



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0358/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve (29) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Antonio Gil, 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 artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

La presente acción en inconstitucionalidad tiene como objeto la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), que dispuso la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana, que dispone lo siguiente:

RESOLUCIÓN No. 42-2020

SOBRE POSPOSICIÓN A CAUSA DE FUERZA MAYOR POR EMERGENCIA SANITARIA DE LAS ELECCIONES ORDINARIAS GENERALES PRESIDENCIALES, SENATORIALES Y DE DIPUTACIONES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.

La JUNTA CENTRAL ELECTORAL, institución de derecho público establecida en la Constitución de la República y regida por la Ley Orgánica de Régimen Electoral Núm. 15-19, del 18 de febrero de 2019, regularmente constituida en su sede principal, sita en la intersección formada por las avenidas Luperón y 27 de Febrero en Santo Domingo, frente a la "Plaza de la Bandera", integrada por Julio César Castaños Guzmán, Presidente; Roberto B. Saladín Selin, Miembro; Carmen Imbert Brugal, Miembro; Rosario Graciano De Los Santos, Miembro; y, Henry Mejía Oviedo, Miembro; asistidos por Ramón Hilarlo Espiñeira Ceballos, Secretario General.

VISTA: La Constitución vigente de la República.

VISTA: La Ley Orgánica de Régimen Electoral Núm.15-19, de fecha 18 de febrero de 2019, publicada en la G.O. Núm.10933 de fecha 20 de febrero de 2019.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VISTA: La Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos políticos Núm. 33- 18, de fecha 13 de agosto de 201 8, publicada en la G.O. Núm.10917 de fecha 15 de agosto de 2018.

VISTA: La Ley Núm. 21-18, sobre regulación de los Estados de contemplados por la Constitución de la República Dominicana, d de mayo de 2018.

VISTA: La Ley Núm. 147-02 sobre Gestión de Riesgos, del 22 de septiembre del 2002.

VISTA: La Resolución del Congreso Nacional Núm. 62-20, del 19 de marzo de 2020, que autoriza al Presidente de la República a declarar el estado de emergencia en todo el territorio nacional de la República Dominicana.

VISTO: El Decreto Núm. 134-20, del 13 de marzo de 2020, mediante el cual el Presidente de la República declara el estado de emergencia en todo el territorio nacional de la República Dominicana.

VISTO: El Decreto Núm. 135-20, del 20 de marzo de 2020, que establece un toque de queda en todo el territorio nacional por un plazo de quince (15) días.

VISTO: El Decreto Núm. 136-20, del 23 de marzo de 2020, que modifica el artículo 2 del Decreto Núm. 135-20 del 20 de marzo de 2020. VISTO: El Decreto Núm. 138-20 del 26 de marzo de 2020, que modifica el artículo 1 del Decreto Núm. 134-20 del 19 de marzo de 2020.

VISTO: El Decreto Núm. 142-20 del 2 de abril de 2020, que mantiene por un plazo adicional de quince (15) días, a partir del 3 de abril del año en curso, todas las medidas de distanciamiento social adoptadas por el Poder Ejecutivo el 17 de marzo de 2020 y extiende por quince (1 5) días, el toque de queda establecido mediante Decreto Núm. 135-20, del 20 de marzo de 2020, y sus modificaciones, de 5:00 p. m. a 6:00 a. m. en todo territorio nacional.

VISTA: La Resolución No. 63-20 dictada por el Congreso Nacional de fecha 1 1 de abril de 2020, que autoriza al Presidente de la República a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prorrogar el estado de emergencia en todo el territorio nacional de la República Dominicana, por 17 días adicionales contados a partir del 14 de abril de 2020.

VISTO: El Decreto Núm. 148-20 del 13 de abril de 2020, que prorroga el estado emergencia nacional por un plazo de diecisiete (17) días, contados a partir del 14 de abril del año en curso.

VISTA: La Proclama Electoral dictada por la Junta Central Electoral el 17 marzo del 2020, que llama a realizar Elecciones Ordinarias Generales Presidenciales, Senatoriales y de Diputaciones, el domingo 17 de mayo del 2020.

VISTA: La Resolución No. 36-2020, sobre Admisión de Candidaturas para el Nivel Presidencial correspondientes a las Elecciones Ordinarias Generales del 17 de mayo de 2020, dictada en fecha 19 de marzo de 2020.

VISTA: La Resolución No. 37-2020, sobre Admisión de Candidaturas para el Nivel Senatorial correspondientes a las Elecciones Ordinarias Generales del 17 de mayo de 2020, dictada en fecha 19 de marzo de 2020.

VISTA: La Resolución No. 38-2020, sobre Admisión de Candidaturas para el Nivel de Diputaciones en Provincias y Circunscripciones territoriales en la República Dominicana correspondientes a las Elecciones Ordinarias Generales del 17 de mayo de 2020, dictada en fecha 19 de marzo de 2020.

VISTA: La Resolución No. 39-2020, sobre Admisión de Candidaturas para el Nivel de Diputaciones en lo que respecta a la escogencia de los Diputados Nacionales por acumulación de votos correspondientes a las Elecciones Ordinarias Generales del 17 de mayo de 2020, dictada en fecha 19 de marzo de 2020.

VISTA: La Resolución No. 40-2020, sobre Admisión de Candidaturas para el Nivel de Diputaciones en lo relativo a los representantes de la comunidad dominicana en el exterior correspondientes a las Elecciones Ordinarias Generales del 17 de mayo de 2020, dictada en fecha 19 de marzo de 2020.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VISTA: La Resolución No. 41 -2020, sobre Admisión de Candidaturas para r el Nivel de Diputaciones al Parlamento Centroamericano correspondientes a las Elecciones Ordinarias Generales del 17 de mayo de 2020, dictada en fecha 19 de marzo de 2020.

VISTO: El Cronograma de actividades organizativas y plazos para las Elecciones Ordinarias Generales Presidenciales, Senatoriales y de Diputaciones del 17 de mayo del 2020, conocido en Sesión Administrativa en fecha 30 de marzo de 2020 por el Pleno de la JCE.

VISTA: La Comunicación del Foro Permanente de Partidos Políticos de la República Dominicana (FOPPPREDON) de fecha 1ero. de abril del 2020.

VISTAS: Las Comunicaciones del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, del Gobierno de Canadá, y las Notas Verbales de los Gobiernos de España y del Reino de los Países Bajos.

VISTA: La Comunicación del Partido Alianza País (ALPAIS) de fecha 03 de abril de 2020.

VISTA: La solicitud de CONSULTA hecha por la Junta Central Electoral (JCE) a todos los Partidos Políticos reconocidos de fecha 04 de abril de 2020.

VISTAS: Las opiniones por escrito depositadas por los Partidos: PARTIDO LIBERAL REFORMISTA (PLR), PARTIDO NACIONAL VOLUNTAD CIUDADANA (PNVC), PARTIDO CÍVICO RENOVADOR (PCR), BLOQUE INSTITUCIONAL SOCIAL DEMÓCRATA (BIS), PARTIDO DE ACCIÓN LIBERAL (PAL), PARTIDO UNIÓN DEMÓCRATA CRISTIANA (UDC), FUERZA DEL PUEBLO (FP), PARTIDO VERDE DOMINICANO (VERDE), PARTIDO HUMANISTA DOMINICANO (PHD), PARTIDO REFORMISTA SOCIAL CRISTIANO (PRSC), PARTIDO REVOLUCIONARIO SOCIAL DEMÓCRATA (PRSD). PARTIDO REVOLUCIONARIO MODERNO (PRM), PARTIDO REVOLUCIONARIO DOMINICANO (PRD). PARTIDO MOVIMIENTO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO (MODA), PAÍS POSIBLE (PP),



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PARTIDO DE LA LIBERACIÓN DOMINICANA (PLD), FUERZA NACIONAL PROGRESISTA (FNP), PARTIDO DEMÓCRATA POPULAR (PDP), PARTIDO REVOLUCIONARIO INDEPENDIENTE (PRI), DOMINICANOS POR EL CAMBIO (DXC), PARTIDO DE UNIDAD NACIONAL (PUN), PARTIDO QUISQUEYANO DEMÓCRATA CRISTIANO (PQDC) y PARTIDO DEMÓCRATA INSTITUCIONAL (PDI) en ocasión a la CONSULTA solicitada por la JCE, mencionada precedentemente.

CONSIDERANDO: Que la Constitución Dominicana establece en su Artículo 211: "Organización de las elecciones. Las elecciones serán organizadas, dirigidas y supervisadas por la Junta Central Electoral y las juntas electorales bajo su dependencia, las cuales tienen la responsabilidad de garantizar la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones."

CONSIDERANDO: Que en virtud de las disposiciones contenidas en el Artículo 262 de la Constitución de la República Dominicana y en el artículo 10 de la Ley Núm. 21-18, sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, del 25 de mayo de 2018, el cual establece: "El estado de emergencia podrá declararse cuando ocurran hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, medioambiental del país, o que constituyen calamidad pública".

CONSIDERANDO: Que conforme establece el Artículo 271 de la Constitución vigente: "No podrá iniciarse la reforma constitucional en 3 caso de vigencia de alguno de los estados de excepción previstos en el artículo 262".

CONSIDERANDO: Que el Congreso Nacional mediante la Resolución Núm. 62-20, del 19 de marzo de 2020, autorizó al Presidente de la República a declarar el estado de emergencia respecto de todo el territorio nacional, por lo que el Poder Ejecutivo formalizó esa



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declaratoria a través del Decreto Núm. 134-20, del 19 de marzo de 2020, mediante el cual tomó medidas extraordinarias por quince (15) días.

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con la indicada Resolución Núm. 62-20 y el Decreto 134-20, el Poder Ejecutivo está autorizado a disponer las restricciones, por un tiempo estrictamente necesario, a las libertades de tránsito y reunión, de acuerdo con lo dispuesto en las letras h) y j) del numeral 6 del artículo 266 de la Constitución y los numerales 8 y 10 del artículo 11 de la Ley Núm. 31-18.

CONSIDERANDO: Que el Presidente de la República dictó el Decreto Núm. 142-20, en fecha 2 del mes de abril de 2020, mediante el cual mantiene por un plazo adicional de quince (15) días, a partir del 3 de abril del año en curso, todas las medidas de distanciamiento social adoptadas por el Poder Ejecutivo el 17 de marzo de 2020 y extiende por quince (15) días adicionales, el toque de queda que fue establecido mediante el Decreto Núm. 135-20, del 20 de marzo de 2020, y sus modificaciones, de 5:00 p.m. a 6:00 a.m. en todo el territorio nacional.

CONSIDERANDO: Que el Congreso Nacional en fecha 11 de abril de 2020, autorizó al Presidente de la República a prorrogar el estado de emergencia en todo el territorio nacional de la República Dominicana, por 17 días adicionales contados a partir del 14 de abril de 2020.

CONSIDERANDO: Que el brote infeccioso de Coronavirus (COVID-19), declarado pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), está causando graves daños a la salud de la población, afectando la vida y la economía, tanto en nuestro país como en todo el mundo.

CONSIDERANDO: Que dentro de las medidas sanitarias adoptadas, la más eficaz para contener la expansión del COVID-19, recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y asumida por el Ministerio de Salud Pública de la República Dominicana, consiste en reordenar el contacto social a fin de reducir la aglomeración de personas y de esta forma prevenir el contagio masivo o la transmisión comunitaria, lo que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requiere establecer restricciones a la circulación de personas y las aglomeraciones.

CONSIDERANDO: Que mediante comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), de fecha 30 de marzo de 2020, fue remitida una Nota Diplomática de la Oficina de Misiones Extranjeras del Departamento de Estado de EE. UU., la cual versa sobre la limitación de votaciones presenciales para la celebración de elecciones de gobiernos extranjeros en territorio norteamericano, y el voto por medio de colegios electorales ubicados en territorio estadounidense.

CONSIDERANDO: Que mediante comunicación de fecha 30 de marzo del 2020, del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), fue remitida una Nota de la Embajada de la República Dominicana en Canadá, mediante la cual notifica que el gobierno de Canadá suspendió la instalación de mesas electorales en territorio canadiense desde el 26 de marzo hasta el 30 de mayo del presente año, en virtud de la emergencia de salud pública generada por el COVID-19.

CONSIDERANDO: Que el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), remitió la Nota Verbal de fecha 1ero. de abril del 2020, mediante la cual se informó que, debido a las restricciones de movilidad derivadas del Estado de alarma de España, se prohíbe por el momento el desplazamiento a los centros de votación.

CONSIDERANDO: Que en fecha 1ero. de abril del 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de los Países Bajos decidió extender todas las medidas necesarias para combatir el coronavirus hasta el martes 28 de abril del presente año, por lo que el Ministerio subraya la prohibición de reuniones hasta el 1ro. de junio de 2020.

CONSIDERANDO: Que el Artículo 209 de nuestra Carta Magna establece que: "Las asambleas electorales funcionarán en colegios electorales que serán organizados conforme a la ley. Los colegios electorales se abrirán cada cuatro años para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, a los representantes legislativos, a las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

1) Cuando en las elecciones celebradas para elegir al Presidente de la República y al Vicepresidente ninguna de las candidaturas obtenga al menos más de la mitad de los votos válidos emitidos, se efectuará una segunda elección el último domingo del mes de junio del mismo año. En esta última elección sólo participarán las dos candidaturas que hayan alcanzado el mayor número de votos, y se considerará ganadora la candidatura que obtenga el mayor número de los votos válidos emitidos".

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

CONSIDERANDO: Que el período constitucional de las autoridades integrantes del Poder Ejecutivo, del Congreso Nacional y parlamentarios de organismos internacionales vence el próximo 16 de agosto de 2020.

CONSIDERANDO: Que las medidas extraordinarias dispuestas por el Decreto del Poder Ejecutivo, mencionado precedentemente, extienden por quince (15) días adicionales contados a partir del 3 de abril del 2020, el toque de queda ya establecido, de 5:00 p.m. a 6:00 a.m. en todo el territorio nacional, coinciden y dificultan por razones obvias, la ejecución del Cronograma de Actividades Organizativas y Plazos, remitido por la JCE a los partidos políticos, referente a la organización



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y ejecución de los procesos electorales pendientes, al menos hasta el 30 de abril del presente año.

CONSIDERANDO: Que la propagación del virus COVID-19 ha obligado a posponer elecciones presidenciales en Bolivia, departamentales y municipales en Uruguay y los comicios locales en países como Francia, Australia, Perú y Letonia; y, en otros como Canadá, Argentina, Austria y Túnez, también se han suspendido elecciones municipales, y en Italia, Rusia, Armenia, Chile y las Islas Malvinas se han tenido que aplazar los referéndums previstos para los próximos meses de este año; así como la Convención del Partido Demócrata y las elecciones primarias en algunos estados de los Estados Unidos.

CONSIDERANDO: Que esta modificación de los calendarios electorales demuestra que las autoridades electorales siempre deben estar atentas a lo que sucede en el contexto de sus países para que el ejercicio de la democracia nunca ponga en riesgo el derecho fundamental a la salud y que el sufragio siempre represente el ejercicio de un derecho que no implique el sacrificio de otro.

CONSIDERANDO: Que los redactores del texto de la Constitución vigente al momento de establecer las fechas en que habrían de reunirse las Asambleas Electorales para celebrar los comicios en el tercer domingo eventualmente, la segunda vuelta de junio, no estaban en S de prever la ocurrencia de un acontecimiento inesperado y potencialmente letal para la humanidad, como lo es la pandemia COVID-19.

CONSIDERANDO: Que, por demás, es una obligación de esta Junta Central Electoral la seguridad de sus funcionarios electorales, de la Policía Militar Electoral, así como de los electores, el día de las elecciones.

CONSIDERANDO: Que, en las actuales circunstancias, las dificultades de los viajes internacionales determinaría la muy probable imposibilidad de que se conformen y hagan acto de presencia, en las fechas respectivas,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las Misiones de Observación Electoral, ya concertadas para las elecciones mencionadas precedentemente, con la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y el International Foundation For Electoral (IFES).

CONSIDERANDO: Que la posposición de procesos electorales por la fuerza mayor de una emergencia sanitaria, tienen en este caso, una causal imprevisible e irresistible, creando situaciones inéditas para las Democracias en el mundo.

CONSIDERANDO: Que el Sistema Electoral Dominicano, no prevé las modalidades de Voto por correo, Voto anticipado y del Voto por internet.

CONSIDERANDO: Que el ejercicio del voto en el sistema electoral dominicano, exige la presencia física de los electores, y en las actuales circunstancias pone en riesgo la salud de los sufragantes, ya que es necesaria la reunión de los votantes en los recintos de votación.

CONSIDERANDO: Que, para la interpretación de los derechos y garantías fundamentales, siempre habrá de tenerse en cuenta el Principio de Razonabilidad, una vez este principio atraviesa transversalmente todo el ordenamiento constitucional y legal.

CONSIDERANDO: Que en la hipótesis de que dos derechos fundamentales aparezcan contrapuestos, la razonabilidad es imprescindible para ponderar en un momento determinado, cuál de ellos es preeminente respecto del otro.

CONSIDERANDO: Que según establece la Constitución de la República en el numeral 15) del Artículo 40: "... La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad..."

CONSIDERANDO: Que nuestra Carta Magna dispone en el Artículo 75, que los derechos fundamentales reconocidos por ésta determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga conducta del hombre y la mujer en sociedad. En consecuencia, declara como un deber fundamental, entre otros, el siguiente:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

"10) Actuar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones de calamidad pública o que pongan en peligro la vida o la salud de las personas".

CONSIDERANDO: Que en fecha 30 de marzo de 2020, fue distribuido, para los fines correspondientes, a todos los Partidos Políticos, el Cronograma de actividades organizadas y plazos para las Elecciones Ordinarias Generales Presidenciales, Senatoriales y de Diputaciones del 17 de mayo del 2020.

CONSIDERANDO: Que el Padrón definitivo de Electores está compuesto exterior. en su totalidad por 7,529,932 ciudadanos y ciudadanas, de los cuales 6,934,053, están empadronados en el territorio nacional y 595,879, en el exterior.

CONSIDERANDO: Que el indicado padrón de electores estuvo disponible para entregar a los partidos políticos a partir del día 7 de abril de 2020.

CONSIDERANDO: Que, en lo referente al Voto de los Dominicanos en el Exterior, una calendarización razonable para la celebración de las elecciones en esos países estaría condicionada, por la situación de extraterritorialidad, a las normas sanitarias establecidas para ese momento, por los estados soberanos donde dichas elecciones tendrían lugar.

CONSIDERANDO: Que la Junta Central Electoral en fecha 19 de marzo de 2020, dictó las Resoluciones referentes a las Admisiones de Candidaturas de todos los Partidos Políticos correspondientes al Nivel Presidencial, Senatorial, de Diputaciones en Provincias y Circunscripciones territoriales en la República Dominicana, en lo que respecta a la escogencia de los Diputados Nacionales por acumulación de votos, y de Diputaciones en lo relativo a los representantes de la comunidad dominicana en el exterior y de Diputaciones al Parlamento Centroamericano, todas correspondientes a las Elecciones Ordinarias Generales pautadas originalmente el 17 de mayo de 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO: Que aun cuando los Candidatos en los Niveles Presidencial y Congressional, realizan en las actuales circunstancias de calamidad sanitaria, ayudas humanitarias a favor de las comunidades, no menos cierto es, que con el objetivo de preservar el Principio de Igualdad durante el período electoral, las mismas deben ser consideradas dentro de los umbrales permitidos de tope de gastos para todas las candidaturas admitidas, tal y como fueron establecidas legalmente por la Proclama Electoral dictada por la Junta Central Electoral el 17 marzo del 2020, dictada de acuerdo con la Ley de Régimen Electoral Núm. 15-19.

CONSIDERANDO: Que el numeral 13) del Artículo 18 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral Núm.15-19, referente a las atribuciones del Pleno de la JCE, dispone lo siguiente: "Podrá modificar, por medio de disposiciones de carácter general, pero únicamente para una elección determinada, los plazos que establece la presente ley para el cumplimiento de obligaciones o formalidades, o para el ejercicio d derechos, ya sea en el sentido de aumentar o en el de disminuir plazos, cuando a su juicio, fuere necesario o conveniente para aseg más eficientemente el ejercicio del derecho al sufragio".

CONSIDERANDO: Que de igual forma, dentro de las atribuciones del Pleno de la Junta Central Electoral (JCE) señaladas en el numeral 22) del Artículo 18 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral Núm. 15-19, también está: "Disponer cuantas medidas considere necesarias para resolver cualquier dificultad que se presente en el desarrollo del proceso electoral, y dictar, dentro de las atribuciones que le confiere la ley, todas las instrucciones que juzgue necesarias y convenientes, a fin de rodear el sufragio de las mayores garantías y de ofrecer las mejores facilidades a todos los ciudadanos aptos para ejercer el derecho al voto. Dichas medidas tendrán carácter transitorio y sólo podrán ser dictadas y surtir efectos durante el período electoral de las elecciones de que se trate".



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO: Que la situación de emergencia nacional sanitaria, por causa de fuerza mayor, que vive la República Dominicana y el mundo, como consecuencia de la pandemia ocasionada por el virus COVID-19, obligó a esta Junta Central Electoral (JCE) a realizar una CONSULTA, en fecha 4 de Abril de 2020, a todos los partidos políticos con la finalidad de que dicha consulta sirviera de base al establecimiento de un diálogo que permitiera tomar las decisiones que fueran pertinentes sobre la posibilidad de que las elecciones Generales Presidenciales y Congressuales pautadas en la Constitución, para el 17 de mayo del 2020, sean calendarizadas en fecha posterior, la cual debería ser siempre antes del 16 de agosto de 2020, en razón de que, como hemos señalado anteriormente el mandato constitucional de las actuales autoridades, concluye en esa fecha.

CONSIDERANDO: Que la mencionada consulta otorgó un plazo de cinco (5) días contados a fin de que los partidos fijaran por escrito su opinión sobre la situación ya descrita.

CONSIDERANDO: Que examinadas las distintas opiniones depositadas por los Partidos Políticos, así como escuchado el parecer de diversos actores políticos, representantes de instituciones de la Sociedad Civil, así como opiniones coincidentes vertidas en los medios de comunicación, permiten a esta Junta Central Electoral (JCE), comprobar la existencia de un consentimiento favorable a la necesidad de posponer la Elecciones Generales Presidenciales y Congressuales pautadas para el próximo 17 de mayo de 2020, para una fecha posterior.

Por tales motivos, la Junta Central Electoral (JCE), en mérito de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, que ya se han enunciado precedentemente,

RESUELVE:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: POSPONE, a causa de FUERZA MAYOR por Emergencia RESUELVE: Sanitaria, las Elecciones Ordinarias Generales Presidenciales, Senatoriales y de Diputaciones de la República Dominicana y en las circunscripciones del exterior donde ejercerán el voto nuestros nacionales empadronados en el extranjero, las Asambleas Electorales para elegir el Presidente/a y Vicepresidente de la República, los Senadores/as y los Diputados/as, de todas las provincias del país, así como a los Diputados/as Nacionales por acumulación de votos, Diputados/as Representantes de la Comunidad Dominicana en el Exterior, así como los Diputados/as Representantes ante el Parlamento Centroamericano, que estaban pautadas para el día diecisiete (17) de mayo del año dos mil veinte (2020).

SEGUNDO: En atención a lo dispuesto en el ordinal PRIMERO, de la presente Resolución, se MODIFICA la Proclama Electoral de fecha 17 de marzo de 2020, y, en consecuencia, CONVOCA DE FORMA EXTRAORDINARIA, a las Asambleas Electorales para elegir el Presidente/a y Vicepresidente/a de la República, el Senador/a y los Diputados representantes del Distrito Nacional, los/as Senadores/as y los Diputados/as de todas las provincias del país, así como cinco (5) Diputados/as Nacionales por acumulación de votos, y los Diputados/as Representantes ante el Parlamento Centroamericano, para el día domingo cinco (5) de julio de dos mil veinte (2020).

TERCERO: En la eventualidad de que ninguna de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República alcance la mitad más uno de los votos válidos emitidos, las elecciones correspondientes se celebrarían el domingo veintiséis (26) de julio de dos mil veinte (2020).

CUARTO: Tienen derecho a concurrir a las Elecciones Generales convocadas mediante esta RESOLUCIÓN todos los ciudadanos/as hábiles para sufragar.

QUINTO: Las Elecciones Ordinarias Generales objeto de la presente CONVOCATORIA EXTRAORDINARIA se llevarán a cabo de acuerdo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con las disposiciones legales vigentes en la República Dominicana. En el caso de las elecciones en el exterior, las mismas se realizarán de acuerdo con las regulaciones de cada Estado receptor, para lo cual se dictaría la Proclama correspondiente.

SEXTO: ORDENA, que la presente CONVOCATORIA EXTRAORDINARIA sea publicada y comunicada conforme a las previsiones legales correspondientes en los medios de comunicación y de circulación nacional, así como en la tablilla de publicaciones y en la página web de la Junta Central Electoral, a las Juntas Electorales y a todos los Partidos Políticos reconocidos. Dada en Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana; a los trece (13) días del mes de abril del año dos mil veinte (2020).

JULIO CÉSAR CASTAÑOS GUZMÁN

Presidente

*ROBERTO B. SALADÍN SELIN
BRUGAL*

Miembro titular

CARMEN IMBERT

Miembro titular

ROSARIO GRACIANO DE LOS SANTOS
Miembro titular

HENRY O. MEJÍA OVIEDO
Miembro titular

RAMÓN HILARIO ESPIÑEIRA CEBALLOS

Secretario General

2. Pretensiones del accionante

El once (11) de mayo de dos mil veinte (2020), la parte accionante depositó ante este tribunal constitucional una instancia en la cual figuran sus pretensiones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respecto a la alegada inconstitucionalidad de la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral, el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), que versa sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.

2.1. Breve descripción del caso

La parte accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de la referida resolución núm. 42-2020, al considerar que la misma es violatoria de los artículos 6, 73 y 209 de la Constitución de la República Dominicana.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas.

Los artículos 6, 73 y 209 de la Constitución de la República Dominicana, que consagran la supremacía de la Constitución, la nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional y lo relativo a las asambleas electorales, establecen lo siguiente:

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

Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

La parte accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral, el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana, por las siguientes razones:

a. Que existiendo los procedimientos legales para la celebración de las elecciones, la JUNTA CENTRAL ELECTORAL (JCE) se abrogó el derecho de modificar la fecha de las elecciones constitucionalmente establecida y fijó fecha para el próximo cinco (5) del mes de julio y en caso de existir una segunda vuelta fijó la fecha para el veinte y seis (26) de julio, ambas en el dos mil veinte (2020).

b. Que esa ha sido una DECISIÓN UNILATERAL en franca violación a la Constitución Dominicana, sin haber un consenso, no solo de los partidos políticos, sino de todas las fuerzas vivas de la sociedad civil, pues si hubiera habido consenso, y hubiera sido refrendado por el TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, no se habría incurrido en una violación constitucional, pero al no hacerlo la JUNTA CENTRAL ELECTORAL (JCE) se puso al margen de la ley y la Constitución y produjo una resolución que a todas luces es inconstitucional.

c. Que independientemente de dicha decisión emitida por la JUNTA CENTRAL ELECTORAL (JCE) es inconstitucional porque viola los artículos 6, 73, 209 y otros tópicos constitucionales, cuando se realicen las elecciones en otra fecha, como sería el voto en el exterior que estarían impedidos de votar, estaríamos cercenando el derecho que constitucionalmente le corresponde a los Dominicanos en el Exterior, pues hay casos que como en los ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA y EUROPA, que desde ya no se podía votar en la fecha que estableció la JUNTA CENTRAL ELECTORAL (JCE).

d. Que con las condiciones que han sido plasmadas anteriormente el único tribunal que tiene la facultad y la competencia, de en principio, suspender los efectos de la Resolución emitida por la JUNTA CENTRAL ELECTORAL (JCE),



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es el Tribunal Constitucional, ya que actuó al margen de la constitución y las leyes vigentes.

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

f. Que el Artículo 73 de nuestra Constitución establece que son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

g. Que la resolución 42-2020 emanada de la JUNTA CENTRAL ELECTORAL es atacable mediante la acción directa de inconstitucionalidad si violaren la carta magna, como en el caso que exponemos.

h. Que en nuestra constitución ni en las leyes relacionadas existe la figura de la posposición o suspensión de las elecciones, por lo que la resolución de la JCE sobreviene al orden constitucional y estaríamos reconociendo la supremacía de una resolución frente a la Constitución.

i. Que la decisión de posponer las elecciones fue tomada por supuesto consenso, empero, al no existir la figura de la posposición de las elecciones, esta decisión solo puede tomarse si mediante asamblea nacional se valida en la constitución o si el Tribunal Constitucional mediante precedente adicionara a nuestra constitución la figura de la fuerza mayor y la posposición de las elecciones mediante sentencia interpretativa acorde a las facultades que le otorga nuestra misma Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. Que la Constitución establece en su artículo 209 las fechas en que deben realizarse las elecciones, no pudiendo ser cambiadas por una resolución de la JUNTA CENTRAL ELECTORAL.

k. Que la JCE fundamenta la resolución en la ley 15-19 sobre Régimen Electoral (entre otras más) y la misma ley en su artículo 18 le confiere amplios poderes resolutorios, pero condicionado al apego estricto de lo que establece nuestra carta magna.

l. Que nuestra constitución trata muchos temas en los cuales no da detalladamente los procedimientos, estableciendo que serán regulados posteriormente por LAS LEYES, así pues, cuando las LEYES no detallan los procedimientos para su cumplimiento, las resoluciones como es el presente caso no pueden contravenir con la Constitución.

m. Que una RESOLUCIÓN dada medalaganariamente por la JUNTA CENTRAL ELECTORAL (JCE) no puede ser ejecutada por su aplicador, que serían ellos mismos, ya que podría generar un caos que podría llegar hasta al ámbito internacional y no se sabrían cuáles serían las consecuencias.

4. Intervenciones oficiales

En la especie se han producido las siguientes intervenciones oficiales.

4.1. Opinión de la Junta Central Electoral (JCE)

El treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020), la Junta Central Electoral (JCE) depositó ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, su escrito de opinión con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata, procurando que dicha acción sea declarada inadmisibile, en síntesis, por los motivos que se indican a continuación:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. *Que la parte accionante, a lo largo de su instancia, no desarrolla en modo alguno, los argumentos, condiciones o forma en la que la resolución recurrida, es contraria a la Carta Magna, procediendo únicamente a hacer valoraciones subjetivas, como lo es, cuando afirma que la resolución al establecer la nueva fecha de las elecciones, cercena el voto en el exterior, cosa que, como es de conocimiento público, no se corresponde con la verdad, quedando dichas afirmaciones, en valoraciones subjetivas, que en modo alguno, cumplen con los requisitos mínimos establecidos por esta alta corte, para la admisibilidad de una acción como la que nos encontramos.*

b. *Que el accionante, se limita a señalar varios textos de la Constitución Política de la República, describiendo su ámbito y amplitud, pero sin indicar como es su deber, la forma en que la resolución atacada de inconstitucionalidad, transgrede dichos textos; desarrollando por tanto, su escrito recursivo en afirmaciones de tipo personal, valoraciones según su criterio y parecer, pero en modo alguno, relacionando la presunta transgresión de la resolución, con textos específicos de la Carta Magna, no siendo por tanto, la instancia presentada para sustentar la presente acción, ni clara, ni precisa y no refiere con solidez los motivos y la disposición constitucional que considera vulnerada, razón que hace inadmisibile la misma.*

c. *Tal como estableciera este Honorable Tribunal en su sentencia TC/0465/18, la instancia contentiva de una acción directa de inconstitucionalidad debe ser: 'exposición clara y concreta de lo que se supone contraviene los postulados de la Constitución de la República en relación con el acto atacado. En tal sentido este tribunal, haciendo una interpretación de lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 y la jurisprudencia comparada ha precisado que es requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama señalando que, sin*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caer en formalismos técnicos, los cargos formulados por el demandante deben tener:

- *Certeza. La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada, lo cual no fue cumplido por los accionantes, toda vez que la alegada infracción constitucional no fue precisada ni vinculada expresamente a las disposiciones atacadas.*
- *Especificidad. Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución de la República. Esta condición ha sido insatisfecha en la especie, puesto que el escrito introductorio de la acción carece de presupuestos argumentativos pertinentes y precisos, que indiquen de qué manera las disposiciones objetos de la presente acción infringen la Constitución de la República.*
- *Pertinencia. Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referida a situaciones puramente individuales, como se verifica en la especie, toda vez que los alegatos en torno al derecho de propiedad que los accionantes reclaman, más bien podrían corresponder a una demanda en pago de justo precio y son totalmente ajenos a la naturaleza de la presente acción. Requisitos que no se encuentran reunidos en la acción que hoy valora este tribunal, razón por la cual, debe ser declarada inadmisibile.”*

d. Que contrario a lo que interpreta el accionante, la Junta Central Electoral ha hecho una correcta interpretación de la Ley 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, la cual, en su artículo 18 en sus numerales 14 y 22, los cuales por su trascendencia, invitamos a considerar al momento de valorar la presente acción, en el hipotético y remoto caso, de que este Honorable Tribunal entienda que debe conocer el fondo de la presente acción de inconstitucionalidad, puesto que, conforme a estos mandatos, la accionada se encuentra habilitada para tomar la decisión que contiene la resolución atacada; que, al observar esa resolución veréis en ella suficiente motivación, razonamiento y justificación



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para sustentar la posposición y consecuentemente, convocar para la fecha indicada las elecciones para elegir al presidente y vicepresidente, senadores y diputados y con ello, dar cumplimiento a lo que dispone la misma Constitución y que el próximo dieciséis (16) de Agosto del año dos mil veinte (2020), asuman las nuevas autoridades libre y equitativamente elegida por los ciudadanos que concurren a ejercer su derecho y deber de VOTAR.

e. Que este Honorable Tribunal Constitucional, ha sido coherente en las decisiones que, como el caso que nos ocupa, ha sido apoderado de acciones directas de inconstitucionalidad, en contra de decisiones de la administración pública, que no tengan carácter normativo o regulatorio, sino, que sean decisiones de órganos de la administración, al amparo de sus funciones y que decidan una situación particular, que, en el caso que nos ocupa, no nos encontramos ante una resolución de carácter normativo o reglamentario y de alcance general, criterio sustentado por esta alta corte en su sentencia TC/0402/14, criterio que se mantiene en la sentencia TC/0826/17, en la cual se indica:

En ese orden de ideas, es preciso indicar que la determinación y verificación de violación como las alegadas por los accionantes, es competencia de una jurisdicción distinta a la del Tribunal Constitucional y amerita de un procedimiento ajeno a la naturaleza abstracta, al margen de la contestación que caracteriza la acción directa de inconstitucionalidad, toda vez que el caso se trata de un acto administrativo no normativo pero es de alcance general el mismo no está sujeto al control concentrado de constitucionalidad, sino que es susceptible de ser atacado en sede contenciosa-electoral”.

f. Como se advierte, en la especie resulta procedente la declaratoria de inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, incoada por el señor JOSÉ GILBERTO NÚÑEZ BRUN, contra la Resolución



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de Abril del dos mil veinte (2020), por tratarse de un acto administrativo no normativo y por tanto es de alcance general, por lo que no está sujeto al control concentrado de constitucionalidad, sino que es susceptible de ser atacado en sede contenciosa.

4.2. Opinión del procurador general de la República

El dieciséis (16) de junio del año dos mil veinte (2020), la Procuraduría General de la República presentó su dictamen de opinión sobre la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, antes señalada, argumentando, en síntesis, lo siguiente:

a. La Procuraduría General de la República al referirse a la legitimación procesal activa del accionante sostiene lo siguiente: *La legitimación procesal para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad, está contemplada en los artículos 185.1. de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del 2011, que exige la condición de ostentar un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

b. *Además, el Tribunal Constitucional estableció en su Sentencia TC/0375/19, que todo ciudadano dominicano, bajo esa condición de ciudadanía, se favorecía de una presunción de legitimación, al considerarse que tenía interés legítimo y jurídicamente protegido ejercer acciones directas en inconstitucionalidad en procura de preservar la supremacía de nuestra Ley Fundamental. Por tanto, al tratarse el accionante de un ciudadano dominicano que pretende reivindicar la supremacía de la Constitución, tendrían por consiguiente legitimación para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. *En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, este Ministerio Público entiende que el actual accionante José Gilberto Núñez Brun, tiene interés jurídico y jurídicamente protegido para el ejercicio de la presente acción directa de inconstitucionalidad.*

d. Respecto a las infracciones constitucionales alegadas, la Procuraduría General de la República sostiene que:

Conforme al artículo 212 de la Constitución, la JCE tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia. Una potestad reglamentaria que viene dada concedida por la ley, sino que se deriva de la propia Constitución de la República, la cual puede ejercerse en aquellos casos en los cuales el legislador ordinario no hubiere previsto solución alguna a las incidencias que pudieren afectar el proceso electoral.

e. *En ese orden de ideas, la Ley orgánica No. 15-19 sobre Régimen Electoral señala entre las atribuciones de la JCE en su artículo 18.7: ‘Convocar a elecciones extraordinarias cuando proceda, de conformidad con la Constitución y la ley, dictando al efecto la correspondiente proclama’. Asimismo, el artículo 18.22 de la referida ley electoral, señala que la JCE podrá: ‘Disponer cuantas medidas considere necesarias para resolver cualquier dificultad que se presente en el desarrollo del proceso electoral, y dictar, dentro de las atribuciones que le confiere la ley, todas las instrucciones que juzgue necesarias y convenientes, a fin de rodear el sufragio de las mayores garantías y de ofrecer las mejores facilidades a todos los ciudadanos aptos para ejercer el derecho al voto. Dichas medidas tendrán carácter transitorio y sólo podrán ser dictadas y surtir efectos durante el período electoral de las elecciones de que se trate’.”*

f. *En el caso de la no celebración de las elecciones presidenciales y congresuales el tercer domingo de mayo tal y como estaba pautado en el artículo 209 de la Constitución, dicha eventualidad no se produce por negligencia o*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

descuido del órgano electoral, en cuyo caso si es razonable algún tipo de sanción contra este órgano, sino que la imposibilidad de la celebración de elecciones en mayo se produce por una causa de fuerza mayor generada por la pandemia mundial del Covid-19 que afecta a la República Dominicana y a otros países del mundo y que impide por prudencia de salud pública, aglomerar millones de electores en recintos cerrados, situación susceptible de producir contagios masivos.

g. El aplazamiento de las elecciones de la fecha pautada constitucionalmente, no solo fue una fórmula aplicada en la República Dominicana, sino también en otros países como Bolivia, Uruguay, Francia, Australia, Perú, Letonia, Canadá, Argentina, Austria, Tunes, Italia, Rusia, Armenia, Chile y las Islas Malvinas.

h. Por tanto, al tratarse de una situación no regulada por la ley, la JCE en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales de reglamentación del proceso electoral podía válidamente aplazar preventivamente las elecciones.

i. Igualmente, al actuar la JCE dentro de los parámetros de su competencia constitucional y legal, no pudo incurrir en modo alguno en violación al artículo 73 de la Constitución, al no usurpar ni las atribuciones, ni las competencias de órgano político alguno del Estado dominicano.

j. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0150/13, señala respecto del principio de supremacía constitucional, lo siguiente: “El principio de supremacía constitucional establecido en las disposiciones del artículo 6 de la Constitución de la República consagran el carácter de fuente primaria de la validez sobre todo el ordenamiento jurídico dominicano, cuyas normas infraconstitucionales deben ceñirse estrictamente a los valores, principios, reglas y derechos contenidos en la Carta Magna. Por tanto, las disposiciones contenidas en la Constitución, al igual que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad constituyen el parámetro de constitucionalidad de todas las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normas, actos y actuaciones producidos y realizados por todas las personas, instituciones privadas y órganos de los poderes públicos.

k. Asimismo, la denunciada violación al principio de supremacía constitucional que formula la accionante, no se configura en la especie al no demostrarse de sus simples alegatos que la resolución de la JCE hubiera incurrido en alguna de las infracciones constitucionales que señala la accionante.

1. Por todo lo, al anterior, la Procuraduría General de la República concluye su opinión solicitando al Tribunal declarar en cuanto a la forma admisible la acción directa en inconstitucionalidad, pero en cuanto al fondo que procede rechazarla, por no incurrir en trasgresión alguna de los artículos 6, 73 y 209 de la Constitución de la República.

5. Pruebas documentales

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad, el accionante depositó los siguientes documentos:

1. Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.

2. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad depositada por José Gilberto Núñez Brun, ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, el once (11) de mayo de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Escrito complementario de la acción directa de inconstitucionalidad depositado por José Gilberto Núñez Brun, ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020).
4. Oficio núm. 001854, contentivo del Dictamen de Opinión de la Procuraduría General de la República, depositado el dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020).
5. Escrito de conclusiones de la Junta Central Electoral (JCE), depositado el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020).

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrarla – de manera virtual – el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020), compareciendo el Dr. José Gilberto Núñez Brun por sí mismo, en calidad de parte accionante, así como los representantes de la Junta Central Electoral, doctor Emilio Guzmán Caputo, conjuntamente con los Doctores Juan Cáceres y Pedro Reyes Calderón; y la Licda. Carmen Díaz Amézquita, en representación de la Procuraduría General de la República, en la que presentaron sus respectivas conclusiones. El expediente en cuestión quedó en estado de fallo.

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

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1,

Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Constitución de dos mil diez (2010) y los artículos 9 y 36, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

8. Legitimación activa o calidad del accionante

En cuanto a la legitimación activa o calidad que debe ostentar el accionante, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

a. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en los artículos 185.1¹ de la Constitución y 37² de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

b. En la especie, José Gilberto Núñez Brun incoa una acción directa en inconstitucionalidad en contra de la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), la cual tiene como objeto la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana. El accionante acredita su calidad invocando su derecho al ejercicio del sufragio, derecho que entiende le es cercenado a raíz de la resolución emitida, motivo por el cual en su instancia recursiva expone los argumentos por los cuales, a la luz de las disposiciones

¹ Dicho artículo reza: “**Atribuciones.** El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra 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 Dicho artículo reza: “**Calidad para Accionar.** La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales anteriormente indicadas, la referida resolución debe ser declarada inconstitucional.

c. No obstante, es necesario que este tribunal constitucional evalúe lo concerniente a la legitimación de la parte accionante a fin de constatar si —en la especie— ostenta un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad por la vía directa.

d. Al respecto, este colegiado en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), expandió el criterio de legitimación procesal activa para accionar en inconstitucionalidad en los términos siguientes:

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

e. Este tribunal constitucional estima que el Dr. José Gilberto Núñez Brun, en su condición de ciudadano dominicano —titular de la cédula de identidad y electoral número 047-0013220-0—, cuenta con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución y la Ley.

9. Análisis de los planteamientos incidentales

Antes del Tribunal Constitucional verificar los méritos del fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata debe, en primer orden, contestar los planteamientos incidentales oportunamente presentados por las partes. En ese tenor, en lo adelante el Tribunal deja constancia de su posición frente a los incidentes presentados:

a. La Junta Central Electoral (JCE), en su escrito de defensa depositado el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020) ante la Secretaría General de este tribunal constitucional planteó, como medios de defensa principales, los siguientes escenarios de inadmisibilidad que, desde su perspectiva, concurren en el presente caso: (i) que el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad carece de los requisitos mínimos de exigibilidad argumentativa previstos en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11; (ii) que la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resolución objetada en inconstitucionalidad es un acto no normativo y, por tanto, está exento del control concentrado de constitucionalidad.

b. El artículo 38 de la referida ley núm. 137-11, sobre el contenido que debe exhibir el acto introductorio de una acción directa de inconstitucionalidad, establece: *El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.*

c. En efecto, en la lectura del acto introductorio hemos podido constatar que José Gilberto Núñez Brun sustenta su acción directa de inconstitucionalidad en el supuesto de que la Resolución núm. 42-2020 transgrede las disposiciones contenidas en los artículos 6, 73 y 209 de la Carta Política; esto, en virtud de que dentro de ninguna de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico dominicano existe la figura de posposición o suspensión del certamen electoral organizado por la Junta Central Electoral (JCE). De ahí que, en sus argumentos, también denuncia un exceso por parte del órgano electoral en el uso de las facultades que constitucional y legalmente le han sido conferidas; pues considera que las decisiones adoptadas en la referida resolución debieron adoptarse en el marco de la Asamblea Nacional o mediante una sentencia dictada por este tribunal constitucional.

d. De lo anterior se desprende que en la especie no obra dificultad alguna para que el Tribunal Constitucional se adentre a valorar los méritos del fondo de la acción directa de inconstitucionalidad, pues sus argumentos son claros, precisos y refieren con solidez los motivos y las disposiciones constitucionales que considera vulneradas. Por tal razón, se impone rechazar el medio de inadmisión planteado por la Junta Central Electoral (JCE), pues la parte accionante satisfizo las previsiones del artículo 38 de la Ley núm. 137-11, en su instancia introductoria del procedimiento constitucional que nos ocupa;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valiendo esta decisión al respecto, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

e. Asimismo, en el referido escrito de defensa el órgano electoral plantea que la Resolución núm. 42-2020 no es un acto normativo y, por tanto, no es susceptible de ser atacado mediante la acción directa de inconstitucionalidad ante este tribunal constitucional; sin embargo, es preciso señalar que dicha resolución cae dentro del ámbito señalado en el artículo 185.1 de la norma constitucional, que confiere competencia a este tribunal para conocer de: *(...)Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas (...).*

f. Lo anterior en virtud de que se trata de una resolución dictada por la Junta Central Electoral (JCE) en ejercicio de su finalidad principal, conforme a los artículos 211 y 212 de la Constitución dominicana, esto es organizar, dirigir y supervisar los certámenes electorales.

g. En ese sentido, al tratarse de una resolución emitida en el marco de un estado de excepción por emergencia sanitaria y que regula el tiempo de celebración de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de República Dominicana, no en ocasión de procedimientos administrativos o procesos jurisdiccionales y que, en consecuencia, no está propensa a recurso alguno en sede administrativa o judicial, entendemos que la Resolución núm. 42-2020 puede ser atacada en inconstitucionalidad. De manera que, de igual forma, ha lugar a rechazar el medio de inadmisión planteado por la Junta Central Electoral (JCE), sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la decisión.

h. Dicho lo anterior, previo a analizar los medios de inconstitucionalidad planteados por el accionante, haremos unas breves consideraciones previas al fondo de la acción.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Algunas consideraciones previas al fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

Considerando que para el momento en que el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta acción directa de inconstitucionalidad el referido certamen electoral, pospuesto para el cinco (5) de julio de dos mil veinte (2020), fue celebrado y las autoridades allí electas se encuentran ejerciendo los cargos públicos de elección popular para los que resultaron electos —tanto a nivel presidencial, senatorial y de diputación—, conviene esbozar las razones por las cuales entendemos no aplicables al presente caso los postulados del precedente contenido en la Sentencia TC/0023/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), que propugna la inadmisibilidad por falta de objeto de las acciones directas de inconstitucionalidad cuando el acto atacado ha desaparecido de forma sobrevenida —como en la especie sucedió tras su consumación— del ordenamiento jurídico. Estas razones versan de la manera siguiente:

a. De entrada, es preciso recordar que el objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad es la Resolución núm. 42-2020, emitida el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020) por la Junta Central Electoral (JCE), con la finalidad de posponer —a causa de fuerza mayor justificada en el estado de excepción por emergencia sanitaria en ocasión de la pandemia por el SARS-CoV-2 (COVID-19)— la celebración de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana, originalmente pautadas para el domingo diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020).

b. Esta resolución, en efecto, pospuso el referido certamen electoral para el domingo cinco (5) de julio de dos mil veinte (2020), tiempo para el cual, en efecto, fueron celebradas las elecciones presidenciales, senatoriales y de diputaciones en la República Dominicana. Es decir, que en la actualidad resulta



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un hecho notorio tanto la realización de tal certamen electoral como que el pasado domingo dieciséis (16) de agosto de dos mil veinte (2020), las autoridades allí electas asumieron la posesión de los cargos públicos de elección popular para los cuales resultaron designados por la población dominicana.

c. Este escenario denota, en efecto, que nos encontramos ante un supuesto donde se pretende impugnar la constitucionalidad de una resolución que, primero, pospuso y, luego, cambió la fecha de celebración —por los excepcionalísimos motivos antedichos— de un certamen electoral que, en efecto, al día de hoy fue celebrado y sus efectos jurídicos se encuentran en pleno vigor con la toma de posesión por parte de las autoridades elegidas por la ciudadanía. En circunstancias como estas el comportamiento de este tribunal constitucional ha sido declarar la inadmisibilidad, por falta de objeto, de las acciones directas de inconstitucionalidad que pretenden atacar disposiciones cuyos efectos se consumaron atendiendo a que la norma administrativa o legal, tras alcanzar su objetivo, se encuentra en un estado de derogación sobrevenida y carente de vigencia.

d. Al respecto, en la Sentencia TC/0023/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), se estableció que

(...) al quedar sin efecto el Decreto No. 1026-01, en razón del prealudido Decreto No. 176-09, que eliminó la tasa objetada por la accionante, la norma cuestionada desapareció de nuestro ordenamiento jurídico dejando sin objeto la presente acción directa en inconstitucionalidad, y al resultar la falta de objeto un medio de inadmisión admitido tradicionalmente por la jurisprudencia dominicana, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. Y, en ese tenor, en la Sentencia TC/0008/16, del diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016), se indicó que:

(...) la Resolución núm. 001-2008 es un acto administrativo dictado con el propósito de regular una situación determinada que, a consideración de la Junta Central Electoral, podía afectar el desarrollo del proceso eleccionario en el cual fue dictada, por lo que su aplicabilidad dejó de surtir efectos inmediatamente concluyeron las elecciones correspondientes al año dos mil ocho (2008), por lo que es razonable concluir que la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta carece de objeto, de lo que deviene entonces su inadmisibilidad

f. Este precedente, consistente en declarar la inadmisibilidad por falta de objeto de las acciones directas de inconstitucionalidad cuando el acto impugnado ha perdido vigencia por derogación sobrevenida al agotarse su finalidad o por derogación expresa posterior producida en el ínterin del conocimiento del proceso, lo hemos reiterado, entre otras tantas, en las sentencias TC/0113/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013); TC/0124/13, del dos (2) de agosto de dos mil trece (2013); TC/0209/15, del seis (6) de agosto de dos mil quince (2015); TC/0008/16, del diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016); TC/0502/16, del veintisiete (27) de octubre de dos mil dieciséis (2016) y TC/0567/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018); pues comporta —y así ha sido desde su fijación— un criterio consolidado de este tribunal constitucional que la desaparición sobrevenida del objeto de la acción directa de inconstitucionalidad deja sin efecto jurídico el acto normativo atacado conduciendo, por tanto, a la inadmisibilidad de la acción.

g. El presente caso presenta, en efecto, un escenario donde resultaría procedente la reiteración del precedente antedicho e instituido en la Sentencia TC/0023/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012) y, en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción; sin embargo, por las particularidades de este caso —que explicaremos en los párrafos subsiguientes—, entendemos procedente aplicar la técnica de la distinción o *distinguishing* y, en esta ocasión, apartarnos del precedente —que propugna la inadmisibilidad del caso—, sin abandonarlo, para mediante una tutela judicial diferenciada valorar los méritos del fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata.

h. Esta técnica de la distinción o *distinguishing* fue implementada por este Tribunal Constitucional a partir de la Sentencia TC/0188/14, del veinte (20) de agosto de dos mil catorce (2014), que dispuso lo siguiente:

(...) la técnica del distinguishing, es decir, la facultad del juez constitucional de establecer excepciones al precedente constitucional por existir, respecto de un caso, elementos particulares que ameritan una solución diferente, sin que dicha circunstancia suponga la derogación del precedente anterior. Esta técnica del distinguishing, derivada del derecho constitucional norteamericano, ha sido empleada por otras cortes y tribunales constitucionales del hemisferio, como el Tribunal Constitucional de Perú y la Corte Constitucional de Colombia, señalando esta última lo siguiente: en algunos eventos, el juez posterior “distingue” (distinguishing) a fin de mostrar que el nuevo caso es diferente del anterior, por lo cual el precedente mantiene su fuerza vinculante, aunque no es aplicable a ciertas situaciones, similares pero relevantemente distintas, frente a las cuales entra a operar la nueva jurisprudencia [Sentencia SU047/99, de la Corte Constitucional de Colombia el veintinueve (29) de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999)]. Esta técnica además, tendría asidero jurídico en el ordenamiento dominicano en virtud del principio de efectividad que le permite al juez constitucional el ejercicio de una tutela judicial



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diferenciada cuando –como en la especie– lo amerite el caso [Art. 7.4; Ley núm. 137-11 del dos mil once (2011)].

i. Como hemos señalado ya, ante un escenario donde la acción directa de inconstitucionalidad es dirigida contra un acto que ha agotado su finalidad como es, por ejemplo, la Resolución núm. 42-2020 de la Junta Central Electoral (JCE), que pospuso la celebración de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputación de la República Dominicana; pues su vigencia cesó el pasado cinco (5) de julio de dos mil veinte (2020) con la celebración del susodicho certamen electoral, el control de constitucionalidad que nos ocupa devendría en inadmisibles por carecer de objeto, conforme al precedente de la Sentencia TC/0023/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012).

j. Sin embargo, en el presente caso nos encontramos en un supuesto donde las condiciones en que la Junta Central Electoral (JCE) emitió la resolución impugnada, esto es: en el marco del estado de excepción por emergencia sanitaria a raíz de la pandemia por la enfermedad del nuevo coronavirus o SARS-CoV-2 (COVID-19), precisan que este tribunal constitucional, sin abandonar el referido precedente de la Sentencia TC/0023/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), haga uso de la susodicha técnica de la distinción y se apreste a conocer el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata para verificar la conformidad o no con la Constitución tanto de la referida resolución núm. 42-2020 como de las medidas allí implementadas, a causa de fuerza mayor, con relación al ya citado proceso electoral; pues tanto la excepcionalísima situación que motorizó el estado de excepción por emergencia sanitaria como los principios y derechos de orden constitucional envueltos en la organización y celebración del certamen electoral ameritan que el Tribunal analice las pretensiones de fondo del caso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. Hechas las precisiones anteriores, en lo adelante este tribunal constitucional se aprestará a analizar los medios de inconstitucionalidad planteados por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, emitida, el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), por la Junta Central Electoral (JCE).

11. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

El Tribunal Constitucional, luego de analizar el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, realiza las siguientes consideraciones:

a. Mediante la presente acción, José Gilberto Núñez Brun, alega que la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), es contraria a la Constitución dominicana, en razón de que transgrede lo preceptuado en los artículos 6, 73 y 209 de la Carta Magna, indicados a continuación:

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

Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

Artículo 209.- Asambleas electorales. Las asambleas electorales funcionarán en colegios electorales que serán organizados conforme a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la ley. Los colegios electorales se abrirán cada cuatro años para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, a los representantes legislativos, a las autoridades municipales y a los demás funcionarios o representantes electivos. Estas elecciones se celebrarán de modo separado e independiente. Las de presidente, vicepresidente y representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales, el tercer domingo del mes de mayo y las de las autoridades municipales, el tercer domingo del mes de febrero.

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

b. La referida resolución dispuso la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las Elecciones Ordinarias Generales: Presidenciales, Senatoriales y de Diputaciones de la República Dominicana y en las circunscripciones del exterior donde corresponde el ejercicio del voto de los nacionales empadronados en el extranjero, así como las Asambleas Electorales para elegir el presidente/a y vicepresidente/a de la República, los senadores/as y los diputados/as, de todas las provincias del país, además, a los diputados/as nacionales por acumulación de votos, diputados/as representantes de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Comunidad Dominicana en el exterior y a los Diputados/as Representantes ante el Parlamento Centroamericano, originalmente pautadas para celebrarse el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), fijando, al mismo tiempo, como nueva fecha para la celebración de elecciones, el cinco (5) de julio de dos mil veinte (2020).

c. A los fines de fundamentar sus pretensiones, la parte accionante, argumenta en síntesis lo siguiente:

Que esa ha sido una DECISIÓN UNILATERAL en franca violación a la Constitución Dominicana, sin haber un consenso, no solo de los partidos políticos, sino de todas las fuerzas vivas de la sociedad civil, pues si hubiera habido consenso, y hubiera sido refrendado por el TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, no se habría incurrido en una violación constitucional, pero al no hacerlo la JUNTA CENTRAL ELECTORAL (JCE) se puso al margen de la ley y la Constitución y produjo una resolución que a todas luces es inconstitucional.

Que independientemente de dicha decisión emitida por la JUNTA CENTRAL ELECTORAL (JCE) es inconstitucional porque viola los artículos 6, 73, 209 y otros tópicos constitucionales, cuando se realicen las elecciones en otra fecha, como sería el voto en el exterior que estarían impedidos de votar, estaríamos cercenando el derecho que constitucionalmente le corresponde a los Dominicanos en el Exterior, pues hay casos que como en los ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA y EUROPA, que desde ya no se podía votar en la fecha que estableció la JUNTA CENTRAL ELECTORAL (JCE).

d. Por su parte, la Junta Central Electoral (JCE), en cuanto al fondo plantea que la acción directa de inconstitucionalidad sea rechazada porque la resolución



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

atacada no transgrede ningún texto de la Carta Política y, en consecuencia, fue emitida de conformidad a la misma.

e. Asimismo, la Procuraduría General de la República es de opinión de que en la especie no se configuran ninguna de las infracciones constitucionales señaladas por el accionante; razón por la que opina que la acción debe ser rechazada.

f. La acción directa de inconstitucionalidad de que se trata propone como único medio de inconstitucionalidad la violación a la supremacía constitucional y al cronograma o tiempo constitucionalmente previsto para la celebración de las elecciones para elegir al presidente o presidenta de la República, vicepresidente o vicepresidenta de la República y a los representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales; esto por entender que el órgano electoral al ordenar su posposición y fijar una nueva fecha de celebración, mediante la Resolución núm. 42-2020, usurpó poderes que no le corresponden y afectó, en consecuencia, el orden constitucional.

g. La supremacía constitucional reconocida en el artículo 6 de la Constitución es un principio que

...consagra el carácter de fuente primaria de la validez sobre todo el ordenamiento jurídico dominicano, cuyas normas infraconstitucionales deben ceñirse estrictamente a los valores, principios, reglas y derechos contenidos en la Carta Magna. Por tanto, las disposiciones contenidas en la Constitución, al igual que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad constituyen el parámetro de constitucionalidad de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*todas las normas, actos y actuaciones producidos y realizados por todas las personas, instituciones privadas y órganos de los poderes públicos.*³

h. De ahí que, en materia electoral, todo acto u actuación que tienda a modular, alterar o modificar la suerte de un certamen electoral debe ser emitido de conformidad a la Constitución y, en consecuencia, por la autoridad con facultad para adoptar tal o cual medida en la materia o, en su defecto, calificada para organizar, dirigir y supervisar los procesos electorales.

i. Es por esto que el artículo 209 de la Constitución dominicana establece la fecha en que deben ser llevados a cabo tanto los procesos para la elección del presidente, vicepresidente y representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales, así como para la de las autoridades municipales y, en adición, establece la extensión de sus respectivos mandatos;⁴ por consiguiente, dicho marco constitucional obliga a que dichos procesos eleccionarios sean realizados en las fechas prefijadas en la Carta Magna, no pudiendo estas ser, en principio, alteradas.

j. Aunque dentro del mencionado artículo 209 constitucional, que introduce la pauta para celebrar las elecciones presidenciales, senatoriales y de diputaciones, no se hace mención expresa de uno o varios escenarios excepcionales ante los cuales la Junta Central Electoral (JCE), como órgano en materia electoral encargado de la organización, dirección y supervisión de las elecciones, pueden presentarse situaciones de fuerza mayor u excepción que ameriten el dictado de medidas, dentro de un marco de razonabilidad y prudencia, para postergar su celebración.

³ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0150/13, dictada el doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), p. 13.

⁴ En virtud del artículo 126 de la Constitución dominicana, el período de las autoridades salientes termina el 16 de agosto siguiente a la elección del Presidente y del Vicepresidente en los comicios generales, en esa misma fecha se produce la juramentación del Presidente y del Vicepresidente de la República electos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. A propósito de lo anterior conviene referirnos a los estados de excepción contemplados en el artículo 262 de la Constitución dominicana en los términos siguientes:

Se consideran estados de excepción aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias. El Presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional, podrá declarar los estados de excepción en sus tres modalidades: Estado de Defensa, Estado de Conmoción Interior y Estado de Emergencia.

l. Siguiendo con lo anterior, la Constitución prevé en el artículo 265, que podrá declararse el estado de emergencia cuando ocurran hechos distintos a los relativos a los estados de defensa y estados de conmoción interior, preceptuados en los artículos 263 y 264, respectivamente, que *perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, medioambiental del país o que constituyan calamidad pública*. En ese tenor, producto de la crisis sanitaria y de salud pública imperante en el país —y el resto del mundo— a causa de la enfermedad por el nuevo coronavirus o SARS-CoV-2 (COVID-19) —declarado pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS)—, el entonces presidente de la República solicitó al Congreso Nacional la declaratoria de emergencia nacional, siendo esta aprobada y declarada el diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020) y, posteriormente, reiterada y prorrogada en varias ocasiones hasta la fecha.

m. En esa tesitura, a raíz de la declaratoria del estado excepción por emergencia sanitaria, en todo el territorio se ha producido no solo la perturbación de las actividades en los sectores social, económico y político de la nación, a raíz del aumento de la cantidad de contagios, el colapso de las atenciones médicas en hospitales y otros centros de salud; sino que también con



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la imposición de medidas por parte del Poder Ejecutivo y las autoridades de salud pública, se han limitado libertades fundamentales como el tránsito y la asociación a través de la imposición de toque de queda en todo el territorio nacional, aislamiento y distanciamiento social.

n. Estas medidas de seguridad y prevención impactaron notablemente el desarrollo de la campaña electoral y, por supuesto, el cronograma de actividades organizado por la Junta Central Electoral (JCE) previo a la celebración de las elecciones presidenciales y congresuales, previstas para el domingo diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020).

o. En ese contexto, lo anterior, sumado a que la realización del proceso electoral en la fecha fijada por la Carta Magna, suponía altas probabilidades de que el proceso electoral se tornara en un foco de contagio masivo de la población, una alta tasa de abstención y la imposibilidad del voto en el exterior, especialmente en aquellos países que han sido afectados por la pandemia en mayor escala que República Dominicana, constituyen verdaderas circunstancias excepcionales y de fuerza mayor, que ameritan de la intervención del órgano electoral para garantizar la celebración de un certamen electoral donde predominen la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones pero, en igual medida, la salud de los votantes y los servidores electorales que forman parte del proceso electoral, al momento de celebrarse las referidas elecciones.

p. Entonces, a pesar de que el aplazamiento o posposición de los procesos electorales no se encuentra contemplado en la Constitución dominicana y que el citado artículo 209 fija la fecha para la celebración de las elecciones, la decisión adoptada por la Junta Central Electoral —ente público que por mandato constitucional tiene a su cargo la organización, dirección y supervisión de las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

elecciones⁵— en consenso con las diferentes organizaciones políticas y de la sociedad civil, se encuentra justificada por el estado de excepción por emergencia sanitaria nacional y las indicadas circunstancias de fuerza mayor imperantes en el país, que ponen en riesgo la salud de la población.

q. Además, contrario a lo planteado por el accionante, aunque la Constitución dominicana no faculta expresamente a la Junta Central Electoral (JCE) para posponer y reagendar las elecciones para elegir al presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta y representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales, en su artículo 209; le atribuye, en sus artículos 211, 212 y 213, la responsabilidad de ser guardiana de los procesos electorales y su realización conforme a la Carta Magna. De ahí que en un escenario como el que nos ocupa, donde subsiste un estado de excepción por emergencia sanitaria nacional en que se encuentra en riesgo la salud de todo el electorado, el ente encargado de organizar y supervigilar los certámenes electorales no incurrió en las infracciones constitucionales que se le endilgan al dictar la Resolución núm. 42-2020, sino que, al contrario, actuó en respeto de los cánones constitucionales vigentes ya que dictó una resolución que pospuso para un tiempo determinado la celebración de las elecciones, permitiendo no solo su posterior consumación; sino que esta se llevara a cabo adoptando las medidas de salud y distanciamiento social sugeridas por las autoridades de salud pública y en clara garantía de los principios de libertad, transparencia, equidad y objetividad electoral.

r. En consonancia con las motivaciones anteriormente expuestas, este tribunal constitucional estima que al encontrarse justificada la posposición de las elecciones, a causa de fuerza mayor, por el estado de excepción en virtud de

⁵ Así lo prevé el artículo 212 de la Constitución cuando reza que: “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 presente Constitución y las leyes. Tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la emergencia sanitaria nacional por el COVID-19 y las circunstancias excepcionales imperantes en el país, las decisiones adoptadas por la Junta Central Electoral (JCE) mediante la Resolución núm. 42-2020, del trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), no vulneran las disposiciones establecidas en los artículos 6, 73 y 209 de la Constitución dominicana, motivo por el cual se impone rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que la referida resolución es conforme a la Constitución.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Constan en acta los votos salvados de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; y Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; los cuáles serán incorporados a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun, en contra de la Resolución núm. 42-2020, sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana, dictada por la Junta Central Electoral, el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: RECHAZAR la acción directa en inconstitucionalidad de que se trata y, en consecuencia, declarar la Resolución núm. 42-2020, sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana, dictada por la Junta Central Electoral, el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), conforme con la Constitución.

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

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor José Gilberto Núñez Brun, así como a la Junta Central Electoral (JCE) y a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Domingo Gil, 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

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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*”.

Introducción

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por José Gilberto Núñez Brun, en contra de la Resolución Núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral, el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se rechaza la indicada acción directa de inconstitucionalidad, 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.⁶ 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

⁶ 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. ⁷ Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

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.⁸

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.⁹

⁷ 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.

⁸ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

⁹Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 Pueblo¹⁰; 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. ¹¹ 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.

¹⁰ Humberto Nogueira Alcalá, *IBIDEM*, p. 330

¹¹ Humberto Nogueira Alcalá, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”¹². Se trata de un modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano¹³ y el venezolano.¹⁴

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*

12 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).

13 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*”.

14 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*”

Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.¹⁵

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.

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

¹⁵ Véase Alain Brewer Carias, *La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales)*, Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284

Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

Art. 61. 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.

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.¹⁶

¹⁶ 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

Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

Art. 67.- 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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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.¹⁷

17 . 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.¹⁸

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte 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 denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.¹⁹ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

18 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 omnes, 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;”

19 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:

Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 interesadas²⁰. 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 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

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;"

20 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;"

Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”²¹ 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.²² 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

²¹ 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;

²² Véase sentencia TC/0031/13



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.*²³

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 inconstitucionalidad²⁴.

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 inadmisibile, 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.

II. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

²³ Véase sentencia TC/0520/16

²⁴ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 que se encuentran constituidas y registradas de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

25

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.

25 Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

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.²⁶

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.²⁷

²⁶ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

²⁷ Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.²⁸

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.

²⁸ Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



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.

B.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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perjuicio que la aplicación de la norma cuestionada le causaría. Vaga e imprecisa era la expresión “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 el cambio de la expresión, 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 faculta 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*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En esta dirección fue que se 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 Constitución, lo que en modo alguno supone que sea necesario la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 que han elegido. Sus representantes. En el caso de la defensa de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

70. La Constitución vigente consagra la iniciativa legislativa popular, lo cual supone una modalidad de ejercicio de democracia directa. Esto no existía hasta



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 ejerce 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, que 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 podría interpretar de manera flexible, como precisamente lo hizo durante más de siete años.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Derecho²⁹, 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 consideramos que se trata de una tesis absolutamente incorrecta, por las razones que explicamos a continuación.

²⁹ 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

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Länder y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bonn, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.³⁰

78. De manera que se trata de una cláusula que nace del constitucionalismo 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.³¹

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

³⁰ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

³¹ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.³²

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.

B.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, 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.

³² Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 transfiere 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 bubíes 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; 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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: ‘esa 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 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*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 contraríe 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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. Recuérdese que, como lo indicamos en la primera parte de este voto, desde nuestro 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,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.³³

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

33 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

(...) 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 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),



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.³⁴

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”³⁵, 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.³⁶

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

34 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.

35 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

36 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

Expediente núm. TC-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.³⁷

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”.

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

³⁷ 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-01-2020-0014, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por José Gilberto Núñez Brun contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria, de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRDA
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, 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 el señor José Gilberto Brun, contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral, el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana; a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria

1.2. El accionante sostiene que la resolución acusada es violatoria de los artículos 6, 73 y 209 de la Constitución de la República Dominicana, en estos se consigna la supremacía de la Constitución, la nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional y lo que atañe a las asambleas electorales; señala que menoscaba su derecho fundamental al sufragio y, alude a que (...) *dentro de ninguna de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico dominicano existe la figura de posposición o suspensión del certamen electoral organizado por la Junta Central Electoral (JCE). De ahí que, en sus argumentos, también denuncia un exceso por parte del órgano electoral en el uso de las facultades que constitucional y legalmente le han sido conferidas; pues considera que las decisiones adoptadas en la referida resolución debieron*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adoptarse en el marco de la Asamblea Nacional o mediante una sentencia dictada por este Tribunal Constitucional.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha juzgado rechazar en cuanto al fondo la presente acción directa en inconstitucionalidad, decisión que la suscrita comparte; sus fundamentos han sido entre otros, los siguientes:

(...), a pesar de que el aplazamiento o posposición de los procesos electorales no se encuentra contemplado en la Constitución dominicana y que el citado artículo 209 fija la fecha para la celebración de las elecciones, la decisión adoptada por la Junta Central Electoral —ente público que por mandato constitucional tiene a su cargo la organización, dirección y supervisión de las elecciones— en consenso con las diferentes organizaciones políticas y de la sociedad civil, se encuentra justificada por el estado de excepción por emergencia sanitaria nacional y las indicadas circunstancias de fuerza mayor imperantes en el país, que ponen en riesgo la salud de la población.

Además, contrario a lo planteado por el accionante, aunque la Constitución dominicana no faculta expresamente a la Junta Central Electoral (JCE) para posponer y reagendar las elecciones para elegir al presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta y representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales, en su artículo 209; le atribuye, en sus artículos 211, 212 y 213, la responsabilidad de ser guardiana de los procesos electorales y su realización conforme a la Carta Magna. De ahí que en un escenario como el que nos ocupa, donde subsiste un estado de excepción por emergencia sanitaria nacional en que se encuentra en riesgo la salud de todo el electorado, el ente encargado de organizar y supervigilar los certámenes electorales no incurrió en las infracciones constitucionales que se le endilgan al dictar la Resolución Núm. 42-2020, sino que, al contrario, actuó en respeto de los cánones constitucionales vigentes ya que dictó una resolución que pospuso para un tiempo determinado la celebración de las elecciones, permitiendo no



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solo su posterior consumación; sino que esta se llevara a cabo adoptando las medidas de salud y distanciamiento social sugeridas por las autoridades de salud pública y en clara garantía de los principios de libertad, transparencia, equidad y objetividad electoral.

En consonancia con las motivaciones anteriormente expuestas, este Tribunal Constitucional estima que al encontrarse justificada la posposición de las elecciones, a causa de fuerza mayor, por el estado de excepción en virtud de la emergencia sanitaria nacional por el COVID-19 y las circunstancias excepcionales imperantes en el país, las decisiones adoptadas por la Junta Central Electoral (JCE) mediante la Resolución núm. 42-2020, de fecha trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), no vulneran las disposiciones establecidas en los artículos 6, 73 y 209 de la Constitución dominicana

1.4. Sin embargo, respecto a la legitimación activa salvamos nuestro voto, pues si bien es cierto que el accionante tiene interés legítimo y jurídicamente protegido, no menos cierto es que debe probar tal situación y no presumirse, como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional, a partir de la Sentencia TC/0345/19.

II. Del voto salvado

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 salvado, 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.



República Dominicana 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 al señor José Gilberto Núñez Brun la calidad para accionar en inconstitucionalidad Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral, el trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana; a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria; entre otros motivos, que transcribimos a continuación:

(...) este Colegiado en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), expandió el criterio de legitimación procesal activa para accionar en inconstitucionalidad en los términos siguientes:

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

Este Tribunal Constitucional estima que el Dr. José Gilberto Núñez Brun, en su condición de ciudadano dominicano —titular de la cédula de identidad y electoral número 047-0013220-0—, cuenta con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución y la Ley.

2.1.2. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación al 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) este Colegiado en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), expandió el criterio de legitimación procesal activa para accionar en inconstitucionalidad en los términos siguientes:

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

Este Tribunal Constitucional estima que el Dr. José Gilberto Núñez Brun, en su condición de ciudadano dominicano —titular de la cédula de identidad y electoral número 047-0013220-0—, cuenta con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución y la Ley.

2.1.3. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación a la parte 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.

2.1.4. 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.

2.1.5. No obstante lo anterior, 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mandato también se reitera en el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

2.1.6. 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”.*

2.1.7. 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:

“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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”³⁸.

2.1.8. 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.

2.1.9. 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.

2.1.10. 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.

³⁸ 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

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 Venezuela³⁹.”

2.1.11. En similar orientación se expresa el ex 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 Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción⁴⁰”.

2.1.12. 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.

³⁹ Brewer-Carias, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Organica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

⁴⁰ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1.13. 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 físicas ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz⁴¹, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

“k) En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, 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 presumirán⁴² en consonancia a lo previsto en los arts. 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. Esta presunción⁴³, 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 presunción⁴⁴ será válida siempre y cuando este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, que se trate de entidades dotadas de personería jurídica y

⁴¹Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

⁴² Subrayado nuestro

⁴³ Subrayado nuestro

⁴⁴ Subrayado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

capacidad procesal⁴⁵ para actuar en justicia; presupuestos sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justificando de esta manera los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional⁴⁶ para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.”

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 Constitución⁴⁷. 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

⁴⁵ Sentencia TC/0028/15.

⁴⁶ 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].

⁴⁷ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su ‘vocero’ ”.*⁴⁸

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 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

⁴⁸ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

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 que un particular pueda accionar en inconstitucional, y no presumirlo en lo relativo a los particulares, de ahí que el accionante debió probar tal interés, lo cual no ocurrió en la especie.

La sentencia del consenso al declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad, ha debido expresar que dado que el señor José Gilberto Brun sí demostró, 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 resolución impugnada le concierne en razón de que esta procedió a posponer las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana fijadas expresamente en fechas determinadas mediante disposiciones legales y constitucionales, incidiendo en las previsiones de los artículos 208 y 209 de la Constitución, y no porque se presume que todo ciudadano dominicano tiene el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas en inconstitucionalidad que entienda pertinentes.

En cuanto al fondo, la jueza que suscribe apoya la decisión del consenso en el sentido de rechazar la acción de inconstitucionalidad promovida por el señor José Gilberto Núñez Brun en fecha once (11) de mayo de dos mil veinte (2020), contra la Resolución núm. 42-2020, dictada por la Junta Central Electoral, el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), sobre la posposición de las elecciones ordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones de la República Dominicana; a causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria.

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