



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0550/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-2019-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD) contra la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diez (10) días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción y fundamento de la norma impugnada

1.1. Los accionantes procuran la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE). Esta disposición normativa instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias del diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020). El contenido de su parte resolutoria, transcrito íntegramente, es el siguiente:

PRIMERO: En aquellas provincias que no han sido divididas en circunscripciones electorales para la escogencia de diputados y diputadas por circunscripción territorial, habrá cuatro (4) boletas, una por cada nivel de elección: Presidencial, Senatorial, de Diputaciones y Municipal, tal y como lo establece el artículo 92 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral No. 15-19.

PÁRRAFO: Las provincias que no han sido divididas en circunscripciones electorales y que por lo tanto utilizarán las cuatro (4) boletas, son las siguientes:

| | |
|----------|-----------------|
| <i>1</i> | <i>Bahoruco</i> |
| <i>2</i> | <i>Dajabón</i> |
| <i>3</i> | <i>El Seibo</i> |



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|----|-----------------------------------|
| 4 | <i>Elías Piña</i> |
| 5 | <i>Hato Mayor</i> |
| 6 | <i>Hermanas Mirabal</i> |
| 7 | <i>Independencia</i> |
| 8 | <i>Monte Cristi</i> |
| 9 | <i>Pedernales</i> |
| 10 | <i>Samaná</i> |
| 11 | <i>San José de Ocoa</i> |
| 12 | <i>Santiago Rodríguez</i> |
| 13 | <i>Barahona</i> |
| 14 | <i>María Trinidad Sánchez</i> |
| 15 | <i>Monseñor Nouel</i> |
| 16 | <i>Monte Plata</i> |
| 17 | <i>Peravia</i> |
| 18 | <i>Sánchez Ramírez</i> |
| 19 | <i>Valverde</i> |
| 20 | <i>Azua</i> |
| 21 | <i>Españillat</i> |
| 22 | <i>La Romana</i> |
| 23 | <i>San Juan</i> |
| 24 | <i>Duarte</i> |
| 25 | <i>Altagracia</i> |
| 26 | <i>San Pedro de Macorís</i> |



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: Excepcionalmente y con la finalidad de cumplir con lo dispuesto por el párrafo IV del Artículo 104 de la Ley No. 15-19, únicamente, en el Distrito Nacional y aquellas provincias que estén divididas en circunscripciones electorales para la elección de diputados y diputadas por circunscripción territorial, se les computarán todos los valores obtenidos por el partido en la provincia a los candidatos a senadores.

PÁRRAFO: Las únicas demarcaciones que conforme a las disposiciones antes mencionadas y de acuerdo con la Resolución No. 04-2019 de fecha 9 de abril de 2019 de la Junta Central Electoral, tienen circunscripciones electorales son:

| | |
|----------|--------------------------|
| <i>1</i> | <i>Distrito Nacional</i> |
| <i>2</i> | <i>La Vega</i> |
| <i>3</i> | <i>Puerto Plata</i> |
| <i>4</i> | <i>San Cristóbal</i> |
| <i>5</i> | <i>Santiago</i> |
| <i>6</i> | <i>Santo Domingo</i> |

TERCERO: ORDENAR, que la presente resolución sea colocada en la tablilla de publicaciones y en la página web de la Junta Central Electoral; publicada en los medios de comunicación y de circulación nacional y notificada a los partidos políticos, de conformidad con las previsiones legales, así también, que sea remitida a las Juntas Electorales.

1.2. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue comunicada a la Junta Central Electoral (JCE) y al procurador general de la República, el veintidós (22) de mayo de dos mil diecinueve (2019), de acuerdo con los acuses de recibo de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

oficios números PTC-AI-066-2019 y PTC-AI-067-2019 elaborados, respectivamente, por la Presidencia del Tribunal Constitucional.

2. Pretensiones de los accionantes

Los accionantes, el veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019), introdujeron ante la Secretaría de este tribunal constitucional una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE). Las infracciones constitucionales atribuidas al instrumento normativo anterior se refieren a lo preceptuado en los artículos 4, 21, 39, 40.15, 74.3, 74.4, 77, 78, 81.1, 208 y 212 de la Constitución dominicana. Estos preceptúan lo siguiente:

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 21. Adquisición de la ciudadanía. Todos los dominicanos y dominicanas que hayan cumplido 18 años de edad y quienes estén o hayan estado casados, aunque no hayan cumplido esa edad, gozan de ciudadanía.

Artículo 39. Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*
- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*
- 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;*
- 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;*
- 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.*

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado;

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

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

1) Cuando por cualquier motivo ocurran vacantes de senadores o diputados, la cámara correspondiente escogerá su sustituto de la terna que le presente el organismo superior del partido que lo postuló;

2) La terna será sometida a la cámara donde se haya producido la vacante dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, si estuviere reunido el Congreso y, en caso de no estarlo, dentro de los primeros treinta días de su reunión. Transcurrido el plazo señalado sin que el organismo competente del partido someta la terna, la cámara correspondiente hará la elección;

3) Los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público, salvo la labor docente. La ley regula el régimen de otras incompatibilidades;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4) Las y los senadores y diputados no están ligados por mandato imperativo, actúan siempre con apego al sagrado deber de representación del pueblo que los eligió, ante el cual deben rendir cuentas.

Artículo 78. Composición del Senado. El Senado se compone de miembros elegidos a razón de uno por cada provincia y uno por el Distrito Nacional, cuyo ejercicio durará cuatro años.

Artículo 81. Representación y composición. La Cámara de Diputados estará compuesta de la siguiente manera:

1) Ciento setenta y ocho diputadas o diputados elegidos por circunscripción territorial en representación del Distrito Nacional y las provincias, distribuidos en proporción a la densidad poblacional, sin que en ningún caso sean menos de dos los representantes por cada provincia; (...).

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

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

Artículo 212. Junta Central Electoral. La Junta Central Electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal será organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente Constitución y las leyes. Tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia.

Párrafo I. La Junta Central Electoral estará integrada por un presidente y cuatro miembros y sus suplentes, elegidos por un período de cuatro años por el Senado de la República, con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.

Párrafo II. Serán dependientes de la Junta Central Electoral el Registro Civil y la Cédula de Identidad y Electoral.

Párrafo III. Durante las elecciones la Junta Central Electoral asumirá la dirección y el mando de la fuerza pública, de conformidad con la ley.

Párrafo IV. La Junta Central Electoral velará porque los procesos electorales se realicen con sujeción a los principios de libertad y equidad en el desarrollo de las campañas y transparencia en la utilización del financiamiento. En consecuencia, tendrá facultad para reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación.

3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes solicitan que la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE), sea declarada no conforme con la Constitución dominicana y, en consecuencia, este tribunal constitucional tenga a bien disponer su anulación. Los méritos que sustentan su planteamiento son, en síntesis, los siguientes:

a. *En la presente acción directa de inconstitucionalidad, los partidos que suscriben la presente instancia plantean que la decisión dictada por la JCE debe ser declarada inconstitucional. Por medio de la Resolución 08-2019, la JCE se presta a violar los derechos y principios constitucionales que*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

favorecen al sistema de partidos y a los partidos políticos que suscriben la presente instancia. De esta forma, al pretender discriminar entre provincias con circunscripciones electorales y provincias sin circunscripciones electorales para poder introducir —ilegalmente— el sistema de voto de arrastre o cascada, que no hace más que afectar el derecho al voto directo, en cuanto a sus efectos, incurre en las siguientes violaciones: el principio de legalidad, el principio de separación de poderes, el principio de jerarquía normativa y el artículo 212 de la Constitución (I); asimismo porque vulnera los artículos 71 y 81 de la Constitución, en cuanto a la forma de elección de los senadores y diputados (II); violación al principio de razonabilidad (III); violación a la Ley 15-19 Orgánica del Régimen Electoral (IV); violación al principio de igualdad y no discriminación (V); y violación al derecho a elegir y ser elegido, el principio “una persona, un voto” y el artículo 218 de la Constitución (VI) (sic).

b. I. Violación al principio de legalidad. Separación de poderes. Potestad reglamentaria. Violación al artículo 212 de la Constitución (Art. 4 Constitución; TC/0032/12; TC/0601/18): El pleno de la JCE dispuso que existirá en 6 provincias bajo el sistema de “arrastre”, lo cual implicaría que los votos que obtengan los diputados de un partido pasaron a computarse a los senadores del partido. Sin embargo, tal modalidad de cómputo de votos y elección no está prevista en la ley ni mucho menos en la Constitución, lo cual implica que la JCE abusó de su potestad reglamentaria violando así el principio de legalidad, separación de poderes, reserva legal y el artículo 212 de la Constitución, a propósito del principio de jerarquía normativa (sic).

c. En efecto, la subordinación del reglamento a la ley se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ella y el ejercicio de la potestad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reglamentaria de carácter normativo general que se inserte al ordenamiento jurídico, se requiere de una habilitación de carácter legislativo, quedando la misma condicionada a los ámbitos y términos fijados por la ley específica. Por una parte, la Ley 15-19 delega en la JCE la aplicación de la ley, lo cual no equivale a una habilitación normativa para emitir reglamentos. Segundo, aun cuando pudiera alegarse la potestad reglamentaria prevista en el artículo 202 de la Constitución, esto se limita a reglamentos autónomos sobre aspectos no ocupados o abarcados por ley. De modo que, vía reglamentaria, la JCE no podía restringir, distorsionar o impedir el voto para la elección de los Senadores ni la forma en que estos son elegidos o computados sus votos cuando la propia ley no hace estas distinciones (sic).

d. *Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la reserva de ley es la garantía consagrada por el constituyente mediante la cual un determinado número de materias reservadas a la potestad exclusiva del legislador; sobre todo en materia de derechos fundamentales, los cuales deben ser regulados mediante ley. En efecto, el Tribunal Constitucional ha anulado normas infralegales por vulnerar aspectos propios de la reserva del legislador. La JCE no puede regular aspectos que son reservados al legislador como son derechos fundamentales ya que la discriminación entre provincias con o sin circunscripción electoral y la forma de votar son aspectos propios del derecho a la igualdad y el derecho a sufragio. Por lo que, de igual forma, queda en evidencia la violación al principio de reserva de ley a cargo de la JCE al discriminar entre provincias con o sin circunscripción electoral y establecer el voto de arrastre o cascadas en aquellas provincias con circunscripciones electorales (sic).*

e. *II. Violación en cuanto a la elección de los Senadores y diputados (artículos 77, 78 y 81.1 de la Constitución): El pleno de la JCE dispuso que*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

existirá en 6 provincias el sistema de arrastre o cascada, lo cual implicaría que los votos que obtengan los diputados de un partido pasarán a adicionarse a los senadores del partido. De modo que los Senadores no solo son electos por la provisional por la cual postulan, además, por la cantidad de circunscripciones electorales por dimensión demográfica. De modo que, al prever el voto de arrastre o cascada en provincias con divisiones circunscriptoriales para la elección de los senadores, que implica el análisis de la dimensión por habitante, la decisión de la JCE viola los artículos 77, 78 y 81 de la Constitución (sic).

f. *En la especie, el reglamento del arrastre vulnera las disposiciones constitucionales antes indicadas. Por una parte, el reglamento indica que los candidatos a senadores por el Distrito Nacional, y otras 5 provincias serán elegidos no solo por los votos obtenidos en la provincia, sino también por la proporción de votos obtenidos en razón de la densidad poblacional. Segundo, esto refiere que los votos de los diputados que representan en razón de la población existente se le sumarán a los senadores (sic).*

g. *En ese sentido, el reglamento del arrastre para las 6 provincias antes indicadas está subsumiendo la elección del Senador al mismo sistema de elección del diputado al permitir que los votos obtenidos por estos últimos en la circunscripción electoral o por la densidad de la población se les sume a los senadores que su elección es por provincia. Asimismo, la violación ocurre en sentido inverso, cuando se afecta la elección de los diputados al trasladar los votos o contabilizar los votos obtenidos por los diputados a los senadores, los cuales operan en una lógica de elección y representación distinta. Sobre este último punto es pertinente destacar que el Reglamento del Arrastre implica a su vez que el sistema de representación queda desvirtuado ya si los senadores representan uno por provincia, al margen de los votos por*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

densidad poblacional como corresponde a los diputados, entonces, que afectada la naturaleza de la elección y por ende el sistema bicameral (sic).

h. En consecuencia, dado que el sistema de elección de los senadores prescrito por la constitución no se constituye por unidad o densidad poblacional como sucede con lo diputados, disponer reglamentariamente la suma de votos diputacionales a los senadores, que significaría arrastrar la elección senatorial a dicho sistema. Por lo que, de prevalecer esto, el reglamento de la JCE vulnera los artículos 78 y 81 de la Constitución, en cuanto a la forma de elección de Senadores y Diputados, como los artículos 92, 103, 104 y 105 de la LORE, así como por conexidad la Ley 157-13 sobre Voto Preferencial, en cuanto al Artículo 2, párrafo (sic).

i. III. Violación al principio de razonabilidad y favorabilidad (Art. 40.15; Art. 74.3; Art. 74.4 CRD): El pleno de la JCE dispuso que existirá en 6 provincias el sistema de arrastre, lo cual implicaría que los votos que obtengan los diputados de un partido pasarán a computarse a los senadores del partido. Sin embargo, tal modalidad de cómputo de votos no está prevista en la ley ni mucho menos en la Constitución, lo cual implica que el reglamento adoptado por la JCE y su determinación de que en 6 provincias existirían arrastre lo hace irrazonable e incompatible con una interpretación favorable a favor de los votantes (sic).

j. En la especie, la discriminación entre provincias con o sin circunscripciones electorales, como la fijación del voto de arrastre o cascada a las provincias con circunscripciones electorales es irrazonable al no gozar de una relación proporcional entre medio y fin (sic).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. *En efecto, la razonabilidad de la actuación de la JCE no se constata por efecto de que no dio una interpretación favorable a los electores correspondiente a su derecho a elegir y el valor constitucional y democrático de su voto. Más que preferir una supuesta interpretación intencional la razonabilidad de la medida debe no solo responder a la relación proporcional medio y fin, también a que sea favorable al destinatario de la norma a quien les vaya a afectar, en este caso los electores. Como se observa, el nivel de injerencia o interferencia respecto al principio democrático y el derecho a elegir y ser elegido es tan preponderante que la JCE, ante la duda, debió preferir aquella construcción o interpretación jurídica que mejor protegiera los derechos, no así la que les restara efectividad (sic).*

1. *IV. Violación al principio de igualdad y no discriminación (Art. 39 Constitucional. Igualdad electoral – TC/0379/17): Dado que existe un tratamiento diferenciado, este tribunal deberá anular el reglamento por violación al principio de igualdad y no discriminación (sic).*

m. *En el presente caso, la JCE incurrió en una violación al principio de igualdad y no discriminación. Por medio del reglamento impugnado, la JCE propugna que aquellas provincias divididas en circunscripciones electorales, los votos obtenidos por los diputados serán adicionados a los votos que obtengan los Senadores en la provincia. Pero, esta regla no aplica a las provincias que no tengan circunscripciones electorales que son 26. En estas provincias no solo no se les aplicaría dicha fórmula, sino que también el valor del voto es mucho menor a que las 6 provincias donde serán contabilizados por arrastre. De esta manera se discrimina entre aquellos votos directos que tienen efectos indirectos y aquellos votos directos que sus efectos son realmente directos o que no benefician a un candidato distinto al de su preferencia (sic).*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. *La JCE ha procedido a realizar un acto de discriminación sin razón justa ni aparente. Más aún, el propio artículo 105 de LORE prevé que cuando no existen circunscripciones electorales, la forma de votación corresponde como lo indica la Ley y la Constitución respecto a diputados y regidores, no así respecto a los senadores y como a estos se les arrastrarán los votos obtenidos por los primeros. La JCE no identifica un fin legítimo para que exista una distinción entre provincias con circunscripciones electorales o no; de hecho, esta distinción es irrelevante respecto a los senadores que son electos por la totalidad de los votos obtenidos en la provincia. La JCE no da razones por las cuales la distinción entre provincias con circunscripciones electorales y sin circunscripciones electorales es un motivo preponderante que justifique sumar o adicionar a los votos obtenidos por los senadores los votos obtenidos por los diputados en las provincias con circunscripciones electorales (sic).*

o. *En adición a lo anterior, esta distinción tampoco es patente en la ley. A los fines de elección la ley distingue entre elección de diputados, por un lado, y elección de senadores por el otro. Esto lo observamos como el propio legislador instauró cuatro niveles de elección donde se separan los senadores y diputados. Esta no es solo una discriminación respecto a las provincias respecto a la existencia de circunscripciones electorales o no, también respecto a los votantes de esas provincias. Se discrimina a los votantes de las provincias donde existen circunscripciones electorales indicándoles que su voto será fraccionado o diluido a favor de los senadores. Esta discriminación alcanzará respecto al derecho al voto de manera directa dado que su voto respecto al senador en la provincia con circunscripciones electorales no es voluntario ni directo, sino indirecto e involuntario, todo por el lugar de residencia de la persona (sic).*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

p. *Dado que se discrimina 6 provincias respecto 26 por el solo hecho de tener circunscripciones electorales, sin que a la distinción sea determinante para afectar el valor del voto y los efectos directos del mismo, el reglamento es discriminatorio. En consecuencia, este Tribunal Constitucional debe declarar la inconstitucionalidad de la Resolución 08-2019 (sic).*

q. *V. Violación al derecho a elegir y ser elegido. Principio de un voto, una persona y la no dilución o fraccionamiento del voto (Art. 21; Art. 208 Constitucional; Sentencia TC/0050/13): Al establecerse dos tipos de sistemas de votaciones donde uno de ellos calcula los votos al candidato a diputado y pasa al senador del mismo partido, es una violación al derecho a elegir y ser elegido, como al derecho al sufragio, a propósito del voto directo en cuanto a sus efectos (sic).*

r. *El reglamento vulnera el derecho político a elegir y ser elegido, conforme al estándar del Tribunal Constitucional. Conforme a dicho estándar, la medida debe ser legítima, necesaria, proporcional y legal. En primer término, se observa que la medida no fue legal ya que la ley no prevé el fraccionamiento de votos respecto a las elecciones de diputados y senadores en provincias con circunscripciones electorales. Tampoco existe una finalidad legítima, ya que no se explica por qué los Senadores que compiten en provincias divididas por circunscripciones electorales deben beneficiarse indirectamente de los votos obtenidos por los diputados; tampoco es necesaria y proporcional, porque los senadores en las provincias sin circunscripción electoral —como lo dividió la JCE— no podrán beneficiarse del arrastre como lo hacen en las provincias con circunscripción electoral, como en esta última se observa que los electores no votarían necesariamente por el Senador de su preferencia sino que estaría vinculado*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al voto que hagan de los diputados, lo cual haría que la representación fuera difusa e indirecta lo cual es incompatible con la forma de votación prevista en los artículos 22.1 y 208 de la Constitución (sic).

s. *VI. Violación al principio una persona, un voto, dilución de voto y voto directo en cuanto a sus efectos (Arts. 21, 77, 78 y 208 de la Constitución): que el voto sea fraccionado, diluido e indirectamente atribuido a los Senadores, implica la elección de estos en forma no compatible con la Constitución y la ley, es decir, en razón de la unidad provincial y de manera directa. En consecuencia, la actuación de la JCE constituye una violación a los artículos 77, 78 y 208 de la Constitución; este tribunal debe declarar no conforme la norma expedida por la JCE (sic).*

4. Intervenciones oficiales

Con ocasión de esta acción directa de inconstitucionalidad, las siguientes autoridades han presentado sus opiniones y conclusiones:

4.1. Opinión de la Junta Central Electoral (JCE)

El doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019), la Junta Central Electoral (JCE) depositó un escrito de conclusiones en relación con el presente caso. En síntesis, promoviendo el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad de la que se trata, expresó que:

a. *La Ley No. 157-13 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, regula dos aspectos que es importante destacar para la comprensión y extensión de la resolución atacada*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en nulidad, a saber: A) El voto preferencial de los diputados y diputadas al Congreso Nacional, esta parte, aplica para la elección de todos los diputados y diputadas a nivel nacional, implica la fórmula aplicable para la elección por parte del ciudadano, para elegir de forma preferencial y directa al diputado o diputada de su preferencia, eliminándose con esa facultad del elector, que la elección del diputado o diputada, sea en virtud de la lista que presenta el partido y por tanto, el diputado o diputada que resulte electo, lo sería aquel diputado que el elector ha preferido, sin importar el orden de la lista presentada por el partido que lo ha postulado. B) La forma de elección para los diputados y diputadas en las circunscripciones electorales establecidas, este aspecto, de trascendencia medular, en razón de que, regula el esquema a aplicar para elegir los diputados y diputadas en los lugares donde existan circunscripciones electorales, que en la actualidad, cabe destacar, que en todo el territorio nacional, existen seis demarcaciones territoriales con esa estructura electoral, que son: Distrito Nacional, La Vega, Puerto Plata, San Cristóbal, Santiago y Santo Domingo; que estas jurisdicciones por tanto, al momento de realizarse las elecciones congresionales del año dos mil veinte (2020), necesariamente y mientras se encuentre vigente la ley 157-13, será el esquema que debe aplicarse, que el artículo 2 de dicha ley, en su párrafo, establece un mandato que es trascendental y por tal razón procedemos a transcribirlo: Párrafo.- Cuando el elector decide marcar la fotografía del candidato o la candidata a diputado(a) de su preferencia está favoreciendo con su voto al partido de éste(a) y por ende al candidato(a) a senador(a) de dicho partido (sic).

b. Se puede verificar, si lo que se dispone en la resolución atacada, cumple estrictamente con el mandato de la ley y con ello, con lo que manda la Constitución Política de la República, en el artículo 77 (...) destacándose de este sustantivo, lo siguiente: "... en los términos que establezca la ley"; de donde se desprende que, la controversia que enfrenta a las partes en la presente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción de inconstitucionalidad, es precisamente la aplicación de la ley y sobre todo, de si está o no vigente la ley 157-13 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, del 9 de Diciembre de 2013, que una vez se defina este punto, todos los demás aspectos del presente recurso, encuentran respuesta en la solución que habrá de dársele a la parte controversial, en ese orden de ideas, nos permitiremos establecer lo siguiente: a) La Ley Orgánica de Régimen Electoral No. 15-19 del 18 de Febrero de 2019, publicada en la Gaceta Oficial No. 10933 del 20 de Febrero de 2019, es una ley que en los dos artículos designados a establecer cuales leyes deroga de manera expresa (...), no existe una derogación de la ley 157-13, situación que obliga a la reflexión que subsigue; b) La Ley Orgánica de Régimen Electoral No. 15-19 (...), ordena que para la asignación de escaños para los diputados, tiene que utilizarse el sistema establecido en la ley No. 157-13, lo que entraña de forma explícita, que mantiene vigente la indicada norma y por tanto, las consecuencias que de ella se imponen, como es lo relativo al arrastre que impone del diputado al senador, en los lugares donde existen circunscripciones electorales, que en el caso que nos ocupa, lo son en el Distrito Nacional y las provincias de La Vega, Puerto Plata, San Cristóbal, Santiago y Santo Domingo; que por vía de consecuencia y verificando lo que ordena el párrafo del artículo 2 de la ley de referencia, nos encontramos que la recurrida, mientras esa ley no sea modificada, derogada o expulsada del ordenamiento jurídico nacional, por las vías que la Constitución y las leyes permiten, la Junta Central Electoral está en la obligación de aplicarla, al igual que está en la obligación de aplicar los demás aspectos de la ley 15-19 en toda su extensión (sic).

c. Que de conformidad con el numeral 7 del artículo 92 de la ley 15-19, se crea un nivel de elección senatorial, que es distinto del nivel contenido en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

numeral 8 del mismo artículo, destinado al nivel de las diputaciones; que, la controversia se plantea entonces sobre lo siguiente: ¿ordena la ley sumar los votos emitidos a favor de un diputado en una provincia donde no existan circunscripciones electorales, al senador de esa provincia? y en sentido contrapuesto ¿hacerlo, cuando se trate de diputados de las provincias divididas en circunscripciones electorales, de conformidad con el mandato de la ley 157-13?, el proceder para el cómputo de los votos, es de forma diferente, al tenor de lo que establece el párrafo del artículo 2, de dicha norma (sic).

d. *Que, como se observa, el párrafo arriba transcrito, genera el génesis de la controversia y la obligación de aplicar por mandato de las leyes, dos esquemas legales de elección vigentes, que por demás, el artículo 77 de la Constitución dominicana, en su parte in fine, establece que la elección de los legisladores, se hará en los términos que establezca la ley, mandato que tiene una importancia de primer orden, puesto que, al ser un mandato del constituyente, la ley que se apruebe por el legislador ordinario está habilitada por la Carta Magna (sic).*

e. *Que las partes accionantes, sustentan sus pretensiones para que sea declarada nula la resolución No. 08-2019, sobre la presunta violación a cuatro (04) principios constitucionales, ciudadanía, el principio de seguridad jurídica y viola el principio de razonabilidad, que al decir de la parte recurrente, la resolución atacada, viola esos principios constitucionales, alegando para sostener esos criterios, que en la resolución argüida de nulidad, se generan dos fórmulas distintas, una para los ciudadanos de las provincias que están estructuradas en circunscripciones electorales (cinco provincias y el Distrito Nacional) y aquellas que no poseen esa estructura electoral (veintiséis provincias), pero, dignos jueces, si se observan los textos arriba transcritos, el artículo 92 en sus numerales 7 y 8 de la ley 15-19 y el párrafo del artículo 2 de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la ley 157-13 (ambas legislaciones vigentes), nos encontramos que no es la Junta Central Electoral la que genera la distinción de esquemas, es el legislador positivo el que le impone a la Junta Central Electoral, la obligación de ejecutar leyes que entre sí, tienen esquemas distintos, como hemos establecido en otra parte del presente escrito de defensa (sic).

4.2. Opinión del procurador general de la República

El procurador general de la República, en la audiencia celebrada con ocasión del presente proceso, manifestó lo siguiente: “Nos acogemos a lo que establece el artículo 39, párrafo, de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, a fin de que se haga una buena y sana administración de justicia” (sic).

5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, celebró, el doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019), una audiencia pública respecto de la presente acción directa en inconstitucionalidad. A dicha audiencia comparecieron: (i) las organizaciones políticas accionantes, Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD); (ii) la Junta Central Electoral (JCE); y (iii) el procurador general de la República.

6. Pruebas documentales

En el presente expediente fueron aportados, por la parte accionante, los siguientes documentos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE).
2. Copia de nota de prensa sobre la Resolución núm. 08-2019, publicada el catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019), en el portal institucional de la Junta Central Electoral (JCE).
3. Copia de texto intitulado “mi posición más allá” de la autoría de Roberto Saladín, publicado el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019).
4. Copia de nota de prensa intitulada “Pleno JCE decide a unanimidad sobre elección de Senadores y Diputados”, publicada el catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019), en el portal institucional de la Junta Central Electoral (JCE).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) —inalterado en la reforma constitucional del trece (13) de junio de dos mil quince (2015) — y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Legitimación activa o calidad del accionante

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

- a. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

- b. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este Tribunal Constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

- c. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone:

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*¹

d. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: “Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido”.

e. Tal y como se advierte en las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

f. Sobre la susodicha legitimación procesal, el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

g. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este tribunal constitucional desde su Sentencia TC/0047/12, de tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de

¹ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la norma le causa perjuicios;² o, como se indicó en la Sentencia TC/0057/18, de veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), que “una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio”.³

h. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio —de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante— considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional [sentencias TC/0031/13 y TC/0033/13, ambas de quince (15) de marzo de dos mil trece (2013)].⁴

i. Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal, ante supuestos donde:

(i) El objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino colectivo [sentencias TC/0048/13, de nueve (9) de abril de dos mil trece (2013); TC/0599/15, de diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015); TC/0713/16, de veintitrés (23) de

² Sentencia TC/0047/12 del 3 de octubre de 2012, p. 5.

³ Sentencia TC/0057/18 del 22 de marzo de 2018, p. 9.

⁴ Sentencias TC/0031/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 6-7; y TC/0033/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 7-8.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diciembre de dos mil dieciséis (2016) y TC/0009/17, de once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017)];⁵ igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso [Sentencia TC/0234/14, de veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014)].⁶

(ii) El objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector —alguaciles o contadores públicos— y el gremio como tal —a pesar de no ser afectado directamente— se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros [Sentencias TC/0110/13, de cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013) y TC/0535/15, de uno (1) de diciembre de dos mil quince (2015)];⁷ igual cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que en su actividad cotidiana se podrían ver afectadas por la norma impugnada [Sentencia TC/0184/14, de quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014)];⁸ lo mismo cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano [Sentencia TC/0157/15, de tres (3) de julio de dos mil quince (2015)]⁹ o actúe en representación de la sociedad [Sentencia TC/0207/15, de seis (6) de agosto de dos mil quince (2015)].¹⁰

(iii) El objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial [Sentencia TC/0148/13, de doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013)].¹¹

⁵ Sentencias TC/0048/13 del 9 de abril de 2013, pp. 8-9; TC/0599/15 del 17 de diciembre de 2015, pp. 112-113; TC/0713/16 del 23 de diciembre de 2016, pp. 17-18; y TC/0009/17 del 11 de enero de 2017, pp. 9-10.

⁶ Sentencia TC/0234/14 del 25 de septiembre de 2014, pp. 12-14.

⁷ Sentencias TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, pp. 7-8; y TC/0535/15 del 1 de diciembre de 2015, pp. 17-18.

⁸ Sentencia TC/0184/14 del 15 de agosto de 2014, pp. 16-17.

⁹ Sentencia TC/0157/15 del 3 de julio de 2015, pp. 24-25.

¹⁰ Sentencia TC/0207/15 del 6 de agosto de 2015, pp. 15-16.

¹¹ Sentencia TC/0148/13 del 12 de septiembre de 2013, p. 8.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(iv) El objeto de la norma atacada pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le concierne, como votante, resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde con los términos constitucionalmente previstos [Sentencia TC/0170/13, de veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013)].¹²

(v) El accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano [Sentencia TC/0224/17, de dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017)].¹³

j. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante [Sentencia TC/0172/13, de veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013)].¹⁴ De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante [sentencias TC/0200/13, de siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013); TC/0280/14, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0379/14, de treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0010/15, de veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015); TC/0334/15, de ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015); TC/0075/16, de cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016) y TC/0145/16, de veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016)].¹⁵

¹² Sentencia TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 7-8.

¹³ Sentencia TC/0224/17 del 2 de mayo de 2017, pp. 49-51.

¹⁴ Sentencia TC/0172/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 10-11.

¹⁵ Sentencias TC/0200/13 del 7 de noviembre de 2013, pp. 27-28; TC/0280/14 del 8 de diciembre de 2014, pp. 8-9; TC/0379/14 del 30 de diciembre de 2014, pp. 14-15; TC/0010/15 del 20 de febrero de 2015, pp. 29-30; TC/0334/15 del 8 de octubre de 2015, pp. 9-10; TC/0075/16 del 4 de abril de 2016, pp. 14-16; y TC/0145/16 del 29 de abril de 2016, pp. 10-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el aperecibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que *cualquier persona* accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado (sentencias TC/0195/14, del 27 de agosto de 2014 y TC/0221/14, del 23 de septiembre de 2014)¹⁶.

l. Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las personas morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

m. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

¹⁶ Sentencias TC/0195/14 del 27 de agosto de 2014, pp. 10-11; y TC/0221/14 del 23 de septiembre de 2014, pp. 12-14.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia con lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal¹⁷ para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal,¹⁸ la legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

¹⁷Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0028/15.

¹⁸ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

p. En la especie, tras analizar el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa y la base de datos de la Junta Central Electoral (JCE), en su condición de ente encargado de la organización y dirección de los certámenes electorales donde participan regularmente las organizaciones políticas accionantes, Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD), hemos constatado que estas son personas jurídicas que gozan de la personería jurídica y capacidad procesal suficientes para interponer un proceso de esta naturaleza; asimismo, verificamos que también se encuentran constituidas y registradas de conformidad con las leyes de la República.

q. Por tales motivos, de conformidad con lo previsto en la Carta Política, la ley y la Sentencia TC/0345/19,¹⁹ de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), inferimos que las organizaciones políticas accionantes ostentan un interés legítimo y jurídicamente protegido que revela su calidad o legitimación procesal activa para accionar en inconstitucionalidad, por la vía directa, contra la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral.

9. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa deviene inadmisibl,e en atención a las consideraciones siguientes:

a. Durante el intervalo en que se mantuvo pendiente la solución del presente proceso de justicia constitucional fue declarada la inconstitucionalidad, y

¹⁹ Mediante la cual se precisó, por primera vez, el criterio para determinar la legitimación activa en las acciones directas de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuente anulación, de la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE), acto normativo objeto del control de constitucionalidad de que se trata, por contrariar las disposiciones esbozadas en los artículos 39.1 —derecho a la igualdad—, 40.15 —principio de legalidad— y 110 —principio de la seguridad jurídica— de la Constitución dominicana.

b. Al respecto, en la Sentencia TC/0440/19, de diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019), se estableció, entre otras cosas, que:

h. En este orden de ideas, la resolución objeto de impugnación viola la Constitución en virtud de que la Junta Central Electoral consigna en esta el sistema de voto electoral denominado de arrastre, estamento contrario a los artículos 22, 77, y 208 de la Constitución, toda vez que margina la condición de los votantes al aniquilar el mecanismo de elección de los representantes políticos, en contraposición a lo que establece el artículo 4 de la Constitución, atentando contra el principio democrático y representativo, tal y como determinó este Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0375/19, de diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), a lo cual haremos referencia más adelante.

(...)

e. Luego del examen de los argumentos esgrimidos por las partes y al confrontar la resolución atacada con las disposiciones constitucionales, alegadamente vulneradas, se precisa indicar respecto del alegato de que la Junta Central Electoral (JCE) no tenía facultad para interpretar la ley y ordenar en la citada resolución, la ejecución distinta para las provincias de mayor densidad electoral, al mantener el voto de arrastre del senador y eliminarlo en las veintiséis (26) provincias de menor población, este tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional considera que el referido órgano electoral desbordó las competencias que le confiere el artículo 5 de la Ley núm. 157-13, sobre el Voto Preferencial, pues como órgano constitucional encargado de organizar y dirigir las elecciones está llamado a ejecutar las normas que lo regulan de conformidad con lo que dispone la ley. Su facultad reglamentaria no puede ejercerla colocándose por encima del legislador.

(...)

h. La Junta Central Electoral, al disponer por medio de la Resolución núm. 08- 2019 que la Ley núm. 15-19, en lo atinente a los artículos 92 y 104, que el voto de arrastre se aplicaría de forma distinta, ha vulnerado los principios de legalidad y de seguridad jurídica, dispuestos por los artículos 40.15 y 110 de la Constitución.

(...)

g. En este orden de ideas, la resolución objeto de impugnación viola la Constitución en virtud de que la Junta Central Electoral consigna en esta el sistema de voto electoral denominado de arrastre para seis provincias, estamento contrario a los artículos 22, 77 y 208 de la Constitución, toda vez que margina la condición de los votantes al aniquilar el mecanismo de elección de los representantes políticos, en contraposición a lo que establece el artículo 4 de la Constitución, atentando contra el principio democrático y representativo.

c. En el contexto planteado, donde el Tribunal Constitucional anteriormente se ha pronunciado declarando la inconstitucionalidad de la norma atacada, conviene recuperar lo preceptuado en el artículo 45 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. En efecto, allí se indica: “Acogimiento de la Acción. Las sentencias que declaren la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia”.

d. Sobre el particular, en la Sentencia TC/0158/13, de doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), establecimos que:

La cosa juzgada que se deriva de las disposiciones del referido artículo 45 de la Ley núm. 137-11, en los casos de acogimiento de la acción directa de inconstitucionalidad, no tiene el típico alcance de la cosa juzgada relativa de los procesos civiles que solo alcanza a las partes involucradas en dichos litigios, sino que se trata de una cosa juzgada constitucional; es decir, que por el carácter irrevocable e incontrovertido de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales orientadas a resguardar la supremacía y el orden constitucional, así como la protección efectiva de los derechos fundamentales, la presunción de verdad jurídica que se deriva de la condición de cosa juzgada, no solo atañe a las partes procesales, sino a todas las personas públicas y privadas por la vinculatoriedad erga omnes de los fallos del Tribunal. Dichos fallos no pueden ser impugnados ante ningún otro órgano del Estado dominicano, de conformidad con las disposiciones del artículo 184 de la Constitución de la República.

e. Y, luego, en la Sentencia TC/0193/13, de veintitrés (23) de octubre de dos mil trece (2013), precisamos que

el carácter de cosa juzgada de las sentencias que declaran la anulación de las normas y actos del ordenamiento jurídico por estar afectados de inconstitucionalidad busca, en su esencia, el resguardo de la seguridad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídica y el respeto de la confianza legítima, en la medida en que impide que se reaperture el juicio de constitucionalidad de una norma ya examinada. Por otro lado, permite que las normas y actos declarados contrarios a la Carta Magna sean reintroducidos en el ordenamiento jurídico, y, por demás, contribuye a racionalizar las decisiones de este Tribunal Constitucional, puesto que busca que las mismas sean consistentes y hagan explícito el razonamiento decisivo, así como su fundamento constitucional.

f. En consonancia con lo anterior, este tribunal constitucional, al verificar que la Sentencia TC/0440/19, de diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019), acogió una acción directa de inconstitucionalidad respecto de la misma norma atacada en el presente proceso, esto es: la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE), considera procedente declarar inadmisibles —como en efecto se declara— la acción promovida por el Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD), por existir cosa juzgada constitucional respecto del asunto de que se trata. Esto en virtud de las disposiciones establecidas en los artículos 7.12 y 45 de la Ley núm. 137-11 y, supletoriamente, del artículo 44 de la Ley núm. 834, de quince (15) de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978).

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; y Domingo Gil, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos Hermógenes Acosta de los Santos, Alba Luisa Beard Marcos, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD) contra la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE), por carecer de objeto al constituir, en sentido estricto, cosa juzgada por este tribunal mediante su Sentencia TC/0440/19, de diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

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

TERCERO: ORDENAR que la presente sentencia sea notificada, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a los accionantes, Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD); así como también al procurador general de la República y a la Junta Central Electoral (JCE).

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto, en funciones de Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Introducción

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales tenemos interés en que conste un voto salvado en la presente sentencia.

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por las organizaciones políticas siguientes: Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD),



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD), contra la resolución número 08-2019 emitida, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral (JCE).

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría de este tribunal fue declarada inadmisibles la indicada acción, en razón de que por medio de la Sentencia TC/0440/19 del 10 de octubre de 2019 fue acogida una acción directa de inconstitucionalidad respecto de la misma norma atacada en el presente proceso, por existir cosa juzgada constitucional respecto del asunto de que se trata, decisión que nosotros compartimos.

3. Sin embargo, hemos querido dejar constancia de este voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.

4. En el presente voto salvado demostraremos que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe la “acción popular” en materia de control directo de inconstitucionalidad, es decir, que la sola condición de ciudadano no habilita para cuestionar la constitucionalidad de una norma, sino que las personas que accionen deben acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, en aplicación del artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece que:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:
1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

5. En este voto salvado nos referiremos a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, primero desde la óptica del derecho comparado y luego a partir de las previsiones del ordenamiento dominicano. Luego de abordar el tema de manera general, explicaremos las razones por las cuales no estamos de acuerdo con la posición asumida por la mayoría del tribunal.

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

A. Los modelos existentes en ordenamientos jurídicos extranjero respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

La regulación de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad no es uniforme. En efecto, en los párrafos que siguen se podrá advertir que existen varios modelos respecto de la cuestión que nos ocupa.

6. La legitimación es la capacidad procesal que se le reconoce en un sistema a una persona para incoar una determinada acción. En este sentido, una persona tiene legitimación para accionar en inconstitucionalidad cuando el constituyente o el legislador la habilita para apoderar al órgano competente para conocer de la acción de que se trate.

7. Del estudio de varios ordenamientos jurídicos extranjeros, se constatan tres modelos respecto de la legitimación de los particulares. Estos tres modelos, son los que indicamos a continuación: el cerrado, el semiabierto y el abierto. Para los fines de este voto, consideramos que la legitimación respecto de las personas físicas es



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cerrada, cuando estas no están habilitadas para accionar en inconstitucionalidad. Es semiabierta, cuando la legitimación está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos, y es abierta cuando la sola condición de ciudadano es suficiente para acceder al tribunal.

8. Los sistemas cerrados en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad rigen en la mayoría de los países de Europa. Así, a modo de ejemplo, se puede hacer referencia al modelo alemán y al modelo español, en los cuales sólo determinados órganos políticos pueden apoderar al Tribunal Constitucional, no así los particulares.

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.²⁰ Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que *Bundesrat* carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.²¹ Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

²⁰ Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano

²¹ Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo, materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.²²

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.²³

13. Compartimos la tesis expuesta por el autor, toda vez que la anulación de una norma jurídica genera un vacío en el sistema. No menos relevante es el hecho de que el objeto del control de constitucionalidad son los actos dictados por el Poder Legislativo o el Parlamento, en el caso particular de las leyes adjetivas, órgano que es donde reside el mayor nivel de legitimidad democrática (sus miembros son elegidos por el voto popular y el sistema deja abierta la posibilidad de que distintos partidos del sistema tengan representación). En este sentido, no parece coherente con la esencia de la democracia representativa que un solo ciudadano pueda cuestionar, incondicionalmente, un acto que tienen la fuente indicada.

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema

²² Peter Häberle, IBIDEM, p.96

²³ Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo²⁴; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.²⁵ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

15. Otro modelo que puede considerarse semiabierto es el dominicano, en razón de que cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad, a condición de que acredite que tiene un “interés legítimo y jurídicamente protegido”; dicho modelo será estudiado de manera exhaustiva en la segunda parte de este voto salvado.

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”²⁶. Se trata de un

²⁴ Humberto Nogueira Alcalá, *IBIDEM*, p. 330

²⁵ Humberto Nogueira Alcalá, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

²⁶ Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una *actio populares*, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas -resoluciones judiciales o actos administrativos- en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, *Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional*, núm. 10, julio-diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde). *sal Constitucional*, núm. 10, julio-diciembre 2008, pp.38-39



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano²⁷ y el venezolano.²⁸

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*.²⁹

18. Nos parece sumamente forzado el hecho de que la Sala Constitucional de Venezuela haya deducido la figura de la “acción popular” del contenido del texto transcrito, pues una simple lectura del mismo, evidencia que la legitimación de las personas físicas y jurídicas fue condicionada a que se demuestre *“(…) la afectación de derechos o intereses (…)*”. Entendemos que la referida sala en lugar de interpretar modificó el indicado texto, arrogándose facultades propias del Poder Legislativo.

19. Se trata de una grave situación, pues el texto de referencia no solo se refiere a las personas físicas, sino también a las morales, hipótesis donde resulta más difícil deducir la acción popular de un texto que prevé una condición precisa para que las personas tengan legitimación.

²⁷ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332. En los artículos 241.2, 241.4 y 241.5 de la Constitución colombiana se establece lo siguiente: *“Art. 241.2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación. Art.241.4 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 241.5 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”*.

²⁸ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*

²⁹ Véase Alain Brewer Carías, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. A modo de conclusión, en lo que concierne a esta parte de este voto, nos parece que hemos dejado claramente establecido que no existe un modelo único en materia de legitimación. Por otra parte, debemos destacar que el diseño del modelo es una facultad del constituyente derivado o del legislador ordinario, no del Tribunal Constitucional, órgano que debe limitarse a interpretarlo y darle contenido.

II. La Legitimación de los particulares para accionar en in constitucionalidad en el sistema de justicia constitucional dominicano

La cuestión de la legitimación ha tenido una evolución particular en nuestro sistema, tanto en el orden normativo como en el orden jurisprudencial. A esta evolución nos referiremos en los párrafos que siguen.

A. Evolución normativa

21. En la Constitución de 1924, el constituyente consagró un sistema de control concentrado muy especial, el cual estaba previsto en el artículo 61.5, cuyo contenido es el siguiente:

Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.³⁰

23. Este sistema guarda relación con el sistema actual, al menos en lo que concierne a la condición habilitante de las personas para accionar en inconstitucionalidad, pues la invocación de la violación a un derecho individual pudiera tipificar el “interés legítimo y jurídicamente protegido” a que se refiere el artículo 185 de la Constitución vigente.

24. Un elemento que nos parece interesante y pertinente, a propósito de la tesis que defendemos en este voto salvado, lo constituye el hecho de que el constituyente deslindó de manera precisa el requisito que debía acreditar una persona para estar habilitada para apoderar a la Suprema Corte de Justicia de una acción de inconstitucionalidad. Esta visión del constituyente dominicano se ha mantenido invariable en el tiempo, pues como veremos en los párrafos que siguen, en las dos reformas constitucionales que analizaremos se han previsto requisitos respecto de la legitimación de los particulares.

25. En la reforma constitucional de 1994, el control concentrado de constitucionalidad estuvo regulado en el artículo 67.1, texto constitucional en el que se establecía que:

³⁰ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1.- Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la Republica, a 10s Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la Republica, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a 10s miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y 10s Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada. (...)

26. Según el texto transcrito, la legitimación de las personas también fue condicionada, aunque en esta ocasión el constituyente fue menos preciso que en la reforma anterior, ya que, como puede apreciarse utilizó la expresión “cualquier parte interesada”. Esta situación dio lugar a la producción de una jurisprudencia carente de uniformidad, lo cual quedará evidenciado en el análisis que se hará más adelante.

27. Actualmente y a partir de la revisión constitucional de 2010, la expresión “cualquier parte interesada” fue sustituida por la expresión “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, según se establece en el artículo 185 de dicha Constitución.

28. Como se aprecia, en las tres reformas constitucionales en que se ha previsto el control concentrado de constitucionalidad la legitimación de los particulares ha sido condicionada al cumplimiento de requisitos determinados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.³¹

29. Durante la vigencia de la Constitución de 1994, podía accionar en inconstitucionalidad “cualquier parte interesada”, en adición al Presidente de la República, el Presidentes de la Cámara de Diputados y el Presidente del Senado.

30. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.³²

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte

³¹ La designación de los primeros jueces del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 23 de diciembre de 2011 y su juramentación el 28 de diciembre del mismo año.

³² En la sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “ Considerando, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción en inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra Cámara del Congreso Nacional y a parte interesada hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional; que el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad, por vía principal, contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga omne, o sea frente a todo el mundo; que independientemente de esa acción la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto puede ser alegada como medio de defensa, por toda parte que figure en un proceso judicial, o promovida de oficio por todo tribunal apoderado de un litigio, y en este caso, la declaración de inconstitucionalidad será relativa y limitada al caso de que se trate;”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciadores de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.³³ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas³⁴. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga

³³ En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: Considerando, de otra parte, que en armonía con el Estado de Derecho que organiza la Constitución de la República y los principios que le sirvieron de fundamento al constituirse la sociedad dominicana en nación libre e independiente, entre ellos el sistema de control de la constitucionalidad por vía de excepción, hoy ampliado mediante la instauración en 1994, con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por "parte interesada" aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria;"

³⁴ En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: Considerando, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia; Considerando, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la República y de la Cámara de Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas cámaras pueden ser considerados, al tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción; Considerando, que del estudio del expediente formado en la ocasión, resulta obvio que los impetrantes no ostentan la calidad de presidentes de las Cámaras Legislativas, situación específicamente prevista en el artículo 67 de la Carta Fundamental, para poder ejercer válidamente las acciones en inconstitucionalidad de que se trata, por lo que al no tener los impetrantes esa condición, procede que dichas acciones sean declaradas inadmisibles, por falta de calidad;"



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”³⁵ Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

34. Por su parte, el Tribunal Constitucional interpretó la noción de “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, en la misma línea que lo hizo la Suprema Corte de Justicia, en la medida que en cada caso analizaba la vinculación o relación que tenía el accionante con la norma cuestionada.

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.³⁶ En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el

³⁵ En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: Considerando, que la propia Constitución de la República establece en su artículo 185 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; Considerando, que en virtud del citado artículo 185 de la Constitución de la República los particulares tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad cuando posean un interés legítimo y jurídicamente protegido; Considerando, que una persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio;

³⁶ Véase sentencia TC/0031/13



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.*³⁷

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad³⁸.

37. En los precedentes señalados y en la totalidad de los casos resueltos en materia de control abstracto de constitucionalidad, el tribunal ha interpretado de manera coherente el texto de referencia, ya que en todos ellos se ha exigido la prueba de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. Otra cuestión distinta es el rigor con que se ha evaluado la existencia del referido requisito, pues si nos atenemos a las estadísticas, en muy pocos casos se ha declarado inadmisibles, por falta de legitimación, una acción de inconstitucionalidad incoada por un particular, persona física o moral.

38. Los precedentes señalados en los párrafos fueron abandonados en la Sentencia núm. TC/0345/19. En el sentido, de que a partir de la indicada decisión el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumirá cuando la acción de inconstitucionalidad la incoe un ciudadano dominicano. Mientras que las personas morales tienen que acreditar que están legalmente constituidas y demostrar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

39. Como se aprecia, en nuestro sistema ha quedado instaurada, por la vía pretoriana, la acción popular, es decir, que se ha operado un significativo cambio de precedente, con el cual no estamos de acuerdo, por las razones que explicamos en los párrafos que siguen.

³⁷ Véase sentencia TC/0520/16

³⁸ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

En la primera parte de este voto salvado tratamos algunas cuestiones generales respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, con la finalidad de facilitar la comprensión de las tesis jurídicas que estamos defendiendo. En esta segunda parte, analizaremos el criterio de la mayoría del tribunal y explicamos las razones por las cuales no compartimos dicho criterio.

A. El nuevo criterio de la mayoría del tribunal respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

40. Durante el tiempo que el Tribunal Constitucional tiene en funcionamiento ha interpretado la noción “interés legítimo y jurídicamente protegido” de una manera muy flexible, pues en todos los casos hace esfuerzos extremos para reconocer la legitimidad de los ciudadanos, pero en ningún caso asumió la tesis relativa a que debía presumirse el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tesis que, como resulta obvio, supone instituir, de manera indirecta, la figura de “la acción popular”.

41. El contenido de la decisión mayoritaria que trajo consigo la aplicación de la tesis de la acción popular fue el siguiente:

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*³⁹

42. Según este novedoso precedente, los ciudadanos dominicanos podrán acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad, sin necesidad de acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, pues este requisito se presumirá. En cambio, en lo concerniente a las personas morales o jurídicas, su legitimación estará condicionada a que demuestren que están legalmente constituida y a que exista un vínculo entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada. De manera que en lo que respecta a estas últimas personas no aplica la presunción.

43. No compartimos el referido precedente, en lo que concierne a presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de la persona física, porque entendemos que de la misma manera que las personas morales tienen que acreditar el referido requisito, también deben hacerlo las personas físicas, en la medida pues lo contrario implica modificar un precepto constitucional claro y preciso, como lo es la parte *in fine* del artículo 185.1, tal y como lo explicaremos más adelante.

44. Para justificar el cambio de precedente, la mayoría del tribunal expuso en la sentencia que sentó dicho cambio los motivos que se desarrollan en los párrafos que copiamos a continuación:

³⁹ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia 345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Expediente núm. TC-01-2019-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD) contra la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.⁴⁰

En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.⁴¹

Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la

⁴⁰ Véase párrafo núm.8, letra, l de la Sentencia 345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

⁴¹ Véase párrafo núm.8, letra m de la Sentencia 345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.*⁴²

45. De la lectura de los párrafos transcritos se pueden extraer los argumentos que sintetizamos a continuación:

a. Según el criterio mayoritario, del estudio de los precedentes del Tribunal Constitucional se advierte la atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con la intención de que los ciudadanos y las personas jurídicas legalmente constituida tengan la opción de fiscalizar la inconstitucionalidad de las normas, sin mayores complicaciones u obstáculos.

b. La vaguedad e imprecisión de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, requiere la reorientación de su enfoque, en aras de ampliarlo, en aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal y sobre los Procedimientos Constitucionales.

c. La acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previsto en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana.

⁴² Véase párrafo núm.8, letra n de la Sentencia 345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Nuestra posición respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

Esta parte del voto tiene dos secciones. En la primera analizo y respondo los argumentos desarrollados por la mayoría para justificar su tesis y en la segunda examino el acta núm. 54, de fecha 19 de octubre de 2009, levantada en una de las reuniones celebradas por la Asamblea Revisora de la Constitucional y en la cual se discutió la cuestión de la legitimación.

1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

En los párrafos que siguen explicaremos las razones por las cuales consideramos que la mayoría del tribunal modificó el artículo 185 de la Constitución, en lo relativo a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, en lugar de interpretarlo como lo había hecho hasta la fecha de la sentencia que instituyó el cambio de precedente.

46. Respecto del primer argumento, estamos contestes con la mayoría de este tribunal en lo que concierne a que del estudio de los precedentes establecidos por el tribunal en materia de legitimación de las personas físicas y morales se advierte una notable atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” orientado a facilitar el acceso al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. Se trata de una línea jurisprudencial positiva, en la medida que corresponde al Tribunal Constitución darle contenido, en su condición de último intérprete de la constitucionalidad, a las disposiciones constitucionales, en aras de que se hagan realidad los fines de la justicia constitucional, como son la protección de los derechos fundamentales, la supremacía constitucional y la preservación y funcionamiento del orden constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

47. La apertura exhibida por el tribunal en la materia tiene dos lecturas, desde mi punto de vista. Por una parte, evidencia el reconocimiento de que el acceso de las personas físicas y morales al Tribunal Constitucional por la vía de la acción en inconstitucionalidad fue condicionado por el constituyente a que se demostrara “un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Esta convicción es la que explica que en cada caso conocido en la materia se fiscalizara el cumplimiento del referido requisito procesal. Por otra parte, se evidencia una considerable flexibilidad al momento de establecer la acreditación del mencionado presupuesto procesal.

48. En este sentido, la referida línea jurisprudencia no debió servir de fundamento para deducir, muy forzosamente y sin necesidad, del texto constitucional la figura de la “acción popular”, sino para sustentar la inexistencia de dicha figura, pues de existir la misma, el Tribunal Constitucional no hubiera exigido, durante más de siete años, la acreditación del “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

49. Respecto del segundo argumento, en este la mayoría del tribunal sostiene que la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” es “vaga e imprecisa”, y que por esta razón se hacía necesario reorientar el enfoque hecho hasta la fecha, con la finalidad de ampliarlo. La ampliación, como ya hemos visto, consistió en presumir el requisito procesal indicado e instaurar pretorianamente la figura de la “acción popular”. Esta reorientación la sustentó la mayoría del tribunal en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales.

50. Contrario a lo afirmado por la mayoría del tribunal, la expresión de referencia es muy precisa, pues alude a que todo accionante tiene que demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, lo cual supone establecer el perjuicio que la aplicación de la norma cuestionada le causaría. Vaga e imprecisa era la expresión



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“cualquier parte interesada”, prevista en la parte *in fine* del artículo 61 de la Constitución anterior. Oportuna es la ocasión para que se reflexione sobre las razones por las cuales el constituyente de 2010 y el legislador de 2011, optó por no utilizar la expresión “cualquier parte interesada”.

51. Este cambio tuvo por finalidad, según veremos cuando analicemos los debates que tuvieron lugar en el seno de la Asamblea Revisora, evitar que se repitiera la experiencia vivida con la Suprema Corte de Justicia, cuando esta ejerció control de constitucionalidad e interpretó la expresión “cualquier parte interesada” como si se tratara de la figura de la “acción popular”.

52. No obstante, la mayoría de este tribunal no ha tenido obstáculo para entender que en nuestro sistema existe “acción popular”, lo cual me parece que, con el mayor respeto que me merece dicho criterio mayoritario, que estamos en presencia de un desconocimiento de la decisión tomada por el constituyente derivado.

53. La “reorientación” para ampliar el enfoque dado por el tribunal a la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” se sustentó, como indicamos anteriormente, en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

54. Lo primero que llama la atención de esta tesis es que no se explica la relación que existe entre presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y dichos principios. Es decir, que no se indica la manera en que el constituyente desconoció los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad, al condicionar el acceso al Tribunal Constitucional de las personas físicas y morales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

55. Entendemos que el hecho de que el constituyente haya exigido a los particulares que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no viola los referidos principios, tal y como quedará evidenciado en los párrafos que siguen.

56. El principio de accesibilidad es uno de los tres componentes de la tutela judicial efectiva, siendo los dos restantes, el derecho a una decisión en un plazo razonable y el derecho a la ejecución de la sentencia. Para los fines de este voto, solo interesa el análisis del acceso a la justicia, el cual se concretiza cuando el ordenamiento contempla los mecanismos que permiten a las personas exigir sus pretensiones ante un tribunal.

57. Sin embargo, el principio de accesibilidad no supone, como parece entenderlo la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador deban abstenerse de establecer requisitos procesales para accionar, pues lo contrario implicaría el desorden y la anarquía del sistema.

58. Obviamente, lo anterior no implica que entendamos que el constituyente y el legislador tengan la potestad de establecer requisitos procesales irracionales, sin sentido y que solo sirvan para entorpecer la administración de justicia. No, reconocemos que dicha facultad tiene límites y, en consecuencia, puede ser objeto de cuestionamientos.

59. El principio de accesibilidad no autoriza al Tribunal Constitucional a desconocer requisitos sustanciales de orden procesal establecidos por el legislador y, menos aún, si los mismos los previó el constituyente, como ocurre en la especie. La correcta aplicación de dicho principio se produce cuando el tribunal interpreta el “interés legítimo y jurídicamente protegido” al amparo de otros principios esenciales del sistema, como son el *pro homine* y *pro libertatis*. En esta dirección fue que se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consolidó la línea jurisprudencia sobre la materia que hoy, lamentablemente, se está abandonando.

60. En efecto, una revisión de las sentencias dictadas en la materia permite advertir la flexibilidad mostrada por el tribunal al momento de verificar la acreditación del requisito del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con lo cual se estaba siendo respetuoso del principio de accesibilidad.

61. Respecto del principio de informalidad, entendemos que este tampoco impide que se establezcan requisitos para acceder ante un tribunal, pues este principio hace referencia a que no deben consagrarse formalidades innecesarias y que se constituya en un obstáculo para acceder a la justicia. Es importante tener en cuenta que los requisitos de admisibilidad, como el que nos ocupa, no son de pura forma, sino que están vinculados con principios esenciales del sistema de justicia. Por otra parte, el principio de informalidad no debe interpretarse de la misma manera en todos los procesos constitucionales, ya que la naturaleza de los mismos difiere.

62. Así, por ejemplo, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad se exigen determinados requisitos que no aplican para la acción de amparo, ya que esta última es, esencialmente, informar. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad se exige, contrario a lo que ocurre en materia de amparo, el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente motivada, so pena de ser declarada inadmisibile, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

63. Respecto del principio de constitucionalidad, es oportuno destacar que el mismo hace referencia a la responsabilidad que tiene el Tribunal Constitucional y los tribunales del Poder Judicial de defender el principio de supremacía de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, lo que en modo alguno supone que sea necesario la implementación de la figura de la “acción popular” para que estos órganos puedan cumplir con dicha obligación.

64. Respecto de la efectividad, se trata de un principio referido a que los jueces deben conocer los procesos constitucionales imbuidos del deseo de proteger la integridad de la Constitución, los derechos fundamentales y el orden constitucional. En la especie que nos ocupa la aplicación del principio supone el respeto de un texto constitucional que, como el artículo 185, condiciona la legitimación de los particulares, en materia de acción directa de inconstitucionalidad, a que demuestren un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, no en modificar dicho texto.

65. El tribunal actúa de manera efectiva, cuando interpreta con flexibilidad y bajo la orientación de los principios *pro homine* y *pro libertatis*, el requisito procesal de referencia, no presumiéndolo y estableciendo pretorianamente la figura de la “acción popular”, como erróneamente lo ha entendido la mayoría de este tribunal.

66. Respecto del tercer argumento, en este la mayoría del tribunal concibe la acción directa de inconstitucionalidad como un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previstas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana. Este argumento no se desarrolla, como ocurre con los demás que hemos analizado.

67. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen democracias directas, sino democracias representativas. Esto es lo que explica que, en la mayoría de los sistemas, si bien los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en los asuntos públicos no lo hacen directamente, sino a través de las autoridades



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que han elegido. Sus representantes. En el caso de la defensa de la supremacía de la Constitución lo hacen, vía el presidente de la República, un número determinado de legisladores o el Defensor del Pueblo. De manera que estamos de acuerdo con la mayoría cuando afirma que el control de constitucionalidad fue previsto para que el ciudadano pueda defender la supremacía de la Constitución, sin embargo, el ejercicio de este derecho lo hace, generalmente, a través de sus representantes. No directamente.

68. En el sistema de justicia constitucional dominicano, como en la mayoría de los sistemas de justicia del Continente Americano, la legitimación del ciudadano para accionar en inconstitucionalidad está condicionado; mientras que en el Continente Europeo el ciudadano carece, generalmente, de legitimación. Todo lo cual se enmarca en la lógica, según la cual la participación directa del ciudadano en las decisiones públicas, es excepcional y, en consecuencia, requiere de una habilitación expresa del constituyente o del legislador.

69. La cláusula de la soberanía popular supone que el poder reside en los ciudadanos y que los representantes no son más que mandatarios. Sin embargo, mientras los representantes mantengan su mandato es a ellos a quienes corresponde tomar las decisiones políticas. Esto es lo que explica, por ejemplo, que la iniciativa legislativa no corresponda a cada uno de los ciudadanos, sino a los legisladores, presidente de la República, Suprema Corte de Justicia y la Junta Central Electoral. De la misma manera que no se viola el principio de soberanía popular porque un solo ciudadano no pueda introducir un proyecto de ley de manera directa, tampoco se viola dicho principio porque se condicione la legitimación de los particulares a que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como de manera expresa lo estableció el constituyente dominicano.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

70. La Constitución vigente consagra la iniciativa legislativa popular, lo cual supone una modalidad de ejercicio de democracia directa. Esto no existía hasta el 26 de enero de 2010, fecha de proclamación de la actual Constitución. Pero esto no significa que la inexistencia de dicha figura implicara una violación al principio de soberanía popular. Es incuestionable que según este principio todo el poder reside en el pueblo, pero en las democracias que existen en el mundo dicho poder se ejercer por la vía de la representación, a menos de que, insistimos, haya una habilitación expresa por parte del constituyente o del legislador, verbigracia la iniciativa popular o el referendo.

71. En el caso particular de la República Dominicana, el principio de la representación está claramente delimitado. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución se establece que: *“La soberanía popular reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o de forma directa en los términos que establece esta Constitución y las leyes”*. No cabe dudas, que la representación es la regla y la participación directa en las decisiones política es la excepción. Esto supone, como ya hemos indicado, qué la participación directa de los ciudadanos requiere de una habilitación constitucional o legal.

72. En este orden, un sistema de justicia constitucional que solo habilite a determinados órganos políticos para accionar en inconstitucionalidad como existe en la mayoría de los países del Continente Europeo, no viola el principio de soberanía. Si el principio de soberanía popular no se viola cuando el ciudadano no puede acceder directamente al Tribunal Constitucional, menos se viola en los sistemas de justicia constitucional que, como el dominicano, no impide dicho acceso, sino que lo condiciona a la acreditación de un requisito carente de complejidad y que el Tribunal Constitucional podía interpretar de manera flexible, como precisamente lo hizo durante más de siete años.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

73. En otro orden, es cierto que cualquier violación constitucional incide negativamente en los ciudadanos, pero también es cierto que no todas las violaciones tienen el mismo nivel de incidencia. Esta diferencia fue la tomada en cuenta para condicionar la legitimación de los ciudadanos y es aquí donde reside la justificación de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. En la lógica del sistema, las violaciones constitucionales que no conciernen directamente al ciudadano, este no puede cuestionarla directamente sino a través de sus representantes y aquellas que les afectan directamente puede cuestionarla sin intermediario.

74. Como se aprecia, el condicionamiento de la legitimación de los particulares a que demuestre el interés legítimo y jurídicamente protegido, no se debe a que los redactores de la Constitución tuvieran una mentalidad civilista como frecuentemente se repite. Nada de eso, pues la realidad es que su explicación hay que buscarla en la esencia misma de la democracia representativa.

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho⁴³, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

76. En otras palabras, lo que se plantea es que, si el constituyente consagró dicha cláusula, por vía de consecuencia, queda obligado a instaurar la figura de la “acción popular” y que, en la eventualidad de que no ocurra así, los Tribunales Constitucionales quedan habilitados para establecerla pretorianamente. Nosotros

⁴³ Según el artículo 7 de la Constitución: “La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consideramos que se trata de una tesis absolutamente incorrecta, por las razones que explicamos a continuación.

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Lander y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bon, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.⁴⁴

78. De manera que se trata de una cláusula que nace del constitucionalismo social alemán y resulta que en el sistema de justicia constitucional de ese país no existe la figura de la “acción popular”, un dato relevante que debió valorar la mayoría del Tribunal antes de pretender justificar la creación pretoriana de la referida figura procesal en dicha cláusula.

79. Ahora bien, ¿Cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.⁴⁵

⁴⁴ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

⁴⁵ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.⁴⁶

81. Actualmente los Estados de los países democrático se ocupan no solo de garantizar los derechos de los ciudadanos frente al Estado y los particulares, sino también de satisfacer las necesidades sociales, es decir, que en estos países pueden definirse como Estados Sociales y Democráticos de Derecho, lo cual no significa que, como lo pretende la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador de dichos países esté obligado a implementar la figura de la “acción popular” y que de no hacerlo inobserva la referida cláusula.

82. Todo lo contrario, en la mayoría de estos sistemas no existe la “acción popular”, ya que el acceso de los ciudadanos al tribunal por la vía de la acción de inconstitucionalidad, en algunos casos está prohibido y, en otros casos, está condicionado.

2. El constituyente de 2010 excluyó expresamente la “acción popular”

83. Para que no quede dudas de que el constituyente dominicano excluyó deliberadamente la figura de la “acción popular” en materia de acción directa de inconstitucionalidad, en los párrafos que siguen analizaremos el acta núm. 54,

⁴⁶ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149

Expediente núm. TC-01-2019-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD) contra la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

levantada en la sesión de la Asamblea Revisora de la Constitución celebrada en fecha 19 de octubre de 2009, y en la cual fue discutida la cuestión relativa a la legitimación de los particulares.

84. En esta sesión los representantes de los dos partidos mayoritarios, (en ese momento): el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) propusieron respecto del Tribunal Constitucional lo que copiamos a continuación:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:
1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

85. Hecha la propuesta anterior, se inició el debate, el cual se centró en lo relativa al requisito previsto para que los particulares pudieran acceder al Tribunal Constitucional, por la vía de la acción de inconstitucionalidad. En este orden, en dicho debate destacan la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández; así como la del asambleísta Julio César Valentín Jiminián. La primera propugnó por una legitimación incondicionada de los ciudadanos, es decir, por lo que se conoce como la “acción popular”, mientras que el segundo defendió la propuesta de los partidos mayoritarios, en la cual, como ya hemos indicados, la legitimación de los particulares se condicionaba a que demostraran un “interés



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídico y legítimamente protegido”. Las posiciones de ambos asambleístas se copian a continuación y luego se analizan.

86. El texto de la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández es el siguiente:

Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y es una elitización de la materia constitucional, ¿por qué?, porque los presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los legisladores, somos parte interesada porque nosotros hacemos la ley. Entonces, hacemos una ley y si uno de nosotros, o una tercera parte, la considera inconstitucional pudiéramos ir a la instancia en una acción directa. Ahora, a mí no me parece justo el que un ciudadano, para ir al Tribunal Constitucional, tenga que probar que tiene un interés jurídicamente protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad, como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en el 1998. Por lo que, yo creo que en ese texto lo primero que debe tener el derecho de demandar la inconstitucionalidad por vía directa ante el Tribunal Constitucional es todo ciudadano, porque no tenemos en esa condición que demostrar que tenemos el interés jurídicamente protegido, porque mantener eso es tener que probarle a los jueces que el interés está jurídicamente protegido, y para mí eso es una lesión a los derechos fundamentales de ciudadanía. Es posible que esto que yo estoy proponiendo no se apruebe, pero yo quiero que conste en acta que alguien lo dijo, porque cometimos el error de quitarlo en el artículo 50 y eso vulnera un derecho fundamentalísimo, ¡fundamentalísimo!, porque no es verdad que el ciudadano, en un estado social, tiene que probar el interés jurídicamente protegido para incoar la acción, porque si no tiene que probarlo en el procedimiento de la vía difusa en cualquier tribunal, tampoco tendría que probarlo en la justicia constitucional, que fundamentalmente la prerrogativa del Tribunal Constitucional es someter el ejercicio del poder político y público a la Constitución, y cualquier ciudadano o ciudadana tiene que tener ese derecho, esa facultad garantizada, sin tener que demostrarle al juez que tiene un interés jurídicamente protegido, porque cuando me ponen como ejemplo Los Haitises, nada más no son los de Gonzalo los que tienen derecho al medio ambiente y derecho sobre Los Haitises, lo tenemos todos, porque contemplamos que en la Constitución todos tenemos el libre derecho al medio ambiente y a cualquier otra cosa, y a cualquier otro derecho contemplado en la propia Constitución. Claro que en el caso del medio ambiente todo el mundo podrá tener la acción directa, porque ése es un derecho colectivo o difuso, pero yo creo que establecer que sólo personalidades tengan derecho a incoar la acción en inconstitucionalidad, sería una justicia constitucional de élites. Por lo que, yo propongo formalmente que la acción en inconstitucionalidad de manera directa esté abierta a cualquier ciudadano o ciudadana, y que se elimine 'que tenga un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés jurídicamente protegido, de conformidad con la Constitución’, para que diga: ‘o de las personas de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley’. Aunque me quede sola otra vez, creo que es lo jurídicamente justo, y el único mecanismo que restablece el daño que se hizo cuando se eliminó del artículo 50 la prerrogativa ciudadana de incoar de manera directa la inconstitucionalidad de toda norma o todo acto jurídico. El que tenga oídos para oír, que oiga, y el que no, que se haga el sordo.

87. Mientras que el texto de la intervención del asambleísta Julio Cesar Valentín Jiminián es el siguiente:

Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: Quiero fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de Verificación, Frank Martínez, y quiero al momento de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana, sí, está también Félix Vásquez, quiero además de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana desmontar lo que estimo es un error y es querer decir, querer afirmar, que un Estado social y democrático de derecho supone la premisa de que de manera abierta cualquier ciudadano, aún sin interés legítimo, pueda intentar una acción directa en inconstitucionalidad, y esa afirmación es falsa de toda falsedad, no es una prerrogativa sine qua non que para que un Estado sea social y democrático de derecho deba establecerse la acción popular en inconstitucionalidad. Ni estuvo fijada en la Constitución de 1994, interpretada antojadizamente por la actual Suprema Corte de Justicia en ocasión de discutirse lo que fue la aprobación de ambas cámaras legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una organización de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sociedad civil, posición que algún tiempo después, una decena de años después, modificaron estableciendo qué pretendió el legislador cuando dijo 'cualquier parte interesada'. España es un Estado social y democrático de derecho y el constitucionalismo iberoamericano de hoy, incluyendo todas las reformas que se han hecho a principios del Siglo XXI y todas las que se hicieron en la última década del Siglo XX...yo les pido que me escuchen, como yo escuché. En todas las constituciones de Iberoamérica, en todas, excepto en la colombiana, en ninguna existe lo que aquí se ha pretendido vender como una acción popular en inconstitucionalidad y que su no incorporación sería un acto de retroceso, ¡falso de absoluta falsedad!, ¡a nosotros no nos van a sorprender!; que sea un derecho de cualquier ciudadano o de cualquier asambleísta defender ese criterio, ¡perfecto!, pero no hay tal regresión, porque la regresión es conforme o de acuerdo a lo que tenemos en la actualidad. Regresión o retroceso sería si no estuviésemos ampliando las atribuciones o derechos; es avance porque estamos desmontando esa atribución a la Suprema Corte de Justicia, cargada de responsabilidades administrativas, cargada de un sinnúmero de recursos de casación, cargada de una cantidad de recursos o de acciones en inconstitucionalidad no falladas, ahora tendremos una justicia constitucional pronta y adecuada. Si Francia es un Estado social y democrático de derecho y no tiene la acción popular; si Holanda es un Estado social y democrático de derecho y no tiene acción popular; Suecia es un Estado democrático y de derecho y todos los Países Bajos, que son los de mayor configuración y tradición democrática aún en los momentos de mayores traumas autoritarios del mundo, esos países se mantuvieron en una actitud y una defensa enorme de los principios democráticos. En consecuencia, establecer que no establecer la acción directa en inconstitucionalidad como una atribución o como una acción popular es una negación de principios elementales del Estado social y democrático de derecho, nosotros le decimos: ¡no es verdad!, se puede



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo, España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiera a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son sólo tres derechos difusos que estamos estableciendo!, tenemos derechos difusos y por tanto el derecho a la potestad de cualquier ciudadano a intentar una acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué?, si la Constitución del año 1994 pretendía establecer que era un derecho de todo ciudadano la acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente de la República con facultad?, él es un ciudadano, ¿Por qué estableció al presidente de ambas cámaras legislativas?, él es un ciudadano, (a viva voz se escuchó a la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández decir: ‘Son ciudadanos especiales’) ahora le estamos estableciendo el Defensor del Pueblo, pero además de eso, además de los presidentes de las cámaras legislativas, que como en el caso actual, los presidentes de las cámaras legislativas son del mismo partido del Presidente de la República, se le está atribuyendo la potestad de la acción directa en inconstitucionalidad, ¿saben a quién?, a un tercio, a la minoría que haya advertido en el Parlamento: ‘ésa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla’, si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera ‘elitizar’, como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: 'Ésta no es mi Constitución', afortunadamente es la minoría la que está con esas 'voces agoreras' en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraría la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice 'no más a aquellos resabios autoritarios del pasado'. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: 'Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria'. Es decir, que ahí sólo se está agregando una 'y', es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido de la Liberación Dominicana, suscrita por el Partido Revolucionario Dominicano, dice: 'El Tribunal Constitucional será



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley'. ¿Por qué estamos estableciendo 'cualquier otra materia que disponga la ley'? ¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de amparo, yo lo creo, en un mes, en dos meses, en cinco meses, en diez meses, pero cualquier otra atribución que se vea en el futuro (...)

88. Del contenido de los párrafos transcritos se advierte claramente que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución se discutió ampliamente la cuestión de la legitimación para accionar de los ciudadanos. Esta constancia es muy importante, porque demuestra que el modelo seguido en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad se consagró en la Constitución de manera reflexiva, es decir, que hubo una decisión consciente y deliberada.

89. De manera que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución tuvo lugar un debate orientado a determinar cuál de los modelos debía seguirse. Recuérdense que, como lo indicamos en la primera parte de este voto, desde nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

punto de vista los modelos son tres: el cerrado, exclusión de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, semiabierto, reconocimiento condicionado de la legitimación de las personas y, el abierto, en el cual la sola condición de ciudadano habilita para accionar en inconstitucionalidad, es decir, “acción popular”.

90. La evidencia de que se produjo un debate consciente respecto del modelo que debía seguirse en la materia que nos ocupa, la constituye la intervención de otro de los asambleístas, el diputado Rafael Porfirio Calderón Martínez, pues este afirmó de manera precisa que

Ahora, os toca determinar si nos acogemos a mantener el criterio de un interés jurídicamente protegido, que ya hay jurisprudencia, o si decidimos generar un ambiente donde cualquier ciudadano pueda accionar en el control concentrado, que es lo que estamos discutiendo ahora, el control concentrado, si pudiera, para que luego se determine su calidad, porque los tribunales evalúan ciertamente la competencia y la calidad de quienes intervienen. En esa tesitura, honorables asambleístas, pienso que es prudente qué dadas las experiencias acumuladas a partir del 1994, con el control concentrado, fijemos un criterio hacia futuro para poder evaluar el criterio que hoy se presenta en el artículo 190.

91. Dicho lo anterior, sintetizaremos las posiciones de los referidos asambleístas. En este orden, Bonilla Hernández indicó que condicionar la legitimación de las personas a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no es coherente con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, pues según ella el derecho a accionar en inconstitucionalidad es un derecho de ciudadanía. Esta posición fue rebatida por el asambleísta Valentín Jiminián, quien destacó que el hecho de que la República Dominicana se haya definido como un Estado Social y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Democrático de Derecho no obliga al constituyente a consagrar la figura de la “acción popular”.

92. Lo que en definitiva plantea el asambleísta Valentín Jiminián es que nada impide que en un Estado Social y Democrático de Derecho se adopte una modalidad de legitimación distinta a la de la “acción popular”, como lo han hecho la mayoría de los países del mundo. Nosotros entendemos que esta es la posición correcta, por las razones que ya hemos explicado y a las cuales nos remitimos.

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.⁴⁷

94. Por otra parte, en el artículo 28.2 del proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales se establecía la presunción del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, aspecto este que fue eliminado, pues

⁴⁷ El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: “Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la ley vigente sobre la materia no contempla dicha presunción. En efecto según el indicado texto:

(...) 2. En las acciones dirigidas contra leyes, reglamentos y disposiciones normativas dictadas por los poderes públicos, órganos constitucionales u otras autoridades se presume que toda persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido en tanto eventual destinatario de la norma atacada en inconstitucionalidad. Los mismos se presumen tener un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar directamente en inconstitucionalidad. Si los actos cuestionados vulneran derechos colectivos y del medio ambiente o intereses colectivos y difusos tendrán interés para accionar las mismas personas legitimadas para interponer acciones de amparo colectivos.

95. El hecho de que el constituyente haya rechazado la idea de considerar entre los derechos de ciudadanía el derecho a accionar en inconstitucionalidad e igualmente, el hecho de que el legislador haya descartado la idea de presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, constituyen elementos que despejan la más mínima duda respecto de que la figura de la acción popular es extraña a nuestro sistema de justicia constitucional. En este orden, la línea jurisprudencial, que ahora se abandona (revisión de la legitimación de los particulares, de manera casuística) es la correcta.

96. Respecto de esta cuestión, Alan Brewer Carías ha sostenido que al condicionarse el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad a la acreditación de un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, quedó eliminada

(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la constitucionalidad de los actos estatales, y que, dado el principio constitucional de la supremacía, se presume que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.⁴⁸

97. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”⁴⁹, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.⁵⁰

98. Nuestra posición estuvo motivada en el dato estadístico relativo a que las acciones que se habían incoado hasta la fecha provenían de particulares y no del presidente de la República ni de los presidentes de las Cámaras del Congreso. A partir de esta realidad consideramos la necesidad de una interpretación flexible del texto de referencia, posición a la cual no renunciamos, pero sin llegar al extremo de

⁴⁸ Allan Brewer Carías. “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Tomo I. Santo Domingo, pp.313.

⁴⁹ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “La reforma constitucional en la República Dominicana”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009, pp. 275-299, particularmente la p. 294

⁵⁰ Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido e instaurar pretorianamente la acción popular.

99. No hay necesidad de que el Tribunal Constitucional desconozca la voluntad expresa del constituyente, instaurando pretorianamente la “acción popular”. Lo correcto es que se continúe con la línea jurisprudencial orientada a verificar en cada caso, pero de manera flexible, la acreditación del interés legítimo y jurídicamente protegido”.

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.⁵¹

Conclusiones

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La elección del referido modelo se evidencia en el contenido de la parte in fine del artículo 185.1, de la Constitución, texto que condiciona la legitimación de los particulares a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

⁵¹ Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase Derecho Constitucional, Jus Novum, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase Constitución Comentada, 2015, pp. 404-405.

Expediente núm. TC-01-2019-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD) contra la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del contenido del acta levantada en la sesión celebrada por la Asamblea Revisora, en particular de la núm. 54, de 9 de octubre, de 2009, se advierte que el tema que nos ocupa fue debatido ampliamente, pues tal y como se explica en el desarrollo de este voto salvado, hubo propuesta en el sentido de que se reconociera el derecho a accionar a todos los ciudadanos, por la sola condición de ser ciudadano, es decir, que se propugnó por la instauración de la figura de la “acción popular”. Pero esta tesis no prosperó, en la medida que, como indicamos anteriormente, una mayoría abrumadora de los asambleístas (99 de 114 que asistieron a la referida sección del 9 de octubre de 2009) prefirieron el modelo semiabierto, al cual ya nos hemos referido.

De manera que hubo una posición clara y expresa del constituyente dominicano de no consagrar la figura de la “acción popular”. En este mismo orden, es importante destacar que, por una parte, de los derechos de ciudadanía que se contemplaban en el proyecto de reforma constitucional fue eliminado el derecho a accionar en inconstitucionalidad y, por otra parte, en el proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales, artículo 28.2, se establecía que el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumía, lo que suponía que el accionante no tenía que acreditarlo. Esta presunción tampoco fue aprobada.

Todo lo anterior despeja la más mínima duda respecto de que en nuestro sistema de justicia constitucional no existe la figura de la “acción popular”, razón por la cual el Tribunal Constitucional debió seguir examinando en cada caso si el accionante tenía “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tal como lo hizo durante más de siete años. Presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y, en consecuencia, establecer pretorianamente la “acción popular”, constituye un desconocimiento del artículo 185.1 de la Constitución.

El tribunal no debió abandonar la línea jurisprudencial que articuló desde sus orígenes, ya que ésta le permitió facilitar el acceso de los particulares al Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional, interpretando flexiblemente el referido texto constitucional, pero no desconociéndolo como se hace a partir de la fecha de la Sentencia núm. TC/0345/19, de fecha 16 de septiembre, que sentó el cambio de precedente.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, presentamos un voto salvado fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, las organizaciones políticas siguientes: Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD) interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad en contra de la Resolución núm. 08-2019 dictada por el Pleno de la Junta Central Electoral (JCE) en fecha siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019), que instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias del diecisiete (17) de mayo del año dos mil veinte (2020).
2. Quien suscribe el presente voto, si bien esta conteste con el fallo adoptado por este plenario, pues reconocemos que el asunto es inadmisibile por existir cosa juzgada constitucional respecto a lo invocado y pretendido, quien suscribe esta posición particular no está conteste con el precedente que se encuentra en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trasfondo de este fallo, pues tal como hemos expuesto en los votos contenidos en las sentencias núm. TC/0375/19 y TC/0440/19, y como fue afirmado por este propio plenario en las sentencias núm. TC/0031/13, y TC/0145/16, el voto de arrastre no resulta inconstitucional, al tenor de las disposiciones contenidas en nuestra norma de normas.

3. En este orden, y tal como se verifica en la propia sentencia respecto a la cual efectuamos este voto, las principales invocaciones de inconstitucionalidad son las siguientes:

g. Durante el intervalo en que se mantuvo pendiente la solución del presente proceso de justicia constitucional fue declarada la inconstitucionalidad, y consecuente anulación, de la resolución número 08-2019 emitida, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral (JCE), acto normativo objeto del control de constitucionalidad de que se trata, por contrariar las disposiciones esbozadas en los artículos 39.1 —derecho a la igualdad—, 40.15 —principio de legalidad— y 110 —principio de la seguridad jurídica— de la Constitución dominicana.

h. Al respecto, en la sentencia TC/0440/19 del 10 de octubre de 2019, se estableció, entre otras cosas, que:

h. En este orden de ideas, la resolución objeto de impugnación viola la Constitución en virtud de que la Junta Central Electoral consigna en esta el sistema de voto electoral denominado de arrastre, estamento contrario a los artículos 22, 77, y 208 de la Constitución, toda vez que margina la condición de los votantes al aniquilar el mecanismo de elección de los representantes políticos, en contraposición a lo que establece el artículo 4 de la Constitución, atentando contra el principio democrático y representativo, tal y como



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determinó este Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0375/19, de diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), a lo cual haremos referencia más adelante.

(...)

e. Luego del examen de los argumentos esgrimidos por las partes y al confrontar la resolución atacada con las disposiciones constitucionales, alegadamente vulneradas, se precisa indicar respecto del alegato de que la Junta Central Electoral (JCE) no tenía facultad para interpretar la ley y ordenar en la citada resolución, la ejecución distinta para las provincias de mayor densidad electoral, al mantener el voto de arrastre del senador y eliminarlo en las veintiséis (26) provincias de menor población, este tribunal constitucional considera que el referido órgano electoral desbordó las competencias que le confiere el artículo 5 de la Ley núm. 157-13, sobre el Voto Preferencial, pues como órgano constitucional encargado de organizar y dirigir las elecciones está llamado a ejecutar las normas que lo regulan de conformidad con lo que dispone la ley. Su facultad reglamentaria no puede ejercerla colocándose por encima del legislador.

(...)

h. La Junta Central Electoral, al disponer por medio de la Resolución núm. 08- 2019 que la Ley núm. 15-19, en lo atinente a los artículos 92 y 104, que el voto de arrastre se aplicaría de forma distinta, ha vulnerado los principios de legalidad y de seguridad jurídica, dispuestos por los artículos 40.15 y 110 de la Constitución.

(...)

g. En este orden de ideas, la resolución objeto de impugnación viola la Constitución en virtud de que la Junta Central Electoral consigna en esta el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sistema de voto electoral denominado de arrastre para seis provincias, estamento contrario a los artículos 22, 77 y 208 de la Constitución, toda vez que margina la condición de los votantes al aniquilar el mecanismo de elección de los representantes políticos, en contraposición a lo que establece el artículo 4 de la Constitución, atentando contra el principio democrático y representativo.

(...)

i. En consonancia con lo anterior, este Tribunal Constitucional, al verificar que la sentencia TC/0440/19 del 10 de octubre de 2019, acogió una acción directa de inconstitucionalidad respecto de la misma norma atacada en el presente proceso, esto es: la resolución número 08-2019 emitida, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral (JCE), considera procedente declarar inadmisibles —como en efecto se declara— la acción promovida por las organizaciones políticas Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD), por existir cosa juzgada constitucional respecto del asunto de que se trata. Esto en virtud de las disposiciones establecidas en los artículos 7.12 y 45 de la ley número 137-11 y, supletoriamente, del artículo 44 de la ley número 834, del 15 de julio de 1978.

4. Lo primero que debemos señalar y hacer constar es que en el voto relativo a la sentencia núm. TC/0440/19, expusimos como esta corporación constitucional fue más allá de lo solicitado e invocado por las partes, pues mediante el apoderamiento que dio como resultado esta decisión, solo debíamos referirnos a la constitucionalidad o no de la resolución núm. 08-2019, no en torno a la constitucionalidad del denominado voto de arrastre, que no era el objeto de la acción interpuesta.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. En tal virtud, este apoderamiento debió circunscribirse a comprobar si lo invocado permitía determinar que la disposición atacada adolecía de algunos de los vicios que esta corporación ha comprobado dan lugar a la acción directa de inconstitucionalidad, que son el vicio de forma o procedimiento (TC/0274/13), vicio de fondo, o vicio de competencia (TC/0418/15).

6. En este orden, y respecto al voto de arrastre, debemos subrayar que en los votos de las sentencias previamente indicadas plasmamos nuestra posición particular al respecto, en el sentido de que el voto de arrastre no contraviene la Constitución, pues el mismo no trasgrede el carácter de directo y libre del voto, ya que tal como ha explicado este mismo tribunal en el numeral 9.1.2. de la sentencia núm. TC/0170/13 y en la sentencia núm. TC/0146/16 “...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”, agregando, asimismo, específicamente en el numeral 9.1.4. de las motivaciones del propio fallo núm. TC/0170/13 que “...**el sufragio directo, significa que el votante elige a su representante sin la interposición de un intermediario o delegado electoral que seleccione finalmente al candidato**”.

7. Asimismo, y en relación al tema de la libertad del voto sostuvimos y expusimos que ya al respecto esta corporación constitucional fue expresa y concluyente al afirmar, en el numeral 9.2.6. de la sentencia núm. TC/0145/16 el precedente de que

...por “voto libre” se entiende aquel sufragio que ejerce un ciudadano, conforme al sistema de votación regularmente instituido por un Estado determinado, en el que éste elige con plena libertad y sin coacción de ningún tipo, el candidato o propuesta de candidatura de su predilección. No se debe confundir, en ese sentido, la libertad del voto, con el alcance del voto, pues



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

8. A grandes rasgos esta es nuestra posición respecto al denominado voto de arrastre, y así lo desarrollamos de forma amplia en la repetida posición particular, relativa a la sentencia TC/0375/19, donde se conoció de la inconstitucionalidad del párrafo del artículo 2 de la ley 157-13, criterio jurídico que traemos a colación a propósito de lo consignado en esta sentencia respecto a este tema.

Conclusión

Esta juzgadora considera que el Tribunal obró de manera correcta al decretar la inadmisibilidad por existir cosa juzgada constitucional de la acción interpuesta respecto a la Resolución núm. 08-2019, dictada por la Junta Central Electoral.

Sin embargo, somos de la firme convicción de que el voto de arrastre no vulnera el carácter libre, secreto y directo del voto, ante lo cual el mismo no resulta inconstitucional.

Firmado: Alba Beard Marcos, Jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
WILSON S. GÓMEZ RAMÍREZ

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) Los jueces que hayan emitido un voto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo consigna que: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

La expresión del presente voto se orienta en la misma línea y por idénticas razones de la posición hecha valer por el suscrito en los votos salvados presentados en las sentencias TC/0421/19, de fecha 9 de octubre del 2019; TC/0440/19, de fecha 10 de octubre del año 2019; TC/0441/19, de fecha 10 de octubre del 2019 y TC/0445/19, de fecha 11 de octubre de 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, y en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por las organizaciones políticas siguientes: Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD) contra la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Alianza por la Democracia (APD), contra la resolución número 08-2019 emitida, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral (JCE).

1.2. Los accionantes procuran la inconstitucionalidad de la resolución número 08-2019 emitida, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral (JCE). Esta disposición normativa instituye el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias del 17 de mayo de 2020.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto la inadmisibilidad de la acción directa de referencia, por entender que en el expediente existe cosa juzgada, indicando que

En consonancia con lo anterior, este Tribunal Constitucional, al verificar que la sentencia TC/0440/19 del 10 de octubre de 2019, acogió una acción directa de inconstitucionalidad respecto de la misma norma atacada en el presente proceso, esto es: la resolución número 08-2019 emitida, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral (JCE), considera procedente declarar inadmisibile —como en efecto se declara— la acción promovida por las organizaciones políticas Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD), por existir cosa juzgada constitucional respecto del asunto de que se trata. Esto en virtud de las disposiciones establecidas en los artículos 7.12 y 45 de la ley número 137-11 y, supletoriamente, del artículo 44 de la ley número 834, del 15 de julio de 1978.

La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal en cuanto a la presente acción de inconstitucionalidad, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa de los accionantes, Partido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD), que indudablemente tienen interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto han demostrado que directamente son afectados por las disposiciones impugnadas; de manera que, de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad, le causaría un perjuicio, por lo que conforme a nuestro criterio están legitimados para actuar en la especie, situación que debe ser probada por el accionante y no presumirse para las personas físicas, como recientemente ha dispuesto este órgano de justicia constitucional, por un lado; y en cuanto a las personas morales, la presunción va a depender de que la entidad no solo cuente con personería jurídica, sino que demuestre la relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular, y la aplicación de la norma atacada.

II. Precisión sobre el alcance de este voto

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos: **2.1.** El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido. **2.2** Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

2.1. El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana. Calidad para accionar: interés legítimo y jurídicamente protegido

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el consenso le ha conferido a las organizaciones políticas siguientes: Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD),



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD), contra la resolución número 08-2019 emitida, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral (JCE), bajo los motivos, entre otros, que citamos textualmente a continuación:

8.2. En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este Tribunal Constitucional es de criterio que:

(...) En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

En la especie, tras analizar el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa y la base de datos de la Junta Central Electoral (JCE), en su condición de ente encargado de la organización y dirección de los certámenes electorales donde participan regularmente las organizaciones políticas accionantes, Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD), hemos constatado que estas son personas jurídicas que gozan de la personería jurídica y capacidad procesal suficientes para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interponer un proceso de esta naturaleza; asimismo, verificamos que también se encuentran constituidas y registradas de conformidad con las leyes de la República.

Por tales motivos, de conformidad a lo previsto en la Carta Política, la ley y la sentencia TC/0345/19 del 16 de septiembre de 2019, inferimos que las organizaciones políticas accionantes ostentan un interés legítimo y jurídicamente protegido que revela su calidad o legitimación procesal activa para accionar en inconstitucionalidad, por la vía directa, contra la susodicha resolución número 08-2019 emitida, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral.

2.1.2. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación a la accionante para promover la acción directa de inconstitucionalidad descrita en la referencia, la suscrita ofrece motivos propios y se aparta del criterio precedentemente transcrito, pues el mismo no se corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010.

2.1.3. En efecto, en la República Dominicana hemos adoptado un control abstracto de legitimación intermedio (semi abierto), destinado a velar por la defensa objetiva de la Constitución y el interés general o bien común, para lo cual se predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que, por su posición institucional, tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, legitimándolos para demandar sin que haya un caso concreto o un interés subjetivo, por vía de acción directa, sin condicionamiento alguno, al Tribunal Constitucional, para que este último depure el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales o impida el ingreso de tales normas a dicho ordenamiento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1.4. No obstante, el constituyente dominicano también habilitó la posibilidad de que cualquier persona física, moral o jurídica, con interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda accionar en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Este mandato también se reitera en el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

2.1.5. Así, el texto de las referidas disposiciones legales establece lo siguiente:

Artículo 185 de la Constitución. Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:

1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido...

Artículo 37 de la Ley No. 137-11. Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

2.1.6. En tal sentido, podemos colegir que el constituyente al establecer esta posibilidad a los particulares, condicionó la calidad para accionar en inconstitucionalidad a la determinación de un interés cualificado: legítimo y jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico.⁵²

2.1.7. Por tanto, el interés jurídico se considera como la facultad que tiene un particular de exigir una determinada conducta positiva o negativa la cual ha de encontrarse en una norma objetiva, pero resulta que con la exigencia conjunta de un interés legítimo, el particular no solo debe demostrar que existe una norma que ampara para exigir la ejecución o exigencia de una conducta, sino que ha de demostrar que la norma objeto de impugnación tenga la intención de satisfacer un interés personal y demostrar así, que existe un vínculo entre el derecho lesionado y la persona (física o jurídica) que interpone la acción.

2.1.8. En definitiva, el acceso a la justicia constitucional está supeditado a que el accionante justifique un interés legítimo y jurídicamente protegido, es decir, se precisa demostrar que la norma atacada en inconstitucionalidad lesiona algún derecho o situación jurídica, susceptible de ser tutelado por una acción judicial legalmente establecida.

⁵² Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1.9. Así también lo ha expuesto el jurista Alan Brewer Carías, quien al comentar la referida Ley No. 137-11 señaló que:

En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátase o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas afectadas por los mismos, y que, por tanto, sean titulares de un “interés legítimo”, es decir, derivado de un título jurídico y que se encuentre jurídicamente protegido, pueden interponerla.

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela⁵³.

2.1.10. En similar orientación se expresa el actual presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, magistrado Eduardo Ferrer Mc Gregor:

una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o

⁵³ Brewer-Carías, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción*⁵⁴.

2.1.11. Finalmente, sobre la pertinencia de la *actio popularis*, Hans Kelsen llegó a decir que no se puede recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos.

2.1.12. Además, el diseño constitucional de legitimación adoptado por el constituyente predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que por su posición institucional tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, y a pesar de reservar la acción a determinados órganos públicos se concede la posibilidad de hacerlo a cualquier persona que demuestre tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, sin que ello implique que no exista la acción popular, dado que se contempla en materia de intereses difusos (Arts. 66 y 67 de la Constitución).

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas jurídicas ha incurrido, como diría Eto Cruz, Gerardo⁵⁵ en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

este Tribunal Constitucional es de criterio que “(...) la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se

⁵⁴ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.

⁵⁵ Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

Expediente núm. TC-01-2019-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD), Partido Dominicanos por el Cambio (DXC), Opción Democrática (OD), Alianza País (ALPAIS), Frente Amplio (FA) y Alianza por la Democracia (APD) contra la Resolución núm. 08-2019, emitida el siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019) por la Junta Central Electoral (JCE).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley.

2.2.2. En tal sentido, la suscrita sostiene que esta actuación desborda el ámbito de las competencias que la propia Constitución le otorga en su artículo 185, pues un Tribunal Constitucional no debe producir jurisprudencia configuradora, ya que al hacerlo ejerce competencias de otro Poder Público, excediendo los límites funcionales constitucionalmente establecidos.

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución⁵⁶. En este orden, es menester señalar:

Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que ‘(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad’, en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprensivo a la Constitución. Pero debe quedar claro (...)

⁵⁶ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su ‘vocero’.⁵⁷

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que, no solamente resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, sino que a la postre se podrá generar un nuevo *déficit* en lo que respecta al consenso del plenario cuando haya que reunir votos para aprobar acciones directas de inconstitucional, pues antes de este cambio de precedente se había logrado una tesis que nos unificaba, de manera que este cambio abismal, pudiera repercutir negativamente en la aprobación de casos concernientes a este tipo de procedimiento creándose en consecuencia un estancamiento en el Tribunal Constitucional.

Conclusión: En vista de lo antes expuesto, la jueza que suscribe sostiene, que aunque lo deseable hubiese sido que el Constituyente instituyera una acción popular, no podría el juez constitucional decidir lo que le gustaría que existiese en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este tribunal no está facultado para retomar la discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

⁵⁷ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido” para cualquier persona, sea física o jurídica pueda accionar en inconstitucionalidad.

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostraron el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la disposición legal impugnada le concierne a los impugnantes en la medida que la Resolución número 08-2019 emitida, el 7 de mayo de 2019, por la Junta Central Electoral (JCE), regula el método para la elección de senadores y senadoras en las elecciones generales ordinarias del 17 de mayo de 202, y de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad le causaría un perjuicio, por lo que está legitimada para actuar en la especie.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario