada teoría subjetiva o la teoría objetiva. En ambos casos, el fin es reconocer el derecho fundamental en su dimensión subjetiva o individual, como en objetiva o institucional. La primera supone que el objeto de protección de la garantía es sólo su ámbito individual o de libertad, es decir, el derecho fundamental subjetivo de cada persona en concreto, con las consiguientes facultades de actuación que ello conlleve. La segunda propone como objeto de protección sólo la dimensión objetiva o institucional de los derechos fundamentales, es decir, que no habrá inconstitucionalidad en una actuación del legislador, si ésta deja a salvo el derecho fundamental considerado como institucional, aunque suponga el desconocimiento total del derecho fundamental individual³⁶.

73. El Tribunal Constitucional español –al que se le atribuye una gran contribución en esta materia, en su primera sentencia³⁷ estableció que existen dos caminos para aproximarse a la idea del contenido esencial de un derecho fundamental:

El siguiente es el primero de los mencionados caminos:

“tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho. Según esta idea, hay que tratar de establecer una relación entre el lenguaje que utilizan las disposiciones normativas y lo que algunos autores han llamado el metalenguaje o ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y en general los especialistas en Derecho (...) Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo

³⁶CORDOBA, LUIS CASTILLO. “Acerca de la garantía del contenido esencial y de la doble dimensión de los derechos fundamentales”. Revista de Derecho, 3 (3), 25-53, pág. 10.

³⁷ STC 11/1981, de 8 de abril, fundamento jurídico (f. j. 8), primer párrafo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así”.

Mientras que el segundo posible camino:

“consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección ”³⁸.

74. Partiendo de la premisa anterior, la Constitución dominicana contiene la protección del derecho al voto en su doble dimensión: subjetiva y objetiva, pues por un lado, reconoce el derecho al sufragio de todos los ciudadanos para elegir a las autoridades del gobierno y su participación en referendos, por otro lado, lo concretiza al reconocer que este derecho será ejercido en forma *personal, libre, directo y secreto*, así como que nadie podrá ser cohibido, bajo ningún pretexto, de ejercer ese derecho. De manera que, ninguno de los poderes público puede limitar estos elementos que el propio constituyente ha fijado como dimensión constitucional del derecho al sufragio como lo hace el citado artículo 99 de la Ley 15-19.

³⁸PEREZ LUÑO, ANTONIO. La postura de nuestra jurisdicción constitucional refleja, en gran medida, lo que ha sido la evolución de esta categoría en la doctrina y jurisprudencia alemanas, a partir de posturas estrechamente ligadas a las distintas teorías sobre los derechos fundamentales. Los derechos fundamentales. Tecnos, Madrid 1986, 2º ed., p. 78.

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

75. Por estas razones, al margen de cuanto hemos dicho acerca de la vulneración del principio de separación de funciones, si la regulación dispuesta en la ley escinde parte de los elementos del voto, al impedir su ejercicio en la forma dispuesta por la Constitución, entonces el núcleo duro del derecho queda petrificado a consecuencia de una norma a todas luces defectuosa, y por tanto, no encaja en el supuesto para el que fue creada por el legislador.

76. A mi juicio, la implementación del voto automatizado no solo lesiona el carácter *directo* y *secreto* del derecho al sufragio, sino también su contenido esencial, en la medida en que ha desmembrado dos de sus principales elementos, sin los cuales ya no sería reconocible como derecho fundamental, lo que me ha conducido a la emisión del presente voto.

III. EN CONCLUSIÓN

77. Aunque comparto la solución adoptada por la mayoría entiendo necesario dejar constancia que –desde mi punto de vista– la delegación de reglamentación e implementación del voto automatizado en la Junta Central Electoral no solo vulnera el principio de reserva de ley y de democracia, sino también, que su carácter *directo* y *secreto* son un valladar para su implementación en la República Dominicana, debido a que constituyen elementos inescindibles del derecho al sufragio, por lo que salvo mi voto, concurriendo con los demás aspectos de la decisión.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JOSÉ ALEJANDRO AYUSO

En el ejercicio de las facultades constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), y con el debido respeto a los honorables magistrados quienes de forma mayoritaria aprobaron la presente decisión, debo hacer constar el presente voto salvado actuando en coherencia con lo manifestado en la deliberación sostenida en el pleno de este tribunal, por las razones que expondré a continuación:

1. Antecedentes

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta contra el artículo 99 de la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral del (18) del febrero de dos mil diecinueve (2019), que establece la automatización progresiva del proceso de votación electoral.

Entre los fundamentos que sirvieron de base para acoger la referida acción, están los siguientes:

Como se puede observar, el legislador, más que regular y garantizar objetivamente el contenido esencial del derecho fundamental al sufragio en el sentido indicado anteriormente, delegó el desarrollo del mismo en la Junta Central Electoral, incurriendo así en un grave defecto legislativo que materializa no solo la propia vulneración al derecho fundamental descrito y ampliamente desarrollado, sino también a lo establecido en nuestra ley sustantiva, en su artículo 74.2, que dispone que:

“Solo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j) En el caso de la especie, el legislador no se ocupó, ni protegió, de desarrollar un mínimo sistema normativo mediante el cual se garantizase que, al aplicarse el denominado voto electrónico o automatizado, se pudiese preservar los elementos que componen el núcleo esencial del mismo, estos son, su carácter directo, libre, universal, transparente, objetivo, equitativo y objetivo, sino que, en contravención justamente a uno de estos elementos, en particular al principio de objetividad, dejó amplia discrecionalidad y subjetividad al órgano encargado del montaje del certamen electoral, por demás, un órgano extrapoder de carácter administrativo, la regulación de un derecho fundamental de la trascendencia e implicaciones políticas y democráticas como lo es el derecho al sufragio.

De forma mayoritaria, esta Alta Corte decidió lo siguiente:

***ACOGE**, en cuanto al fondo la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez, y de conformidad con las precedentes consideraciones, **DECLARA** la inconstitucionalidad del artículo 99 de la ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral.*

2. Fundamentos del voto

Al momento de producirse la deliberación del presente caso nos manifestamos de acuerdo con la decisión mayoritaria descrita en la parte anterior, no obstante, y sin entrar en ninguna contradicción con los precedentes de este Tribunal que le sirven de fundamento, salvamos el voto en lo relativo a ciertas consideraciones establecidas en la decisión adoptada. Los fundamentos sobre los que hacemos la presente distinción, son los siguientes:

a) La modalidad regulatoria del derecho fundamental al sufragio.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) Consideraciones dirigidas a establecer una positiva valoración de la votación electrónica como parte del proceso electoral, sus modalidades, destacar esta herramienta como una garantía de modernización, eficacia y confiabilidad en la etapa del proceso en que se ejerce el derecho fundamental al sufragio.
- c) El contexto y desarrollo de nuestro país en lo relativo al acceso y disposición de tecnología para la implementación de la votación electrónica.
- d) Nuestras anteriores consideraciones en un caso similar, relativas a la responsabilidad del órgano que tiene a su cargo la organización del proceso electoral.

2.1. La modalidad regulatoria del derecho fundamental al sufragio.

Estamos contestes con el consenso mayoritario cuando invocó el artículo 74.2 constitucional para la regulación del derecho al sufragio, sin embargo, entendemos que la decisión adoptada debió establecer de manera expresa que la regulación de este derecho fundamental relativo al régimen electoral corresponde hacerse por medio a una ley orgánica³⁹.

2.2. Sobre la votación electrónica. A partir de las presentes consideraciones procuramos una mayor definición relativa a la votación electrónica, recordar que su ejercicio es parte del proceso electoral y no debe ser asumido en conjunción con el derecho de los ciudadanos de elegir y ser elegibles, pues nos sumamos al criterio de que el voto electrónico constituye una valiosa herramienta para la efectividad y modernización de los procesos electorales. Es decir, *Si bien el sentido y la razón de ser de los sistemas electorales se hallan en la protección de los derechos políticos fundamentales, esto es, el derecho de elegir y ser elegido, la seguridad y confiabilidad de la información y los*

³⁹ Establecido en el artículo 112 de la Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*respectivos procedimientos se inician mucho antes de que estos derechos se materialicen.*⁴⁰

El texto previamente citado, realiza otras consideraciones dirigidas a una valoración positiva del voto electrónico:

*En años recientes se han desarrollado mecanismos distintos que buscan informatizar (alguna parte de) el acto del voto, porque intentan garantizar un vínculo de conexión y de seguridad entre el sufragio y el procesamiento de resultados. El conteo también suele ser inmediato, lo que reduce la etapa de escrutinios, supera el error humano y acelera la entrega de resultados. Este ejercicio en la también llamada “urna electrónica”, ha dado solución a problemas que afectaban la confiabilidad de los procesos electorales en países como Brasil, que lo introdujo desde 1996, universalizándolo gradualmente*⁴¹.

2.3. Sobre las modalidades de la votación electrónica. En materia electoral, la votación electrónica ha sido objeto de un amplio debate internacional centrado en las experiencias y evaluación de los resultados en los países donde se ha implementado. Este voto particular persigue entre otras razones, dejar establecida nuestra positiva valoración de esta valiosa herramienta que no sólo contribuye a la modernización y eficacia de los procesos electorales como hemos establecido anteriormente, sino que también es una modalidad que garantiza seguridad ante las tentativas fraudulentas, celeridad en la producción de resultados en la etapa posterior al acto electoral, y amplía la participación en los procesos electorales.

En consonancia con lo anterior, nuestra posición es que cualquier abordaje en lo relativo al voto electrónico sugiere, como punto de partida, la realidad

⁴⁰ Diccionario Electoral, Tercera edición: IIDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica/México, 2017, págs. 1179 – 1180 y siguientes.

⁴¹ *Ibídem.*

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

política, socioeconómica y cultural de cada Estado, y de manera esencial, el desarrollo y acceso a las tecnologías de última generación.

2.3.1. Las modalidades del voto electrónico. De acuerdo al antes referido Diccionario Electoral,⁴² en materia de votación electrónica se destacan las siguientes categorías:

a. Lectura automatizada de votación. Sistema (o sistemas) que mantiene la emisión del voto en medio físico (papel o tarjeta) o digital, pero en todo caso legible o procesable por medio electrónico por una máquina al efecto.

b. Votación en medio electrónico autónomo. Estos sistemas requieren la instalación de máquinas que faciliten, registren y procesen la votación.

c. Votación electrónica en red. Estos sistemas hacen uso de una red expresamente desarrollada (red de transmisión propia) o no (internet por ejemplo) al efecto, de manera que la información se almacena y se procesa en los puntos previstos por el sistema y no precisamente en la computadora que origina la información.

Al realizar un examen comparado de las experiencias y resultados en diversos países, las conclusiones son las siguientes:

En otras palabras, las posibilidades y potencialidades de los esquemas informatizados de votación van a ser más pertinentes o más útiles de acuerdo con las prioridades, necesidades y características de los respectivos universos de votantes, sus comportamientos, sus valores

⁴² *Ibídem.*

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

predominantes y el grado de confianza que tenga en el régimen electoral y en el organismo encargado de llevar adelante las elecciones.

2.4. El caso de la República Dominicana. Según el Informe de desempeño de las telecomunicaciones correspondiente al periodo enero–septiembre del año 2021, emitido por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)⁴³ - órgano regulador de las telecomunicaciones en República Dominicana - los indicadores estadísticos comprueban que nueve millones, cuatrocientos noventa y seis mil, quinientos noventa (9,496,590) ciudadanos dominicanos disponen de telefonía móvil, y demuestra también que una población de nueve millones, doscientos cincuenta y cinco mil cuatrocientos seis (9,255,406) tienen acceso a internet. Sobre la base de estas conclusiones derivadas de la referida investigación cabría preguntarse: ¿debe estar limitada a ejercer el derecho al voto electrónico una población con ese nivel de acceso tecnológico?

2.5. Sobre la organización del proceso electoral. Nuestra disidencia contenida en la Sentencia TC/0375/19. En ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad que devino en la Sentencia TC/0375/19⁴⁴, conviene recordar nuestro voto disidente sustentado, entre otras razones, en las siguientes consideraciones:

Restricciones constitucionales y legítimas del derecho al sufragio

⁴³ <https://transparencia.indotel.gob.do/media/216292/informe-de-desempe%C3%B1o-de-las-telecomunicaciones-enero-septiembre-2021.pdf>

⁴⁴ Interpuesta contra los artículos, 1, 2, 3 y 4 de la ley 157-13, de 27 de noviembre de dos mil trece 2013, que establece el voto preferencial para la elección de diputados y diputadas al Congreso Nacional, regidores y regidoras de los municipios y vocales de los distritos municipales, y de los ordinales segundo y cuarto del dispositivo de la resolución 11-2015, dictada el 2 de octubre de 2015 por la Junta Central Electoral, sobre la aplicación del método D'Hondt para la asignación de escaños en los niveles congresual y municipal en las elecciones del quince (15) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

Expediente núm. TC-01-2020-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Namphi Rodríguez, contra el artículo 99 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La interpretación de la Carta Magna y la aplicación de los principios constitucionales ha llevado a este Colegiado a validar ciertas restricciones, previstas por leyes y resoluciones, al derecho del sufragio, asumiendo que dichas regulaciones no transgreden ni afectan el contenido esencial del derecho al voto. Lo anterior cobra relevancia debido a que la declaración de inconstitucionalidad del párrafo perteneciente al artículo 2 de la Ley núm. 157-13 que motiva el presente voto disidente, fue el resultado de un desarrollo legislativo que instauró la modalidad del arrastre partidario.

- *Sentencia TC/0145/16: Reconoce la facultad de cada estado para fijar sistemas de votación*

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para determinar el modelo de votación a implementar para la elección de candidaturas...lo es la Junta 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).

- Sentencia TC/0170/13: Valida la facultad resolutoria de la Junta Central Electoral (J.C.E) para cambiar el sistema de voto preferencial por un sistema de votación con listas cerradas y bloqueadas.

“9.1.4. La Junta Central Electoral (JCE), al disponer en la referida Resolución núm. 74-2010, de fecha veintinueve (29) de octubre de dos mil diez (2010), la eliminación del voto preferencial o sistema de votación de listas abiertas y bloqueadas, e implementar, para la elección de los diputados al Congreso Nacional, la modalidad de las listas cerrada y bloqueadas, no sólo asumió facultades competenciales que constitucionalmente le corresponden, sino que con la elección de dicha modalidad, no transgredió las condiciones del sufragio para la elección de los legisladores exigidas por el artículo 77 de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución de la República, en cuanto al sufragio universal y directo.”

“9.1.5. La modalidad del voto por listas cerradas y bloqueadas, mediante la cual el votante elige a los candidatos a diputado presentados en una lista o propuesta electoral del partido político de su preferencia, no transgrede en modo alguno, ni la universalidad ni el carácter directo del sufragio establecido en el artículo 77 de la Ley Fundamental, pues el elector, habilitado para votar, accede al voto sin restricciones de ninguna clase ya que sólo le basta la condición de ciudadano y su inscripción en el padrón electoral, independientemente de su sexo, credo religioso, raza o condición social (sufragio universal); a su vez, elige a sus representantes a la cámara baja del Congreso Nacional sin intermediación de ningún delegado especial que elija finalmente al candidato (sufragio directo)”

“9.2.2. El artículo 68 de la Constitución de la República establece una garantía institucional, a cargo de los poderes públicos, de resguardar dentro del ámbito de su competencia la plena efectividad de los derechos fundamentales. En la especie, la Junta Central Electoral (JCE) al emitir, dentro del ejercicio de su competencia constitucional, la referida Resolución núm. 74/2010, y disponer la sustitución del sistema del voto preferencial por el de las listas cerradas y bloqueadas para la elección de los diputados al Congreso Nacional, no afectó o restó efectividad al derecho a elegir de los ciudadanos, pues la consagración del sistema de votación por lista no restringe –como se ha establecido anteriormente - ni la universalidad, ni el carácter directo del sufragio, por lo que no se advierte en ese sentido, violación alguna a la obligación de garantía de los derechos fundamentales por parte de la institución pública de donde dimana la norma...”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Visión jurisprudencial del Tribunal Constitucional en relación al derecho al sufragio

A modo ilustrativo, y creando las bases argumentativas para establecer nuestras conclusiones más adelante, es oportuno citar algunos precedentes fijados por esta Alta Corte sobre aspectos generales del derecho al sufragio, a saber:

- Sentencia TC/0031/13: Núcleo esencial del derecho a elegir y ser elegido.

7.4. Es la combinación de los artículos 22.2, 208 y 209 de la Constitución la que consagra el derecho a votar (sufragio activo) en elecciones periódicas, auténticas, realizadas bajo sufragio universal e igual (voto universal) y que el voto sea secreto, garantizando la libre voluntad de los electores. Efectivamente, se indica en el artículo 208, ya referido, que el voto es personal, libre, directo y secreto, con lo cual se está definiendo el contenido esencial del voto democrático.⁴⁵ De otra parte, los artículos 211 y 212 de nuestra Carta Magna establecen que el órgano a cuyo cargo está la organización de las elecciones, debe garantizar la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones.

- Sentencia TC/0145/16: Diferencia entre el voto libre y el alcance del voto.

9.2.6. [...] 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

⁴⁵ El subrayado es nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

3. Conclusiones

Por todo lo anterior, y aunque estamos de acuerdo con la decisión adoptada, salvamos nuestro voto en atención a que este Tribunal Constitucional debió dejar establecido que la regulación de un derecho fundamental que concierne al régimen electoral, corresponde hacerse por medio a una ley orgánica.

Además, consideramos que la decisión adoptada no responde de manera clara y precisa las imputaciones del accionante en el sentido de que *al instaurarse el voto electrónico en el ordenamiento electoral dominicano, se trasgreden los caracteres de libertad, transparencia, equidad y objetividad que deben auscultar el ejercicio de este derecho*, sino que, en virtud del principio de oficiosidad este Tribunal concentró la decisión en desarrollar el contenido esencial del sufragio activo.

En tal sentido, entendemos pertinente argumentar de manera positiva sobre el voto electrónico, y reiterar que constituye una valiosa herramienta que contribuye al proceso de modernización de los sistemas electorales, y que su implementación debe responder a la realidad política, económica y social de cada Estado, y de manera fundamental, al desarrollo de su sistema tecnológico, la disposición y acceso de los ciudadanos, que, en el caso de la República Dominicana, disponen como hemos demostrado, de una plataforma que les permite su implementación, lo que en definitiva se traduciría en una mayor calidad para su régimen democrático.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: José Alejandro Ayuso, juez

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, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria