



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0237/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los siete (7) días del mes de octubre 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; Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Antonio Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad.

De acuerdo con la instancia contentiva de la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras, las disposiciones jurídicas atacadas son los artículos 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), cuyos textos disponen lo siguiente:

- Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos:

Artículo 49.- Requisito para ostentar una precandidatura. Para aspirar y ostentar una precandidatura o candidatura en representación de un partido, agrupación o movimiento político, se requiere:

[...]

4) Que el aspirante a una precandidatura para un determinado evento electoral, en representación de un partido, agrupación o movimiento político no haya participado como candidato por otro partido, agrupación o movimiento político para el mismo evento electoral.

- Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 134.- Transfuguismo en las candidaturas. Las personas que hayan sido nominadas para ser postuladas por un partido, agrupación, movimiento político o alianza a la cual pertenezca el mismo, a un cargo de elección, no podrán ser postuladas por ningún otro partido, agrupación, movimiento político o alianza, en el mismo proceso electoral.

2. Pretensiones de los accionantes

Los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras, mediante su acción depositada el veintiséis (26) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

A tales fines, los accionantes alegan que las disposiciones atacadas violan los artículos 22, 74, numeral 2, y 123 de la Constitución de la República, los cuales rezan de la manera siguiente:

Artículo 22.- Derechos de ciudadanía. 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;*

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4) *Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuestas de las autoridades en el término establecido por las leyes que dicten al respecto;*

5) *Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.*

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

2) *Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;”*

Artículo 123.- Requisitos para ser Presidente de la República. Para ser Presidente de la República se requiere:

1) *Ser dominicana o dominicano de nacimiento u origen;*

2) *Haber cumplido treinta años;*

3) *Estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos;*

4) *No estar en el servicio militar o policial activo por lo menos durante los tres años previos a las elecciones presidenciales.*

3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

3.1. Los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018) y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), alegando que:

Primer medio de violación y motivo de inconstitucionalidad

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A que el artículo 22, párrafo 1, de la Constitución dice lo siguiente: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente constitución. Ningún aspirante que haya participado como precandidato tiene ningún pedimento [sic] constitucional para aspirar como candidato de las próximas elecciones del año 2020, de la República Dominicana. En estos momentos el expresidente Leonel Fernández Reyna, se encuentra libre de cualquier pedimento [sic] constitucional, ya que dicho artículo se encuentra atado por la Constitución y debe ser declarado inconstitucional, por lo que hemos estado haciendo dicho medio [sic].

Artículo 134, de la ley 15-19, el cual establece el transfuguismo en la candidatura. Las personas que hayan sido nominadas para ser postuladas por un partido, agrupación, movimiento político o alianza a la cual pertenece el mismo, a un cargo de elección, no podrán ser postuladas por ningún otro partido, agrupación, movimiento político o alianza, en el mismo proceso electoral.

Artículo 49 párrafo 4 de la Ley 33-18, de Partidos y Agrupaciones Políticas, establece que el aspirante a una precandidatura para un determinado evento electoral, en representación de un partido, agrupación o movimiento político no haya participado como candidato por otro partido, agrupación o movimiento político para el mismo evento electoral; ambas leyes en los artículos antes mencionados son inconstitucionales. Violación de derechos fundamentales de derecho de ciudadanía.

Segundo medio de violación y motivo de inconstitucionalidad

Artículo 123 de la Constitución dominicana; establece [sic] los siguientes requisitos para ser para ser Presidente de la República se requiere: 1)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ser dominicana o dominicano de nacimiento u origen; 2) Haber cumplido treinta años de edad; 3) Estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; 4) No estar en el servicio militar o policial activo por lo menos durante los tres años previos a las elecciones presidenciales.” cualquier persona que haya participado como precandidato puede participar como candidato ya que los requisitos del artículo antes mencionado, lo menciona muy claro, y tanto la ley 33-18 y la ley 15-19, en su artículo 134 y 49 párrafo 4to. Deben ser declarados inconstitucionales por las razones antes expuestas.

Tercer medio de violación y motivo de inconstitucionalidad

Artículo 74.2, de la Constitución dominicana establece.- [sic] Principio de reglamentación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rige por los principios siguientes: 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando el contenido esencial y el principio de razonabilidad;

Cuarto medio de violación y motivo de inconstitucionalidad

Motivo de violación al artículo 40.15 de la Constitución, violación al principio de razonabilidad por parte de la ley 33-18, como la ley 15-19, para determinar la razonabilidad de una norma legal se recurre al derecho constitucional comparado, al someter la razonabilidad el tribunal, sentencia TC/0044/12 [sic]. La acción directa de inconstitucionalidad a fin de establecer si cumplen con el parámetro del desarrollo jurisprudencial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[sic] Supremacía constitucional. El artículo 6 de la carta magna consagra la supremacía de la Constitución de manera tal 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.

[...] Defensa de la constitución. La defensa de la Constitución se realiza a través de la jurisdicción constitucional, lo que explica que el poder del gobierno está limitado por normas constitucionales y que se han creado procedimientos e instituciones para hacer cumplir esta limitación como, asimismo, precisa la existencia de un nuevo tipo de normas, institucionales y procedimientos constitucionales en un intento de limitar y controlar con ellos el poder político.

[...] En el modelo de control concentrado de constitucionalidad lo contencioso constitucional se distingue de lo contencioso ordinario, fungiendo en la especie, tras la aceptación y tramite de asunto, como un control represivo o reparador, y es competencia de un solo tribunal determinado constitucionalmente con tal fin, en este caso el Tribunal Constitucional.

A la luz de lo expuesto se acude ante este honorable Tribunal Constitucional dominicano, para restaurar la vigencia del orden constitucional todo por la norma cuestionada.

Legitimación activa (calidad para la interposición de la acción)

[...] A que en su sentencia TC/0031/13, entre otras, párrafo número 6.1, ese honorable Tribunal Constitucional defendió la tesis de que: La legitimación activa, en el ámbito de la jurisdicción constitucional, es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

Objeto del recurso de inconstitucionalidad. Naturaleza jurídica del acto recurrido.

[...] El presente recurso de inconstitucionalidad se incoa contra la Ley 15-99, Ley Orgánica de Régimen Electoral, de fecha 18 de febrero del año 2019, y la Ley 33-18, Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.

[...] Se trata del tipo de normas con efectos generales de las que este honorable Tribunal Constitucional ha tenido a bien apreciar su constitucionalidad.

Legitimación pasiva (calidad del recurrido)

A que la ley 15-19, ley orgánica de régimen electoral de fecha 18 del mes de febrero del año 2019 entidad representada la cual tiene personalidad jurídica suficiente en materia de constitucionalidad por el hecho de ser la autoridad de la que emana la norma cuestionada, debiendo acudir ante este honorable Tribunal Constitucional a defender la norma recurrida como fuere de derecho, aunque su incomparecencia no impida el fallo de la acción de que se trata, por aplicación del párrafo único del art. 41 -LOTCP.

Gravedad y seriedad de la denuncia

A que la denuncia presentada a consideración de ese honorable Tribunal Constitucional mediante esta instancia, es grave y seria, en el sentido exigido por la jurisprudencia constante de la Corte de casación como



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la ley 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. De esta forma. La denuncia es grave y seria y por lo tanto relevante en términos constitucionales, dada la vulneración de derechos fundamentales que ocasiona la norma cuestionada, perjuicios ya explicados en esta misma instancia.

Fundamento jurídicos-constitucionales: Exposición de los medios del recurso

Por cuanto: Descripción de los medios en que se fundamenta el recurso:

Por cuanto: A que la norma recurrida:

- a) Viola el derecho fundamental.*
- b) Viola el principio de razonabilidad de la norma (art. 40315 constitucional)[sic]ejerciendo el test de razonabilidad de que se trata el TC/0044/12, párrafo 9.2.2, se establece a seguidas si la norma recurrida cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el art. 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justeza y utilidad de la norma, en ese sentido:
 - b.1 De acuerdo con la finalidad o fin buscado por la norma recurrida se observa que su objeto es... [sic]de donde resulta que... [sic]de donde surge o se origina el agravio o perjuicio alegado.*
 - b.2 De acuerdo con el medio empleado, no es razonable, ni útil, ni justo, que la norma recurrida obligue... [sic].*
 - b.3 De acuerdo con la relación entre la finalidad u objeto de la norma y el medio empleado para lograrlo, se tiene que... [sic]de manera que... [sic].**
- c) Viola el principio de respeto de los derechos adquiridos, o seguridad jurídica, en las condiciones previstas por la TC/0148/13, pues al amparo del sistema de derecho anterior a la norma cuestionada se realizaron actos jurídicos válidos, de manera tal que, en este caso*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particular, la norma cuestionada vulnera derechos sin que, de otro lado, el acto o capacidad institucional se corresponda con el ejercicio permitido de las atribuciones normativas de la recurrida.

Principios constitucionales relacionados con la admisibilidad del recurso

Efectividad

La justicia constitucional debe perseguir y sancionar las infracciones constitucionales, cumpliendo su cometido jurídico y social, proveyendo garantías a la supremacía constitucional en sentido objetivo, (como garante de la constitucionalidad) y subjetivo (tutelando derechos individuales).[sic]

Favorabilidad

Principio originalmente consignado en el art. 7.5 -LOTCP que en la especie se reconvierte en elemento característico del debido proceso, de carácter imperativo, tratándose del impedimento de que una situación desfavorable concrete sus efectos en perjuicio de la accionante, o sea, la favorabilidad para [sic] como un criterio que impide la limitación de derechos fundamentales. [sic].

Inconvalibilidad

En virtud del cual son nulos los actos contrarios a la Constitución, pero no solamente los contrarios a la norma positiva o mención taxativa, sino también a los valores y principios que la carta magna contiene, de acuerdo con la regla imperativa del art. 707-LOTCP [...].

En consecuencia, los accionantes tienen a bien solicitar al Tribunal Constitucional lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: Admitir la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta en contra los artículos 49 numeral 4to., de la ley 33-18, de partidos agrupaciones y movimientos políticos, y el artículo 134, de la Ley 15-19, de los Procedimientos Constitucionales y el Reglamento Constitucional [sic], por haberse realizado con apego a la norma del Tribunal Constitucional, ley 137-11 [sic], Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los procedimientos constitucionales.

SEGUNDO: Declarar la inconstitucionalidad de los artículos citados, 49 numeral 4to, de la Ley 33-18, de Partidos y Agrupaciones Políticas, y el artículo 134, de la Ley 15-19, por ser violatorios a los artículos de la Constitución de la República Dominicana, especialmente los 123, 22 párrafo 1 y 74 párrafo 2, de la Constitución de la República Dominicana, el reglamento No. 10, artículo 16 de la Convención Americana sobre los derechos humanos, precedente vinculante, sustentado por el Órgano Jurisdiccional en aras del ejercicio del control constitucional.

TERCERO: Conforme al principio de gratuidad de la justicia constitucional, establecida en el artículo 6,7, de la ley 137-11, ley orgánica del tribunal constitucional [sic] y los procedimientos constitucionales.

CUARTO: Que las costas se declaren libres.

4. Intervenciones oficiales

3.1. Opinión del Senado de la República

3.1.1. La instancia contentiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad fue comunicada por el magistrado presidente del Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional al presidente del Senado de la República Dominicana, mediante el Oficio núm. PTC-AI-162-2019, recibido el once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), a fin de que emita su opinión al respecto. En ese sentido, mediante escrito recibido el catorce (14) de enero de dos mil veinte (2020), presentó los argumentos que se destacan a continuación:

A) En cuanto a la Ley No. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos:

1- Que conforme al artículo 96 de la Constitución dominicana, del 13 de junio del año 2015, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley No. 33-18, de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras y los Diputados y Diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.

2- Que la ley objeto de esta opinión, fue depositada en el Senado de la República, como proyecto de ley, mediante número de iniciativa 00575-2016-PLO-SE, en fecha 12/2/2018, siendo tomada en consideración en fecha 7/3/2018 y remitida a Comisión el 7/3/2018.

3- Que conforme a la Constitución de la República fue aprobado en primera lectura con modificaciones el 11 de abril del año 2018, y en una segunda lectura en fecha 18 de abril del año 2018 y remitido a la Cámara de Diputados para los fines correspondientes. Dicho proyecto fue devuelto con modificaciones por la Cámara de Diputados, aprobándose en única lectura en fecha 9 de agosto del año 2018.

Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado cumpliendo con los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del año 2015, Constitución que regía al momento de ser sancionada la ley objeto de la presente opinión, los cuales estipulan lo siguiente: “Artículo 98- Todo Proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos secciones consecutivas. Artículo 99- Aprobado un proyecto de ley en una de las Cámaras pasara a la otra para su oportuna discusión observando las mismas formalidades constitucionales. Si esta cámara le hace modificaciones, devolverá dicho proyecto modificado, a la otra Cámara en que se inició, para ser conocidas de nuevo en única discusión y, en caso de ser aceptada dichas modificaciones, esta última cámara enviara la ley al Poder Ejecutivo. Si aquellas son rechazadas, será devuelto a la otra cámara y si esta las apruebas [sic], enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si las modificaciones son rechazadas, se considera desechado el proyecto.

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

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del 13 de agosto del año 2018, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B) En cuanto a la Ley No. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral:

1. Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 13 de junio de 2015, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley No. 15-19, objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras y los Diputados y Diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.

2. Que la ley objeto de esta opinión, originada en el Senado de la República, depositada como proyecto de ley en fecha 17 de enero del año 2019, con el número de iniciativa 00917-2019-PLO-SE.

3. Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 22 de enero de 2019, remitiéndose a una Comisión Bicameral, la misma fue declarada de urgencia en fecha 09 de febrero del 2019 y en segunda lectura en esa misma fecha.

Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento a los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio del año 2015, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley No. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, los estipulan: “Artículo 98- Todo Proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos secciones consecutivas.” “Artículo 99- Aprobado un proyecto de ley en una de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta cámara le hiciera modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones se considerará desechado el proyecto”.

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido a la Cámara de Diputados para los fines correspondientes.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 15-19, de fecha 18 de febrero de 2019, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

3.1.2. Posteriormente, el tres (3) de febrero de dos mil veinte (2020), el Senado de la República remitió su escrito de conclusiones respecto de la presente acción directa, añadiendo, entre otras cosas, lo siguiente:

Los accionantes, señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras, en su instancia de Acción Directa de Inconstitucionalidad, persiguen que ese Honorable Tribunal Constitucional declare no conforme con la Constitución el numeral 4 del Artículo 49 de la Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de fecha 13 de agosto de 2018 [...]; y el artículo 134 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral, de fecha 18 de febrero de 2019 [...], por alegada vulneración de los artículos 22 numeral 1; 40, numeral 15; 74, numeral 2 y 123 de la Constitución dominicana.

En este sentido y de conformidad con lo que establece el art. 184 de la Constitución de la República, que indica “Habrá un Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, de 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.”

De igual manera, conforme lo establecido en el art. 93 de la Constitución de la República, indica que “El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, corresponde en consecuencia...”

3.1.3. En ese sentido concluyó solicitando:

PRIMERO: En cuanto a la forma, DECLARAR buena y válida la presente acción directa de inconstitucionalidad, incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras, con la finalidad de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 49, numeral 4 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de fecha trece (13) de agosto del año dos mil dieciocho(2018), y el artículo 134 de la Ley No. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, de fecha dieciocho (18) de febrero del año dos mil diecinueve (2019), por la alegada vulneración de los artículos 22 numeral 1; 40, numeral 15;74, numeral 2 y 123 dela Constitución dominicana.

SEGUNDO: RATIFICAR en todas sus partes la opinión del SENADO DE LA REPUBLICA, presentada y depositada por ante la Secretaria de este honorable Tribunal Constitucional, contentiva del procedimiento y trámite legislativo realizado por el SENADO, al momento del estudio y sanción de los proyectos de leyes que crearon la Ley núm.33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de fecha trece (13) de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agosto del dos mil dieciocho (2018), y la Ley No. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, de fecha dieciocho (18) de febrero del año dos mil diecinueve (2019), por lo que el Senado de la República cumplió fiel y satisfactoriamente con el mandato constitucional y reglamentario requerido.

TERCERO: En cuanto al aspecto de fondo, que sean RECHAZADAS en todas sus partes las consideraciones vertidas por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras, respecto del artículo 49, numeral 4, de la Ley núm.33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de fecha trece (13) de agosto del dos mil dieciocho (2018), y del artículo 134 de la Ley No. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, de fecha dieciocho (18) de febrero del año dos mil diecinueve (2019), con el propósito de que sea declarada la inconstitucionalidad de los artículos antes mencionados por los motivos expuestos en el presente escrito.

CUARTO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido en el artículo 7, numeral 6, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

4.2. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

4.2.1. La opinión de la Cámara de Diputados fue depositada mediante escrito de treinta y uno (31) de enero de dos mil veinte (2020), exponiendo, entre otros, los argumentos que se destacan a continuación:

A. Relación de hechos y procedimientos

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. *El sistema electoral dominicano se encuentra regulado en la Constitución. En efecto, por disposición de su artículo 2, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejercer por medio de sus representantes, es decir, mediante el sufragio popular (artículo 208), o, en cambio, en forma directa, a través de referendos (artículos 210 y 272). Los órganos responsables de organizar, dirigir y supervisar los mecanismos de participación política ya sean directos (asambleas electorales) o indirectos (consultas populares), son la Junta Central Electoral y las juntas electorales bajo su dependencia (artículo 211). Así lo reconoce el artículo 212 de la Constitución, al establecer que “la Junta Central Electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal -es- organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de las elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes”.*

2. *Otras instituciones que componen el sistema electoral dominicano son: (a) el Tribunal Superior Electoral, que es el órgano responsable de juzgar y decidir con carácter definitivo los asuntos contenciosos electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos (artículo 214); y, (b) los partidos políticos, los cuales son asociaciones de interés público que contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana (artículo 216). En palabras de ese Honorable Tribunal, los partidos políticos “constituyen un espacio de participación de los ciudadanos en los procesos democráticos donde los integrantes manifiestan su voluntad en la construcción de propósitos comunes, convirtiéndose de esta manera en el mecanismo institucional para acceder mediante la propuesta de*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

candidaturas a los cargos de elección popular y desde allí servir al interés nacional, el bienestar colectivo y el desarrollo de la sociedad”¹.

3. De los artículos 212 y 216 de la Constitución se desprende una reserva legislativa para la regulación de la Junta Central Electoral -como organismo encargado de la organización, dirección y supervisión del proceso electoral- y de los partidos políticos -como asociaciones fundamentales e indispensables del sistema democrático. Es justamente fundamentada en esta reserva legislativa que el Congreso Nacional emitió las leyes Nos. 33-18 y 1519, mediante las cuales se regulan los procesos internos de los partidos políticos y, en adición, se establecen los parámetros y reglas que deben ser observados para garantizar la adecuada organización, dirección y supervisión del proceso electoral por parte de la Junta Central Electoral.

4. La Ley No. 33-18 introduce aspectos novedosos tales como, los principios y valores fundamentales para el ejercicio democrático de la política; los derechos, deberes y prohibiciones de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos; los derechos y deberes de los miembros y afiliados; las reglas para la elaboración de las normas estatutarias; la regulación del período de precampaña o campaña interna; y, las modalidades para la escogencia de las candidatas y candidatos a ser postulados a cargos de elección popular en las elecciones generales.

5. Por su parte, la ley núm. 15-19 mantiene una fórmula electoral mixta, la cual combina el sistema mayoritario para las elecciones a nivel presidencial, senatorial y municipal y el sistema proporcional para la designación de escaños a nivel de diputaciones. Pero, además, esta ley

¹ TCD, Sentencia No. TC/0006/14 de fecha 14 de enero de 2014

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

regula la Junta Central Electoral y las juntas electorales; organiza los colegios y el registro electoral; establece los locales, materiales y útiles a implementar en las elecciones generales; define las circunscripciones electorales; regula las funciones, alianzas o coaliciones de partidos y la nominación de sus candidatos; condiciona la propaganda y el gasto electoral; establece el procedimiento para la anulación de las elecciones; tipifica las sanciones administrativas, las infracciones jurisdiccionales y los crímenes y delitos electorales; entre otros.

6. Ambas leyes que rigen el sistema electoral, fueron a Comisión Bicameral del Congreso Nacional y por consenso nacional de todos los partidos políticos representados, luego de años de discusión, el Congreso Nacional sacó adelante la aprobación de tan importantes leyes que fortalecen la institucionalidad democrática y se cumple con el mandato del constituyente derivado.

7. la acción fue interpuesta el 15 de noviembre de 2019, notificada por la secretaría del Tribunal Constitucional a la Cámara de Diputados el 18 de noviembre de 2019 en aplicación con el artículo 39 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

8. El artículo 39 de la Ley núm. 137-11 establece un plazo de treinta días para que la institución de la cual emana la norma atacada emita su opinión, el cual, a la fecha de presentación de este escrito no se ha vencido y, por tanto, esta instancia se presenta en tiempo hábil.

9. En todo caso, la norma prevé la posibilidad de este Tribunal Constitucional fallar sin la opinión de las instituciones de las que emanó la norma, nada impide que éstas puedan indicar su posición previa a la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

celebración de la audiencia convocada con relación a la Acción Directa en Inconstitucionalidad y el cierre de los debates, todo ello, en garantía del derecho de defensa de todas las partes.

10. En tal sentido, el presente escrito de contestación de la acción directa en inconstitucionalidad de Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras debe ser declarado admisible por parte del Tribunal Constitucional.

B. Fundamentación jurídica

i. La inconstitucionalidad de los artículos 49.4 de la Ley núm. 33-18 y 134 de la Ley núm. 15-19 por facultad del legislador de regular los derechos fundamentales conforme al artículo 74.2 de la Constitución.

11. Los accionantes Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras básicamente fundamentan su acción en inconstitucionalidad en el alegato de que las limitaciones al derecho a elegir y ser elegido solamente podía imponerlas el Constituyente, y no así el legislador. Para avanzar su alegato, Luis Manuel Frías Marres se formula tres preguntas: i. ¿es la prohibición contraria a un texto constitucional?; ii. ¿Emana la prohibición de una autoridad competente?; y iii, ¿es razonable la prohibición?

12. Cuando se refiere a autoridad competente, el accionante se refiere justamente a la Asamblea Nacional Revisora como poder constituido del Constituyente, y la cual, a su desatinado juicio, le competía únicamente establecer cualquier limitación al ejercicio del derecho a elegir y ser elegible.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. El argumento principal de Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras, según lo identificable en su acción, es el siguiente:

Tal prohibición es un requisito más que la Constitución no consideró. En tal sentido, como la Constitución estableció los requisitos son hacer reservas de la ley para incorporar otros, los textos legales que lo hacen son contrario a la Constitución, pues prohíbe a una persona particular en un evento electoral que la Constitución no lo hace, ni deja la posibilidad para que un poder lo haga. Se debe indicar que el texto del artículo 23 no es un principio, sino una regla, por lo que, si la misma entra en contradicción con otra regla en el nivel legal, pues esta última se excluye del ordenamiento jurídico para prevalecimiento [sic] la Constitución.

El texto que el Congreso puede desarrollar debe tener una reserva de ley. Al revisar en su contexto el artículo 22 como el artículo 23, no se encuentra el indicativo de que dicho derecho se regulara conforme a la ley, o lo que es lo mismo la reserva de ley. Tomando en cuenta que los textos que contienen la prohibición han emanado del Congreso Nacional, siendo una autoridad que no es la competente, dicho texto debe ser declarado nulo de pleno derecho.

14. Tomando en cuenta lo anterior, es preciso acotar que el derecho ciudadano de elegir y ser elegible no sólo se contrae el derecho subjetivo individual a elegir y ser elegible para los cargos de elección popular (artículo 22.1), sino que además se encuentra estructurado en base a los principios de soberanía popular (artículo 2) y de democracia representativa (artículo 4), los cuales hacen posible regular o condicionar su contenido para asegurar las necesidades e intereses de los grupos sociales. Es justamente en base a estos principios que el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituyente otorga al legislador la facultad de condicionar este derecho político, a fin de que se realice a la mayor medida posible, pero sin afectar la soberanía popular, la democracia interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, -que constituyen organismos de participación política de los ciudadanos-, y el carácter democrático y representativo del gobierno dominicano.

15. Siendo, entonces, innegable entonces que el legislador pueda regular el derecho ciudadano de elegir y ser elegible, cabe preguntarse: ¿cuáles son los límites de la regulación estatal en materia de derechos y garantías fundamentales? Según el artículo 74.2 de la Constitución, "sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad". De este artículo se desprenden tres límites a la intervención reguladora del Estado: (a) la regulación debe realizarse mediante una ley; (b) no puede afectar el contenido esencial del derecho fundamental regulado; y, (c) debe obedecer a criterios de razonabilidad, es decir, que la medida regulatoria adoptada debe ser idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

16. Adicionalmente, al tenor de lo previsto por el artículo 112 de la Constitución, las leyes que regulan el ejercicio de los derechos fundamentales tienen el carácter de leyes orgánicas. Sobre este aspecto basta señalar que tanto la ley núm. 33-18 como la ley núm. 15-19 cumplen con la indicada exigencia del referido artículo. Analicemos entonces las condiciones previstas en el citado artículo 74.2 de la Constitución para el establecimiento de límites a los derechos fundamentales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Ese Honorable Tribunal ha establecido que: “la intervención reguladora debe hacerse contemplando los límites constitucionales consistentes en una (i) regulación mediante ley; (ii) no puede afectar el contenido esencial de la libertad de empresa; y, (iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida disposición, es decir, obedecer a criterios de razonabilidad”.

18. En términos similares se expresa la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al reconocer que “la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Estos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones”. Continúa esta Corte señalando que:

“Su reglamentación debe obedecer a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer el interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue” (Subrayado nuestro).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. *En el presente caso, la restricción impuesta por los artículos impugnados se encuentra consagrada en las leyes Nos. 33-18 y 15-19, de modo que se cumple con el primer requisito requerido por el artículo 74.2 de la Constitución. Así, pues, es evidente que la tarea que debe realizar ese Honorable Tribunal consiste, en síntesis, en determinar si la medida adoptada por el Congreso Nacional para evitar la doble militancia y el transfuguismo político en las distintas etapas del proceso electoral no afecta el contenido esencial del derecho ciudadano de elegir y ser elegible y, además, es idónea, razonable y proporcional en sentido estricto, es decir, un test de racionalidad a los artículos impugnados.*

20. *Respecto de la facultad del legislador de establecer la configuración del sistema electoral y con ello, los límites razonables, la Corte IDH ha señalado lo siguiente:*

“A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. En efecto dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos, pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23-1 de la Convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) Como ha sido señalado, la Convención Americana, al igual que otros tratados internacionales de derechos humanos, no establece la obligación de implementar un sistema electoral determinado. Tampoco establece un mandato específico sobre la modalidad que los Estados parte deben establecer para regular el ejercicio del derecho a ser elegido en elecciones populares.

(...) A la Corte no se le escapa que en la región exista una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En ese sentido, los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros” (Subrayado nuestro).

21. De lo anterior se infiere que los Estados parte de la Convención Americana pueden, a través de sus órganos legislativos, disponer limitaciones distintas a las enunciadas como requerimientos mínimos por su artículo 23.2. De lo que debe cuidarse el legislador doméstico es que los límites adicionales que establezca no constituyan una “restricción indebida a los derechos humanos consagrados en la Convención”.

22. Así lo reconoce ese Honorable Tribunal, al señalar que “el derecho al sufragio pasivo o derecho a ser elegido es la prerrogativa que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

corresponde a todo ciudadano, que cumpla con determinados requisitos de elegibilidad, para postularse mediante candidaturas a un cargo público electivo en condiciones jurídicas de igualdad. Este derecho, sin embargo, no reviste un carácter absoluto sino relativo, pues el Estado puede regular su ejercicio siempre y cuando se observen los requerimientos de legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad, exigidos por la jurisprudencia interamericana” (Subrayado nuestro).

23. Cabe destacar que la intención del legislador con estos artículos ha sido prohibir el transfuguismo político en el proceso electoral. En este punto, es importante aclarar que el proceso electoral está compuesto por tres etapas: la etapa preelectoral [sic], la etapa electoral y la etapa postelectoral. Los artículos 49.4 de la ley núm. 33-18 y 134 de la ley núm. 15-19 prohíben el transfuguismo político en todas las etapas del proceso electoral, incluyendo aquella que se origina luego de la designación de los escaños. El objetivo de esta prohibición es bastante claro: evitar la afectación de los principios de soberanía popular, democracia interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y de representatividad.

24. La facultad del legislador para imponer límites al ejercicio de los derechos de ciudadanía proviene, en primer lugar, del artículo 74.2 constitucional que dispone que dispone que: “Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.” Proviene, además del artículo 216 que prevé que: “La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley” (énfasis nuestro).

25. La noción de funcionamiento, en el ámbito del quehacer partidario constitucionalmente relevante, abarca cuestiones que van desde la forma de estructurar los mecanismos de control y disciplina partidaria, hasta la forma en que se organizan los procesos para la selección de los candidatos de cada partido a cargos de elección popular. La ley ha regulado no solo los procesos internos para que cada partido decida quiénes serán sus candidatos a esos cargos, sino que, con el interés de conjurar prácticas políticas ajenas a la democracia y la sana competencia electoral, ha establecido un límite a la cantidad de veces que un militante de un partido político puede buscar, para un mismo proceso electoral, una candidatura a un cargo público.

26. Los únicos requisitos que se deben observar para la validez de los límites impuestos a los derechos de ciudadanía son los siguientes: i) la reserva de ley; y, ii) el respeto al contenido esencial y al principio de razonabilidad. Esto último remite a la constitucionalidad del fin perseguido con las limitaciones impuestas, a la idoneidad del medio utilizado para alcanzar esa finalidad y a la estricta proporcionalidad entre los beneficios que se quieren lograr y el sacrificio que supone la limitación.

27. Visto que el legislador puede regular los derechos fundamentales, conforme al artículo 74.2 de la Constitución, resultan improcedentes los argumentos del señor Santos Hilario Cedano con relación a la imposibilidad del legislador de regular el ejercicio de los derechos fundamentales. Conviene, pues, como veremos a continuación,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecer la razonabilidad de las medidas adoptadas por el Congreso Nacional con la adopción de los textos atacados por el accionante.

ii. La razonabilidad de los artículos 49.4 de la ley 33-18 y 134 de la ley 15-19.

28. Si bien, la acción [sic] Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras éste no procede a hacer un análisis de la razonabilidad pues lo entiende innecesario al argumentar que el legislador no podía regular más allá de lo establecido en la Constitución el derecho a elegir y ser elegible, de todos modos, conviene reiterar que los artículos impugnados cumplen con el test de razonabilidad en atención a que el accionante [sic] hace mención a esto en la tercera pregunta que se hace en su escrito.

29. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, -cuya jurisprudencia, según el criterio reiterado de ese Honorable Tribunal en ejercicio del control de convencionalidad constituyen precedentes vinculantes para todos los órganos que ejercen potestades públicas, ha establecido que las restricciones al ejercicio del derecho a elegir y ser elegible son permitidas convencionalmente, siempre y cuando sean necesarias para una sociedad democrática, es decir si: “(a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; (b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y, (c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo”.

30. Estos elementos componen el «test interamericano sobre regulación de derechos políticos», el cual ha sido utilizado por ese Honorable Tribunal para determinar la proporcionalidad, por ejemplo, de las formalidades exigidas por el legislador para la inscripción de una candidatura independiente.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. Siendo esto así, a seguidas someteremos los artículos 49.4 de la ley núm. 33-18 y 134 de la ley núm. 15-19 al «test interamericano», para demostrar que las disposiciones de estos artículos no son discriminatorias, persiguen un fin constitucionalmente legítimo y son razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Pero antes, es oportuno señalar que los artículos impugnados no imponen nuevas condiciones de elegibilidad para optar por un cargo público; sino que se limitan a adicionar un requerimiento para la formalización de las candidatas y candidatos a participar en las elecciones generales, permitiendo incluso que la persona de que se trate pueda ejercer su derecho a ser elegible al aspirar en las elecciones siguientes. La distinción entre las «condiciones de elegibilidad» y las «formalidades de inscripción de una candidatura» ha sido claramente explicada por ese Honorable Tribunal, que ha señalado que:

“Es preciso señalar que no se deben confundir las condiciones de elegibilidad para optar por un cargo público, esto es, aquellos requisitos mínimos y necesarios que debe reunir toda persona con el objeto de estar jurídicamente acreditada para aspirar a un cargo público, con las formalidades de inscripción de una candidatura, que son los requisitos que deben observar los partidos o agrupaciones políticas (entre estas últimas las accidentales) para formalizar la postulación de sus candidatos a participar en un certamen electoral.

32. En el presente caso, los artículos impugnados prohíben la inscripción de ciudadanas y ciudadanos en un partido, agrupación o movimiento político que hayan sido previamente postulados por otro partido, agrupación o movimiento político en el mismo evento electoral, habiendo estos perdido o ganado en la modalidad de escogencia en la cual fueron precandidatos. Debe tomarse en cuenta que los artículos impugnados



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solamente limitan la inscripción de aquellos precandidatos que participaron en una modalidad de escogencia de un partido, agrupación o movimiento político, en tanto que se procura evitar la desnaturalización de los procesos internos de estas organizaciones, fortaleciendo su democracia interna.

33. Es decir que estos artículos procuran evitar que ciudadanas y ciudadanos que hayan ejercido o agotado su derecho a elegir o ser elegido en el proceso electoral (etapa preelectoral, electoral o poselectoral) puedan postularse nuevamente por intereses particulares en otro partido, agrupación o movimiento político para un mismo evento electoral, debiendo entonces aquellos aspirar en las elecciones siguientes. De ahí que es evidente que el requerimiento impuesto por los artículos 49.4 de la ley núm. 33-18 y 134 de la ley núm. 15-19 opera como una mera formalidad de inscripción de las candidaturas, pues para su exigibilidad se requiere que la persona haya ejercido previamente su derecho a elegir y ser elegible, es decir, que ya se haya postulado para ser candidata o candidato a un cargo o función pública.

34. Analizando la cuestión de la proporcionalidad de las disposiciones normativas que proscriben el transfuguismo, en función de la relevancia de los bienes jurídicos que con tal veda se protegen, la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido: “18.7. En conclusión, la prohibición de la doble militancia y del transfuguismo político, en los términos antes expuestos, constituyen herramientas de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, basado en el aumento del estándar de disciplina de sus miembros e integrantes. A su vez, el fenómeno del transfuguismo tiene importante incidencia en la vigencia del principio de soberanía popular, habida cuenta de las particularidades del sistema



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colombiano. Por ende, las consideraciones antes efectuadas serán de utilidad al momento de determinar si la norma constitucional acusada configura una expresión del exceso del poder de reforma de la Constitución.

35. Todavía más, la Corte Constitucional de Colombia sigue indicando que: “Con el fin de hacer efectiva la democracia representativa mediante la disciplina de partidos, el artículo 107 C.P. prevé una prohibición de carácter general, según la cual "en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”. A partir de esa proscripción, la misma norma constitucional determina dos consecuencias jurídicas relacionadas con el tópico de la doble militancia: (i) la previsión según la cual quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral; y (ii) la regla que determina que quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a su curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones. Estas reglas son complementadas por otras disposiciones de la Carta, como el inciso sexto del artículo 108 C.P., que ordena que los miembros de las agrupaciones políticas elegidos en las corporaciones públicas actúen en ellas como bancadas, en los términos previstos en la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas”.

36. Así pues, es oportuno preguntarnos: ¿cuál es la finalidad de los artículos 49.4 de la Ley núm. 33-18 y 134 de la ley núm. 15-19? Tal y como señalamos anteriormente, los artículos impugnados procuran evitar la doble militancia y el transfuguismo político. En palabras del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Superior Electoral, citando a la Corte Constitucional de Colombia, “la prohibición de la doble militancia y del transfuguismo político, en los términos antes expuestos, constituyen herramientas de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, basado en el aumento del estándar de disciplina de sus miembros e integrantes. A su vez, el fenómeno del transfuguismo tiene importante incidencia en la vigencia del principio de soberanía popular, habida cuenta las particularidades del sistema electoral”.

37. En el presente caso, es evidente que la prohibición del transfuguismo político es una medida necesaria que procura evitar la afectación de los principios de la democracia representativa, por lo que constituye, en palabras del Tribunal Superior Electoral, “una herramienta de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos” (Subrayado nuestro).

38. Esta prohibición no sólo procura dar respuesta a un interés público imperativo (la necesidad de proteger los principios de soberanía popular, de democracia interna de los partidos políticos y de representatividad); sino que, además, constituye la medida menos gravosa o restrictiva del derecho ciudadano a elegir y ser elegible consagrado en el artículo 22.1 de la Constitución. Esto así, porque esta prohibición opera luego de que los ciudadanos han ejercido o agotado este derecho político, pues su finalidad es evitar que una persona que ya haya participado en la modalidad de escogencia de un partido, agrupación o movimiento político pueda postularse en el mismo evento electoral por otro partido, agrupación o movimiento político.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

39. *Sobre esto resulta menester resaltar, que detrás de ese fin legítimo de protección de la soberanía popular y de la democracia representativa, se busca garantizar a su vez de manera concreta el derecho fundamental al sufragio activo, materializado a través de la militancia partidaria de los miembros o, en sentido amplio, de todos los ciudadanos cuando se trata de primarias abiertas, así como la protección del derecho al sufragio pasivo de las candidatas y candidatos que resulten ganadores en contiendas internas y que tendrían que enfrentarse nueva vez en la misma contienda electoral con quienes ya fueron inicialmente sus oponentes.*

40. *En síntesis, los artículos 49.4 de la ley núm. 33-18 y 134 de la ley núm. 15-19 pasan el «test interamericano sobre regulación de derechos políticos» y, por consiguiente, deben ser declarados constitucionales por ese honorable tribunal, debido a que no restringen de forma desproporcional o irrazonable el contenido esencial del derecho ciudadano a elegir y ser elegible consagrado en el artículo 22.1 de la Constitución. Y es que, estos artículos cumplen con los siguientes elementos:*

Legalidad: La regulación fue instituida por el Congreso Nacional en los artículos 49.4 de la ley núm. 33-18 y 134 de la ley núm. 15-19.

Finalidad legítima: Los artículos impugnados procuran garantizar los principios de soberanía popular (artículo 2 de la Constitución), de democracia interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos (artículo 216 de la Constitución) y de representatividad (artículo 4 de la Constitución), los cuales se verían gravemente afectados si se permitiera el transfuguismo político en las distintas etapas del proceso electoral.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Proporcionalidad: La medida de prohibir el transfuguismo político resulta útil, necesaria y oportuna, pues, por un lado, responde a una situación histórica que durante años ha afectado seriamente a la democracia representativa en nuestro país y, por otro lado, resulta la medida menos gravosa o restrictiva porque opera una vez los ciudadanos han ejercido o agotado su derecho a elegir y ser elegido. Se procura, en alguna medida, evitar que el sistema de partidos se convierta en un mercado de candidaturas al mejor postor, lo cual en nada beneficia al fortalecimiento de este sistema, pues hace de los partidos políticos simples instrumentos, entelequias o cascarones al servicio de los intereses personales de grupos privados, lo que impide que éstos puedan cumplir con sus misiones constitucionales que al final redundan en más y mejor institucionalidad democrática.

41. En adición a lo anterior, desde un análisis sistémico, la prohibición de transfuguismo busca salvaguardar al propio sistema de partidos como ordenamiento elegido por el constituyente derivado para la conformación de la voluntad ciudadana.

42. Los partidos políticos son uno de los pilares más importantes de la democracia dominicana. Así lo reconoce este honorable Tribunal, al disponer en la sentencia TC/0006/ 14:

“Los partidos políticos en cuanto contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, reciben financiamiento público y la Constitución les exige respeto a la democracia interna y a la transparencia. Constituyen, además, un espacio de participación de los ciudadanos en los procesos democráticos donde los integrantes manifiestan su voluntad en la construcción de propósitos comunes, convirtiéndose de esta manera en el mecanismo institucional para



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acceder mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular desde allí servir al interés nacional, el bienestar colectivo y el desarrollo de la sociedad” (Subrayado nuestro).

43. Queda claro entonces que ese honorable Tribunal ha reconocido la importancia capital de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos en la conformación de la voluntad ciudadana que se expresa en las urnas y que, además, ha relacionado el papel de las candidaturas (y por vía de consecuencia del sufragio pasivo) a la construcción de esa voluntad popular y del servicio público. Nada de esto sería posible si las candidaturas fueran tratadas como moneda de intercambio en un bazar político. Es por esta razón que los artículos impugnados procuran, en síntesis, erradicar la doble postulación en un mismo evento electoral, para evitar la concretización de los efectos nocivos que este tipo de actuación produce para la soberanía popular y la democracia interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

44. La nocividad de esta práctica es tal que en la sentencia TC/0379/17 ese honorable tribunal rechazó tajantemente la doble postulación de candidatos a pesar de que no se encontraba específicamente prohibida en el ordenamiento jurídico. Entre otras cosas, ese honorable tribunal consideró que:

“Por tanto, impedir que una persona se exceda en el ejercicio de su derecho a ser elegida mediante el sufragio con la presentación de una doble candidatura para un certamen electoral presidencial, congresual o municipal en representación de partidos políticos con intereses distintos y para optar por cargos públicos, de elección popular, diferentes, no puede ser visto por este que los presupuestos a los que se encuentra atada la regularidad de una candidatura electoral de dicha



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

envergadura se debe a los principios esbozados en el texto constitucional y en las normativas que regulan la materia”.

45. En ese orden de ideas, podemos señalar que la doble postulación de una persona en cualquiera de las etapas del proceso electoral distorsiona y afecta los principios que rigen dicho proceso y, en adición, constituye un fraude cuyo propósito es desconocer el deber de lealtad que tienen quienes se someten a votación, ya sea de forma partidaria o ciudadana, de aceptar los resultados. Ningún sistema democrático puede sobrevivir si la lealtad a los resultados adverso no es la regla.

46. De hecho, la limitación impuesta en los artículos impugnados por el accionante, definitivamente constituyen lo que en Estados Unidos de América se ha llamado “las leyes del mal perdedor o del perdedor adolorido”. Citando la jurisprudencia norteamericana, Luis Ernesto Peña rescata que las disposiciones legales en comento son constitucionales e imponen una limitación y regulación razonable al derecho a ser elegido por los motivos siguientes:

(a) reflejan una política estatal general dirigida a mantener la integridad de las diversas rutas a la boleta electoral, y no implica discriminación contra los independientes.

(b) protegen el proceso primario directo, que es una parte integral de todo el proceso electoral, al negarse a reconocer a los candidatos independientes que no hacen planes anticipados para abandonar un partido y tomar el curso alternativo a la boleta electoral;

(c) trabajan contra candidaturas independientes provocadas por objetivos políticos de corto alcance, inconformidad circunstancial o una disputa personal;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(d) son una barrera sustancial para que un partido presente un candidato «independiente» para capturar y desangrar los votos en las elecciones generales que bien podrían ir a otro partido;

(e) promueven el interés convincente del Estado en la estabilidad de su sistema político, superando el interés que el candidato y sus partidarios puedan tener en tomar una decisión tardía [o coyuntural, podríamos agregar], en lugar de anticipada, de buscar el estado de votación independiente.

47. En ese mismo sentido, pero a nivel local, ya se había pronunciado el Foro Permanente de Partidos Políticos de la República Dominicana (FOPPPREDOM), representada por su secretario general, el señor José Francisco Peña Guaba, al reconocer que existe un consenso en prohibir terminantemente que quien participe en una primaria de un partido y pierda no pueda participar en las primarias de otro partido, ni ser candidato de otro partido en las elecciones correspondientes a ese año. Estamos conscientes de que el derecho a elegir y ser elegido es un derecho fundamental, previsto por la Carta Magna. Pero también de que, según jurisprudencia, ordinaria y constitucional, el ejercicio de los derechos es regulado por el ordenamiento "21' pues con esto se logra "evitar el transfuguismo 11. en general (sic) el fortalecimiento de la democracia" (Subrayado nuestro).

48. De modo que teniendo el legislador la facultad constitucional de regular el ejercicio de los derechos fundamentales conforme al artículo 74.2 de la Constitución, y siendo la regulación al derecho a ser elegido, así como la regulación de la postulación de los candidatos, razonable sin que en ningún modo vacíe de contenido esencial este derecho y tomando en cuenta que con los artículos impugnados se procura lograr que los partidos cumplan con las misiones constitucionales consagradas en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 216 de la Carga Magna, procede que este Tribunal Constitucional rechace la acción directa en inconstitucionalidad de Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras y declare conforme los artículos impugnados por éste.

4.2.2. En ese sentido concluyó solicitando:

PRIMERO: En cuanto a la forma, declarar buena y válida la acción directa en inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras con el propósito de que sea declarada la nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 49.4 y 134 de las leyes 33-18 y 15-15, respectivamente.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, que sean rechazadas en todas sus partes las consideraciones vertidas por Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras en su acción directa en inconstitucionalidad incoada por este con el propósito de que sea declarada la nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 49.4 y 134 de las leyes 33-18 y 15-15, respectivamente, así como en su escrito ampliatorio o complementario, por los motivos expuestos en el presente escrito.

TERCERO: Declarar el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7, numeral 6, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, del 13 de junio de 2011.

4.3. Opinión del procurador general de la República

4.3.1. El procurador general de la República, en su dictamen de dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), solicita que se rechace la acción

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directa de inconstitucionalidad. Como sustento de su solicitud alega lo siguiente:

En cuanto a la legitimación de los accionantes

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.

De igual forma, el Tribunal Constitucional ha sentado precedentes claramente delimitando respecto al significado y alcance del concepto "interés legítimo y jurídicamente protegido". Interpretando la previsión del Art. 185.1 de la Constitución, en el sentido de que el interés legítimo jurídicamente protegido se configura cuando la norma impugnada afecta al accionante (TC/ 50, 77, 95 y 101/2012, TC/41, 55 y 64, 0124/2013); asimismo, cuando lo perjudica, (TC/47/2012).

En su sentencia TC/0345/19, el Tribunal Constitucional amplió el concepto de interés legítimo y jurídicamente protegido señalando que se presume dicho interés en todo ciudadano que pretenda hacer valer la supremacía de la Constitución.

En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, este Ministerio Público entiende que los licenciados Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras tienen la calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al tratarse de unos ciudadanos que pretenden reivindicar el contenido esencial del derecho a ser elegible.

4.2 En cuanto a la alegada violación al derecho a ser elegible (Arts. 22.1 de la Constitución)

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las normas impugnadas en inconstitucionalidad (art.49.4 de la Ley núm. 33-18 y art. 134 de la Ley núm. 15-19), prohíben el transfuguismo electoral, o lo que es lo mismo, que precandidatos que hayan sido registrados en la JCE para optar por cargos de elección popular, puedan en el mismo proceso electoral ser nominados por una organización política diferente a la que originalmente lo presentó.

4.3 El transfuguismo electoral viola el principio de igualdad.

El transfuguismo electoral vulnera la igualdad ante la ley en su dimensión de principio estructural del sistema democrático de derecho. Y lo explicamos: todas las veces que en el proceso de interpretación o aplicación de la ley se arriba a consecuencias jurídicas distintas e injustificadas para dos o más personas en situaciones, comparables, se quiebra al contenido esencial del derecho fundamental de igualdad.

La relatividad de los derechos fundamentales no exceptúa la igualdad que consagra nuestra Constitución en su art.39, ya que su reconocimiento como tal no es óbice para que el legislador vincule un supuesto específico a consecuencias jurídicas distintas, siempre y cuando lo haga en atención a una justificación objetiva y proporcional. De ahí que todas las veces que una norma adjudique beneficios o sanciones diferenciadamente, el principio de igualdad entrará en juego para determinar la razonabilidad del trato diferenciador.

Si los precandidatos de los partidos que elijan la modalidad de primarias, inconformes con resultados desfavorables, pudieran ser válidamente nominados por partidos que adopten la convención, proceso este que en virtud de la Ley núm. 33-18 se celebra tres semanas después de las primarias, contenderían en desigualdad de condiciones, pues



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tendrían dos oportunidades para el ejercicio de su derecho a ser elegibles, no así los precandidatos de los partidos que eligen la convención para definir su oferta electoral.

Se trata evidentemente de dos supuestos de hecho equiparables, que es lo que la doctrina constitucional llama “tertium comparationis”. Al tratarse de sujetos bajo situaciones homogéneas, procedería el test de igualdad, cuyo siguiente paso es precisar si el trato es diferenciado o discriminatorio. A juicio del Tribunal Constitucional, lo mismo que la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, una distinción es discriminatoria si carece de razonabilidad, o sea, si no persigue una finalidad legítima o si no hay una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el objeto perseguido.

Carece de justificación lógica privilegiar el derecho al sufragio pasivo de unos y limitar el derecho de otro. Efectivamente, pues mientras los precandidatos del partido que adoptó las primarias pudieran competir internamente dos veces, los del partido que celebraría convención, en vista de que ese proceso de escogencia se lleva a cabo semanas después que las primarias, no tendrían una segunda oportunidad, lo cual lo colocaría en una situación indudablemente desventajosa.

La asimetría de los derechos y facultades de unos respecto de los otros no protege ningún fin constitucionalmente relevante, traduciendo en innecesario el test de razonabilidad a través de sus tres subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad “strictu sensu” [sic]. La disparidad de trato que se plantea en el escenario planteado de que la Ley núm. 33-18 no prohibía el transfuguismo electoral no supera el test de igualdad y, por tanto, la implicación de consecuencias diferentes



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

según el proceso de selección de candidatos de las organizaciones políticas sería inconstitucional.

Efectivamente, la coexistencia de dos raseros para medir las veces que puede ejercerse el derecho a ser elegible entre grupos de personas en situaciones similares se separaría de la lógica más elemental, no siendo difícil concluir que el trato dispensado por la ley en el terreno hipotético sobre el que da lugar a estas disquisiciones sería absolutamente discriminatorio. De manera, pues, que lejos de ser inconstitucional, el art. 49.4 de la repetida Ley núm. 33-18 garantiza la igualdad como valor supremo, principio y derecho fundamental.

4.4 El transfuguismo electoral resguarda el sistema democrático, cuya protección está a cargo de los partidos de acuerdo con el art. 216 de la Constitución.

La preservación del sistema democrático es uno de los fines esenciales de los partidos políticos, tal como establece el art. 216 de la Ley Sustantiva; de si cohesión, disciplina y acuerdos programáticos depende que la consecución de ese propósito, y si el desprendimiento de sus miembros resulta inevitable, lo ideal es que obedezca a diferencias ideológicas, nunca a disputas por oportunidades electorales o incentivos materiales.

Del vientre de estos dos últimos motivos nace el fenómeno del transfuguismo electoral, que llegó a propagarse en países de la región de tal forma que dejó de ser excepción para convertirse en regla. Interesado en desincentivar esta degradante práctica, el legislador concibió las regulaciones que hoy se le antojan inconstitucionales a los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionantes, y que lo que procuran es que pueda abandonarse un partido acercársele a otro u otros para ser candidato, no militante.

Eso pone de relieve la naturaleza relacional a corto plazo que se conviene en esos casos, ya que las organizaciones políticas receptoras de los tráfugas no hacen otra cosa que prestarse a ser vientres de alquiler, lo cual en nada contribuye a fortalecer el principio democrático que descansa sobre el sistema de partidos, que es el bien jurídico protegido por la proscripción del transfuguismo electoral.

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia, según el criterio reiterado de ese Honorable Tribunal en ejercicio del control de convencionalidad vincula a todos los órganos que ejercen potestades públicas, las restricciones al ejercicio del derecho a elegir y ser elegible son permitidas siempre que sean necesarias para la democracia, es decir, cuando: “(a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; (b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido, y (c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.”

Estos elementos componen el “test interamericano sobre regulación de derechos políticos”, el cual ha sido utilizado por ese Honorable Tribunal para determinar la proporcionalidad de las formalidades exigidas por el legislador ordinario para la inscripción de una candidatura independiente, como veremos en otro acápite más adelante.

La denominación “cláusula anti-tráfugas” establecida en el artículo 49.4 de la Ley No. 33-18 sobre Partidos Políticos y en el artículo 134 de la Ley 15-19 de Régimen Electoral, de conformidad con la Ley 33-18, resulta a todas luces resueltamente constitucional, ya que la Constitución le otorga al legislador ordinario la potestad de regular el ejercicio del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho a ser elegible; siendo por demás, dicha cláusula razonable y proporcional conforme al test interamericano sobre regulación de derechos políticos.

Existen, también, razones de interpretación sistemática que fortalecen la idea de la constitucional de dicha “cláusula anti-tránsfugas” en nuestro nuevo régimen electoral y en el ordenamiento jurídico. Por ejemplo, el artículo 216 de la Constitución establece que los fines esenciales de los partidos son contribuir con el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político, servir de conducto para la formación y manifestación de la voluntad ciudadana en pro del interés colectivo.

Hay que observar que dicha previsión constitucional establece una reserva de ley y, por tanto, compete al legislador ordinario-como ya se ha dicho- establecer las reglas de ordenación de los partidos políticos y sus militantes que permitan cumplir con la misión constitucional que le fue encomendada como parte del sistema electoral, así como también los mecanismos de protección de estas instituciones.

Los partidos políticos no podrían cumplir con las misiones constitucionalmente encomendadas sin fortalecer sus estamentos, sin garantizar la democracia interna y sin hacer sus procedimientos más transparentes; pero sobre todo si simplemente sirvieran como instrumentos desechables de militantes y líderes políticos para alcanzar sus objetivos particulares.

Este fenómeno legislativo de prohibir al candidato perdedor en un proceso interno de un partido ser candidato por otro partido distinto para el mismo proceso electoral acontece en algunos Estado de los EE. UU., que cuentan con una legislación denominada “leyes del mal perdedor” (“sore loser laws”). Estas normas legales están orientadas a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proteger el sistema de partidos de un pernicioso flagelo: el transfuguismo.

El caso más relevante en Estados Unidos de Norteamérica, mediante el cual la Suprema Corte de Justicia EE. UU. tuvo la oportunidad de evaluar la “ley del mal perdedor” del Estado de California, lo fue el célebre caso Storer v. Brown (1974). En este caso, los señores Storer y Frommhagen participaron como candidatos a nivel estatal por el partido demócrata y no obtuvieron el voto de ningún delegado, al pretender inscribirse como candidatos independientes, la autoridad electoral de California les denegó la inscripción alegando que la Sección 6830 (d) del Código Electoral de California prohibía a un candidato perdedor de un partido postularse como candidato independiente. Los afectados emprendieron un proceso judicial que inicio primero en los tribunales del Estado de California y que finalmente culminó con el fallo judicial de la Suprema Corte de Justicia de EE. UU. (caso Storer v. Brown). En dicha decisión la Suprema Corte Norteamericana señaló que dichas leyes del mal perdedor eran constitucionales porque, entre otras razones.

- Reflejan una política estatal general dirigida a mantener la integridad de las diversas rutas a la boleta electoral, y no implica discriminación contra los independientes.*
- Protegen el proceso primario directo, que es una parte integral de todo el proceso electoral, al negarse a reconocer a los candidatos independientes que no hacen planes anticipados para abandonar un partido y toma el curso alternativo a la boleta electoral.*
- Trabajan contra candidaturas independientes provocadas por objetivos políticos de corto alcance, inconformidad circunstancial o una disputa personal;*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Son una barrera sustancial para que un partido presente un candidato “independiente” para capturar y desangrar los votos en las elecciones generales que bien podrían ir a otros partidos;*
- *Promueven el interés convincente del Estado en la estabilidad de su sistema político, superando el interés que el candidato y sus partidarios puedan tener en tomar una decisión tardía [o coyuntural, podríamos agregar], en lugar de anticipada, de buscar el estado de votación independientes.*

*Podría pensarse que la anterior decisión no “aplica” para la regulación dominicana, en tanto el estatuto de “mal perdedor” de California cuya constitucionalidad fue contestada en *Storer v. Brown* (1974) no consistía en la misma prohibición contenida en nuestro régimen electoral. Sin embargo, es importante ver dicho precedente como un referente de justificación a los límites de los derechos de ciudadanía, y de modo particular al derecho a ser elegible, aplicable para el tipo de prohibiciones que contienen las leyes del mal perdedor en sentido amplio; así lo ha considerado la jurisprudencia norteamericana.*

*Recientemente, el 07 de agosto de 2018, la Corte de Apelación Federal del 3er Círculo, aplicó los criterios establecidos en *Storer v. Brown* para decidir sobre la constitucionalidad de la ley del mal perdedor del Estado de Pensilvania, la cual al igual que en la República Dominicana, prohíbe expresamente que un candidato perdedor de unas primarias de un partido, pueda ser candidato para las mismas elecciones.*

Esto sin duda, deja en evidencia la idea de que las normas que prohíben a un candidato perdedor ser candidato por un partido distinto, son perfectamente compatibles con nuestro diseño constitucional y en modo alguno transgreden nuestro bloque de constitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esto, sin contar que, quienes sostienen la ambigüedad o lo contradictorio de la prohibición, no son capaces de presentar escenarios realistas y creíbles de lo que en verdad prohíbe la ley es el desacuerdo interpretativo sobre el sentido de un enunciado que no puede dar pie en sí mismo a la aplicación del principio de favorabilidad.

Por tanto, todas estas razones de pesos jurídico permiten demostrar que los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 del 2018 sobre Partidos Políticos y 134 de la Ley No. 15-19 del 2019 sobre Régimen Electoral no transgreden el contenido esencial del derecho a ser elegible instituido en el artículo 22.1 de la Constitucional. En tal virtud, el presente medio de inconstitucionalidad debe ser rechazado por el Tribunal Constitucional.

5. El derecho a ser elegible no es absoluto, sino relativo, y, por tanto, puede ser regulado por el legislador ordinario.

El Tribunal Constitucional ha definido el derecho al sufragio pasivo mediante su Sentencia TC/0050/13, mediante la cual se establece lo siguiente: “El derecho al sufragio pasivo o derecho a ser elegido, es la prerrogativa que corresponde a todo ciudadano, que cumpla con determinados requisitos de elegibilidad, para postularse mediante candidaturas a un cargo público electivo en condiciones jurídicas de igualdad. Este derecho, sin embargo, no reviste un carácter absoluto sino relativo, pues el Estado puede regular su ejercicio siempre y cuando se observen los requerimientos de legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad.”

Como se observa, el máximo intérprete de la Constitución, sin bien reconoce el carácter fundamental y sagrado del derecho a ser elegible, reconocido además en importantes instrumentos internacionales sobre



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos humanos, deja abierta la posibilidad de que el legislador por ley pueda limitar procurando satisfacer un bien constitucionalmente legítimo.

Tanto el derecho a elegir como a ser elegible se encuentran estructurados por los principios de soberanía popular y de democracia representativa, previstos respectivamente en los art. 2 y 4 de la Constitución, los cuales hacen posible regular o condicionar su contenido para asegurar las necesidades e interés de los grupos sociales.

Es justamente en base a estos principios que el constituyente otorga al legislador la facultad de condicionar este derecho político, a fin de que asegure la democracia interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, y, por consiguiente, el carácter democrático y representativo del gobierno dominicano.

El art. 74.2 de la Constitución dispone que “Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”. De este artículo se desprenden tres límites a la intervención reguladora del Estado: (a) la regulación debe realizarse mediante una ley; (b) no puede afectar el contenido esencial del derecho fundamental regulado, y (c) debe obedecer a criterios de razonabilidad, es decir, que la medida regulatoria adoptada debe ser idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

De su lado, la Corte Internacional de Derechos Humanos ha considerado que “la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Estos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

limitaciones”. Y lo mismo que prevé nuestra Leu Sustantiva, expresa que “Su reglamentación debe obedecer a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inicio 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inicio. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer el interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogérsela que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue”.

La limitación que fijan las normas aquí cuestionadas en inconstitucionalidad es de carácter legal, lo cual satisface la primera exigencia del art. 22.1 de la misma Carta Magna, y dado que lo que se impugna en la acción directa de que se trata es la vertiente pasiva, esto es, el derecho a ser elegible, cabe señalar que dicho derecho persigue garantizar el sufragio universal, la igualdad democrática, el pluralismo político, la regla de la mayoría y los mecanismos de participación indirecta de las minorías.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado lo siguiente:

“El párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos, exclusivamente en razón de la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena, por juez competente, en proceso penal”. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único –a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales- evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionales o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para ejercerlos.”

Estos lineamientos son los que conforman el contenido esencial del derecho de elegir y ser elegible, de modo que limitan la intervención regladora del Estado. Ahora bien, esto no significa que la regulación estatal sólo puede versar sobre los límites establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, sino que el Estado puede adoptar cualquier tipo de regulación que entienda necesaria para dar respuesta a necesidades sociales imperiosas basadas en razones históricas, políticas, sociales o culturales.

Veamos lo que ha sostenido al respecto la Corte Interamericana de Derecho Humanos: “No es posible aplicar al sistema electoral que se establece en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 23 de la Convención Americana”. Y refiriéndose al derecho que le asiste a cada Estado para regular el ejercicio de los derechos políticos, señala que “de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.”

Y agrega:

“A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, al artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. En efecto dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos, pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones especificaciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23-1 de la Convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente.”

(...) Como ha sido señalado, la Convención Americana, al igual que otros tratados internacionales de derechos humanos, no establece la obligación de implementar un sistema electoral determinado. Tampoco establece un mandato específico sobre la modalidad que los Estados parte deben establecer para regular el ejercicio del derecho a ser elegido en elecciones populares.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) A la corte no se le escapa que en la región exista una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En ese sentido, los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.

Como se aprecia, el contenido esencial del derecho a elegir y ser elegible se contrae al ejercicio del sufragio activo para elegir las autoridades de gobierno, al derecho de votar y ser elegible en elecciones periódicas y de forma personal, libre, directa, secreta y en condiciones generales de igualdad. Es claro que el legislador puede fijar restricciones y condiciones para el ejercicio del derecho al sufragio, tal como lo ha reconocido este colegiado: "... el derecho al sufragio pasivo o derecho a ser elegido... no reviste un carácter absoluto sino relativo, pues el Estado puede regular su ejercicio siempre y cuando se observen los requerimientos de legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad. Exigidos por la jurisprudencia interamericana.

La Convención Americana de Derechos Humanos sólo se limita a establecer lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra.

El derecho al sufragio es fundamental, y, por consiguiente, no es absoluto, sino relativo. Más claramente, puede ser restringido mediante ley. No es, como ha dicho, un derecho supra-fundamental que escapa a la regulación legislativa, invención que solo concibe el interés desproporcionado por abonar el caos surgente de la interpretación constitucional antojadiza. El Estado sí puede regularlos, solo que debe hacerlo a través de ley y con finalidad legítima y proporcional al fin procurado.

5.1 Las normas atacadas no afectan el contenido esencial del derecho a elegir y ser elegible.

Es falso que las normas impugnadas adicionen nuevas condiciones de elegibilidad para optar por cargos públicos; apenas adicionan un requerimiento para la formalización de candidaturas, siendo la limitación meramente temporal, pues permite que la persona que ha ejercido en primaria o convenciones su derecho a ser elegible, lo hagan en el siguiente período electoral.

Las condiciones de elegibilidad no pueden ser confundidas con las formalidades de elegibilidad no pueden ser confundidas con las formalidades de inscripción de candidaturas, tal como ésta alzada especializada lo ha hecho:

“Es preciso señalar que no se deben confundir las condiciones de elegibilidad para optar por un cargo público, esto es, aquellos requisitos mínimos y necesarios que debe reunir toda persona con el objeto de estar jurídicamente acreditada para aspirar a un cargo público, con las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

formalidades de inscripción de una candidatura, que son los requisitos que deben observar los partidos o agrupaciones políticas (entre estas últimas las accidentales) para formalizar la postulación de sus candidatos a participar en una [sic] certamen electoral.”

Las normas cuestionadas no prohíben sino la participación de quienes, habiendo sido precandidatos, hayan perdido o ganado en una modalidad cualquiera de escogencia de las que contempla la Ley núm. 33-18 y solo rige para ese período electoral. No se trata de una condición permanente ni nada parecido, lo cual busca fortalecer el sistema de partidos y, por tanto, la calidad de la democracia.

Los art. 49.4 de la Ley núm. 33-18 y 134 de la Ley núm. 15-19 no afectan el contenido esencial del derecho a ser elegible, toda vez que la limitación opera una vez es ejercido o agotado dicho derecho en un partido, agrupación o movimiento político para un evento electoral en concreto, limitación que queda sin efecto una vez concluido el período electoral de que se trate. Y esa limitación persigue una finalidad legítima, que es el fortalecimiento de los partidos basado en la disciplina de sus miembros, lo que a su vez fortalece la democracia.

La Corte Constitucional de Colombia ha considerado lo siguiente:

“El transfuguismo político se muestra incompatible con los principios constitucionales que prefiguran en régimen de partidos y movimientos políticos, en tanto afecta gravemente la disciplina al interior de esas organizaciones y, como se ha explicado insistentemente, entorpece el fortalecimiento de las mismas, presupuesto para la garantía de la democracia participativa y pluralista. Es así, que la Corte ha calificado el transfuguismo una modalidad de deslealtad democrática, pues se basa en un fraude a la voluntad del elector. En tal sentido, insiste en que las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

claras relaciones existentes entre los partidos políticos y la conformación y funcionamiento de los grupos parlamentarios explican el rechazo a la práctica del transfuguismo, entendiendo en términos amplios, como una deslealtad democrática. En efecto, dicho fenómeno perverso, constante en partidos políticos latinoamericanos y que ha conducido a aquello que la doctrina denomina “electoral volatility”, denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores. (...) De tal suerte que dicho fenómeno ha de reconducirse a la actuación de los representantes en sede institucional, y, por ende, no se presenta, en estricto sentido, en relación con el funcionamiento interno de los partidos políticos o respecto a la conducta de sus militantes. Así mismo, es necesario precisar que el rechazo que produce la práctica del transfuguismo político no puede ser entendido en términos absolutos, en el sentido de que igualmente resulte reprochable el comportamiento de quien, movido por sus íntimas convicciones ideológicas decida abandonar una agrupación política y vincularse a otra. En este orden de ideas, las prohibiciones de la doble militancia, en el sentido de pertenecer simultáneamente a dos bancadas, y del transfuguismo político parten de entender que no se trata simplemente de una discrepancia entre el parlamentario y la formación política que avaló su candidatura en las anteriores elecciones o el grupo parlamentario surgido de aquella, sino que su rechazo se apoya en el fraude que se le comete a los electores, quienes votaron por un determinado programa al cual se comprometió a defender el elegido mediante su bancada en una determinada Corporación Pública. (CCC, sentencia No. C-334/14 de fecha 4 de junio de 204).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No sin razón, el art.25 de la Ley núm. 15-19 define al transfuga como al representante “...que, traicionando a sus compañeros de partido, o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formalidades políticas que los han presentado, o habiendo sido expulsado de estas, pactan con otras fuerzas políticas.”

Es evidente que la prohibición del transfuguismo es necesaria para evitar la afectación del principio democrático, por lo que constituye, en palabras del Tribunal Superior Electoral, “una herramienta de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos” (TSE, sentencia No. TSE-023-2017, de fecha 27 de septiembre de 2017). Esta prohibición no sólo procura dar respuesta a un interés público imperativo (la necesidad de proteger los principios de soberanía popular, de democracia interna de los partidos políticos y de representatividad), sino que, además, constituye la medida menos gravosa o restrictiva del derecho ciudadano a elegir y ser elegible consagrado en el art. 22.1 de la Constitución.

En resumidas cuentas: las normas atacadas pasan el “test interamericano sobre regulación de derechos políticos”, ya que no restringen de forma desproporcional o irrazonable el contenido esencial del derecho a ser elegible del art. 22.1 de la Constitución. Y subrayamos la proporcionalidad de la norma porque el transfuguismo ha afectado la democracia representativa en nuestro país durante décadas, siendo su prohibición menos gravosa o restrictiva en vista de que opera una vez los ciudadanos han ejercido o agotado su derecho a ser elegible. Y como hemos expresado, se procura evitar que el sistema de partidos se degrade, que se conciban como instrumentos, como vientres de alquiler, debilitando así la democracia representativa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De conformidad con dichas consideraciones, la Procuraduría General de la República concluyó solicitando lo siguiente:

Primero: Declarar admisible, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad de fecha 9 de diciembre de 2019, interpuesta por los licenciados Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras por haber sido interpuestas de conformidad con la ley que rige la materia.

Segundo: Rechazar, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los licenciados Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras por no evidenciarse violación alguna a los artículos 22, numeral 1; 40, numeral 15; 74, numeral 2 y 123 de la Constitución.

5. Intervención voluntaria

5.1. Partido de la Liberación Dominicana (PLD)

El Partido de la Liberación Dominicana (PLD), en su condición de organización política, depositó un escrito de intervención voluntaria el veintisiete (27) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), en el que presenta, entre otros argumentos, los siguientes:

a. Antecedentes y cuestiones de hecho

2. Según el artículo 4 de la Constitución, la República Dominicana es un gobierno esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Es decir que su forma de gobierno se caracteriza no sólo por proscribir cualquier tipo de gobierno militar, eclesiástico o monárquico, sino además por reconocer la democracia representativa como mecanismo de

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

participación política. El carácter representativo del gobierno dominicano implica, en síntesis, que: (a) el poder de decisión y dirección emana de un órgano representativo que expresa la soberanía popular; (b) los órganos representativos actúan conforme a una competencia que está limitada jurídicamente; y, (c) el poder de decisión y dirección puede corregirse y contrapesarse democráticamente, es decir, que existe la posibilidad de que la minoría pueda convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.

3. Para lograr cada uno de estos presupuestos, los cuales constituyen características propias de un Estado democrático moderno, se articula el sistema electoral como un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para decidir y cómo (bajo cuales [sic] procedimientos) debe hacerlo. Es decir que el régimen electoral se estructura en base a un conjunto de reglas que determinan cómo se llevan a cabo las elecciones y los referendos y cómo se determinan sus resultados.

4. Para Norberto Bobbio, estas reglas Son, en resumen, las siguientes: (a) todos los ciudadanos mayores de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben disfrutar de los derechos políticos; (b) el voto de los ciudadanos debe tener el mismo peso; (c) todos aquellos que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres de poder de votar según la propia opinión formada lo más libremente que sea posible; (d) tienen que ser libres también en el sentido de que deben encontrarse en condiciones de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos; (e) debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere elegido al candidato o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos; y, (f) ninguna decisión tomada



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el derecho a convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.

5. En definitiva, el reconocimiento del carácter representativo en un Estado democrático tiene como objetivo asegurar el sufragio universal, la igualdad democrática, el pluralismo político, la regla de la mayoría y los mecanismos de participación política de las minorías. Estas reglas se encuentran consagradas en el ámbito universal (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y en el ámbito regional (artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

6. El sistema electoral dominicano se encuentra regulado en la Constitución. En efecto, según su artículo 2, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes, es decir, mediante el sufragio popular (artículo 208), o, en cambio, en forma directa, a través de referendos (artículos 210 y 272). Los órganos responsables de organizar, dirigir y supervisar los mecanismos de participación política ya sean directos (asambleas electorales) o indirectos (consultas populares), son la Junta Central Electoral y las juntas electorales bajo su dependencia (artículo 211). Así lo reconoce el artículo 212 de la Constitución, al establecer que "la Junta Central Electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal -es- organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de las elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes" (Subrayado nuestro).

*7. Otras instituciones que componen el sistema electoral dominicano son:
(a) el Tribunal Superior Electoral, que es el órgano responsable de*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

juzgar y decidir con carácter definitivo los asuntos contenciosos electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos (artículo 214); y, (b) los partidos políticos, los cuales son asociaciones de interés público que contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana (artículo 216). En palabras de ese Honorable Tribunal, los partidos políticos "constituyen un espacio de participación de los ciudadanos en los procesos democráticos donde los integrantes manifiestan su voluntad en la construcción de propósitos comunes, convirtiéndose de esta manera en el mecanismo institucional para acceder mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular y desde allí servir al interés nacional, el bienestar colectivo y el desarrollo de la sociedad.

8. De los artículos 212 y 216 de la Constitución se desprende una reserva legislativa para la regulación de la Junta Central Electoral -como organismo encargado de la organización, dirección y supervisión del proceso electoral- y de los partidos políticos-como asociaciones fundamentales e indispensables del sistema democrático-. Es justamente fundamentada en esta reserva legislativa que el Congreso Nacional emitió las Leyes Nos. 33-18 y 15-19, mediante las cuales se regulan los procesos internos de los partidos políticos y, en adición, se establecen los parámetros y reglas que deben ser observados para garantizar la adecuada organización, dirección y supervisión del proceso electoral por parte de la Junta Central Electoral.

9. La Ley No. 33-18 introduce aspectos novedosos tales como, los principios y valores fundamentales para el ejercicio democrático de la política; los derechos, deberes y prohibiciones de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos; los derechos y deberes de los miembros y afiliados; las reglas para la elaboración de las normas



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estatutarias; la regulación del período de precampaña o campaña interna; y, las modalidades para la escogencia de las candidatas y candidatos a ser postulados a cargos de elección popular en las elecciones generales.

10. Por su parte, la Ley No. 15-19 mantiene una fórmula electoral mixta, la cual combina el sistema mayoritario para las elecciones a nivel presidencial, senatorial y municipal y el sistema proporcional para la designación de escaños a nivel de diputaciones. Pero además, esta ley regula la Junta Central Electoral y las juntas electorales; organiza los colegios y el registro electoral; establece los locales, materiales y útiles a implementar en las elecciones generales; define las circunscripciones electorales; regula las funciones, alianzas o coaliciones de partidos y la nominación de sus candidatos; condiciona la propaganda y el gasto electoral; establece el procedimiento para la anulación de las elecciones; tipifica las sanciones administrativas, las infracciones jurisdiccionales y los crímenes y delitos electorales; entre otros.

11. Inconforme con algunas de estas disposiciones legales, el 26 de noviembre de 2019 los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad en contra de los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 por supuestamente vulnerar los artículos 22,74.2 y 123 de la Constitución. Para sustentar su acción, los accionantes parten de tres premisas claramente absurdas: (a) por un lado, la afirmación de que el derecho a elegir y ser elegible consagrado en el artículo 22, numeral 1, de la Constitución no puede ser regulado por el legisladora; (b) por otro lado, el argumento de que los requisitos para postularse a un cargo electivo a nivel presidencial se encuentran consagrados exclusivamente en el artículo 123 de la Constitución, de modo que cualquier condición



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de elegibilidad o formalidad jurídica adicional es contradictoria con el texto constitucional; y, (c) por último, el alegato de que la medida adoptada en los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 es irrazonable y, en consecuencia, inobserva el artículo 40, numeral 15, de la Constitución.

12. Tal y como podrá comprobar ese Honorable Tribunal, los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras utilizan en su acción directa en inconstitucionalidad la situación del doctor Leonel Antonio Fernández Reyna, quien, a juicio de los accionantes, se encuentra impedido de aspirar a un nuevo partido político luego de no ser nominado en el PLD por no adquirir los votos afirmativos de la mayoría de los concurrentes en las pasadas elecciones primarias. Siendo esto así, y dado que la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa es del interés de esta organización política, el PLD interviene en la presente proceso, a fin de demostrar que el Congreso Nacional posee la facultad de regular el ejercicio de los derechos políticos y, además, que los artículos impugnados no restringen de forma irrazonable el contenido esencial del derecho a elegir y ser elegible, sino que condicionan su ejercicio en el proceso electoral para evitar el transfuguismo político.

III. Aspectos procesales:

A. Competencia del Tribunal Constitucional:

[...] es incuestionable que ese Honorable Tribunal está facultado para conocer y fallar de las instancias presentadas, además del Presidente de la República o de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados, por toda persona, física o jurídica, revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido que denuncie la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad de una norma por infringir alguna disposición sustantiva. De modo que ese Honorable Tribunal es competente para conocer de la presente acción interpuesta por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras, ya que en la misma se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 por supuestamente vulnerar los artículos 22,74.2 y 123 de la Constitución.

B. Admisibilidad de la intervención voluntaria: La cuestión del plazo para la presentación de la presente intervención.

16. Los artículos 39 y 40 de la LOTCPC establecen que una vez depositada la acción directa de inconstitucionalidad se notificará el escrito "al Procurador General de la República y a la autoridad de la que emane la norma o acto cuestionado" y, en adición, se dispondrá la publicación de un extracto "en el portal institucional del Tribunal Constitucional y cualquier otro medio que se estime pertinente". El sentido de estos artículos, como bien ha sostenido la Suprema Corte de Justicia, es que "aquellos que lo consideren útil en interés propio o general, hagan por escrito elevado" a ese Honorable Tribunal "sus observaciones a favor o en contra del pedimento", ya sea en condición de interviniente o como "amigo de la corte" (amicus curiae).

17. Así las cosas, es evidente que la LOTCPC, de manera específica el citado artículo 40, concede al tercero que desea aportar a través de un escrito en apoyo de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada o, en cambio, que tema ser perjudicado con la solución a que se llegue en el proceso constitucional, "un medio preventivo para evitar el peligro de una sentencia desfavorable a sus



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intereses, el de entrar en un proceso, a fin de defender sus propias pretensiones: la intervención” (Subrayado nuestro).

18. Así lo establece el artículo 19 del Reglamento Jurisdiccional, aprobado por el Pleno de ese Honorable Tribunal en fecha 17 de diciembre de 2014, al disponer que “el interviniente es la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de una intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa” (Subrayado nuestro).

19. Continúa el artículo 20 de dicho reglamento señalando que “la intervención voluntaria se realizará mediante escrito motivado, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional. De este artículo se desprenden dos recaudos procesales que deben ser observados para la admisibilidad de la intervención voluntaria: por un lado, la necesidad de motivar adecuadamente el escrito, es decir, de exponer los fundamentos de forma clara y precisa; y, por otro lado, la obligación de interponer la intervención por ante la Secretaría General de ese Honorable Tribunal en un plazo de diez (10) días calendarios, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de la acción en la página web de ese tribunal.

20. En el presente caso, la referencia de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Josefina Guerrero y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Andrés Nicolás Contreras en contra de los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 fue publicada en la página web de ese Honorable Tribunal en fecha 18 de diciembre de 2019, de modo que el plazo para depositar la presente intervención voluntaria se extiende hasta el día 28 de diciembre de 2019. Ahora bien, dado que ese día es domingo y que los días 30 y 31 de diciembre de 2019, así como el 1^{ero} de enero de 2020, son feriados como consecuencia de las festividades de Navidad y Año Nuevo, el plazo para interponer la presente intervención se prorroga para el jueves 2 de enero de 2020. Así pues, es evidente que este escrito se interpone en tiempo hábil y de acuerdo con los aspectos procesales exigidos en las disposiciones reglamentarias.

C. Legitimación del interviniente.

21. Para Froilán Tavares, "la intervención voluntaria es posible en toda materia, en todo estado de causa, ante todos los tribunales". En ese tenor, es importante señalar que la intervención voluntaria, en tanto constituye una figura procesal que permea todas las áreas procesales del sistema jurídico dominicano, es perfectamente admisible en los procedimientos constitucionales que conoce ese Honorable Tribunal.

22. La doctrina ha considerado que "el interés que debe tener el interviniente en el ejercicio de la intervención es, pues, sustancialmente idéntico al que se requiere para el ejercicio de toda acción en justicia, puesto que la intervención es, respecto del interviniente, una demanda principal. Sin embargo, se admite que un interés eventual, que generalmente no basta para justificar el ejercicio de la acción es suficiente para fundamentar la demanda en intervención; el interviniente puede comparecer en juicio meramente para supervigilar la marcha del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proceso, aun antes de que aparezcan manifestaciones lesivas en su contra"11 (Subrayado nuestro).

23. Siendo esto así, es importante resaltar que la admisibilidad de una acción directa de inconstitucionalidad está condicionada a la comprobación de un interés legítimo y jurídicamente protegido por parte del accionante. Así lo exige el artículo 185.1 de la Constitución [...].

24. En igual sentido se expresa la LOTCPC, al afirmar en su artículo 37 que para denunciar la inconstitucionalidad de una norma se requiere de una "(...) 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" (Subrayado nuestro).

25. De un análisis sistemático de estos artículos se desprende que la acción directa de inconstitucionalidad está abierta a toda persona física o jurídica, pública o privada, que pruebe la existencia de un "interés legítimo y jurídicamente protegido". De modo que esta condición jurídica es indispensable para determinar la legitimidad procesal activa o no de aquellas personas distintas al Presidente y a los miembros de las cámaras legislativas que denuncien la inconstitucionalidad de una norma.

26. En ese orden de ideas, es imprescindible preguntarnos: ¿qué significa tener un "interés legítimo y jurídicamente protegido"? Tanto la doctrina como la jurisprudencia han interpretado esta condición jurídica a través de dos criterios distintos: uno restrictivo y otro de manera amplia, equivalente al de una "acción popular". En un sentido amplio, toda persona se encuentra investida de calidad para impugnar la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Inconstitucionalidad de las leyes, reglamentos y los actos normativos o de efectos generales, no exigiéndose siquiera que las normas impugnadas afecten o amenacen los derechos o intereses del accionante.

27. A partir de la emisión de la Sentencia TC/0345/19 ese Honorable Tribunal asumió una concepción amplia del "interés legítimo y jurídicamente protegido", consolidándose como un auténtico "tribunal ciudadano" y poniendo en manos de todos los ciudadanos la protección de la supremacía de la Constitución y la defensa del orden constitucional. Y es que, a partir de esta sentencia, "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 presumen en consonancia a lo previsto en los artículos 2,4,7 y 185 de la Constitución dominicana". (Subrayado nuestro)

28. Desde una concepción amplia del "interés legítimo y jurídicamente protegido", todas las personas se encuentran investidas de calidad para impugnar la inconstitucionalidad de las leyes, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, aun cuando no hayan sufrido un perjuicio personal o directo en sus derechos como consecuencia de las disposiciones cuya inconstitucionalidad invocan. Esto es así porque, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, la calidad para accionar se presume en todos los destinatarios de las normas generales o abstractas, quienes actúan como "guardianes de la Constitución". Es decir que su interés para accionarse desprende directamente de la lesión o vulneración de la Constitución.

29. Siendo esto así, y dado que el interés que debe tener el interviniente en el ejercicio de la intervención es sustancialmente idéntico al que se requiere para el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es evidente que el "interés personal" que exige el artículo 19 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional se presume en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 4 y 7 de la Constitución y en virtud del precedente sentado por ese Honorable Tribunal en la Sentencia TC/0345/19 de fecha 16 de septiembre de 2019.

30. En el presente caso, es evidente que el PLD posee la calidad o el "interés personal" para intervenir en la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras, pues, por un lado, se presume su legitimidad procesal para aportar sus argumentos con respecto a la constitucionalidad o no de las normas cuestionadas y, por otro lado, posee un interés directo en la presente acción, debido a que se trata de una organización política debidamente reconocido de conformidad con las leyes del país y, por consiguiente, un actor del sistema de partidos políticos, siendo de su interés todo aquello que de alguna manera u otra tenga influjos en el marco normativo del sistema electoral y de regulación del régimen partidario y de agrupaciones políticas.

31. Así las cosas, es evidente que la decisión que tenga a bien adoptar ese Honorable Tribunal se erigirá como un precedente vinculante y de observancia obligatoria para el PLD, de modo que éste se encuentra legitimado para emitir sus consideraciones con respecto a la constitucionalidad de los artículos impugnados.

D. Solicitud de fusión de expedientes.

32. Ese Honorable Tribunal ha juzgado en reiteradas ocasiones que "aunque la legislación procesal constitucional no contempla la figura de la fusión, la misma es utilizada en la práctica cuando existen entre dos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

demandas o dos recursos un estrecho vínculo de conexidad. Dicha práctica tiene como finalidad evitar la eventual contradicción de sentencias y garantizar el principio de economía procesal.” Continúa ese tribunal señalando que “la fusión de expedientes es una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia”.

33. En fecha 21 de octubre de 2019 el señor Santo Hilario Cedano interpuso una acción directa de inconstitucionalidad en contra de los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, bajo el número de expediente TC-01-2019-0045. De igual forma, en fecha 7 de noviembre de 2019 los señores Daniel Beltré Acosta y Leidy Corporán Echevarría interpusieron dos acciones directas de inconstitucionalidad en contra de los referidos artículos, bajo los números de expedientes TC-01-2019-0048 y TC-01-2019-0050. Asimismo, en fecha 15 de noviembre de 2019 el señor Luis Manuel Frías Marte interpuso una acción directa de inconstitucionalidad en contra de los referidos artículos, bajo el número de expediente TC-01-2012-0052. Siendo esto así, es evidente que nos encontramos frente a cinco acciones directas de que posee en el mismo objeto (la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos impugnados) y, por consiguiente, pueden ser solucionados mediante una sola decisión, a través de disposiciones distintas, con el objetivo de garantizar los principios de economía procesal y seguridad jurídica. Y es que, Honorables Magistrados, no hay dudas de que entre estas acciones existe un lazo de conexidad tal que permite que las mismas puedan ser fusionadas para juzgarlas conjuntamente, garantizando así que el desarrollo del procedimiento constitucional recaiga en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

afirmación de que la economía de tiempos evoca la eficiencia del proceso.

35. En vista de lo anterior, entendemos que procede la fusión de las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por los señores Santo Hilario Cedano, Daniel Beltré Acosta, Leidy Corporán Echevarría, Luis Manuel Frías Marte, Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras, a fin de que estas sean decididas mediante una sola sentencia pero bajo disposiciones distintas, en virtud de los principios de celeridad y efectividad consagrados en el artículo 7, numerales 2 y 4, de la LOTCPC, así como de los precedentes sentados por ese Honorable Tribunal.

IV. ASPECTOS DE DERECHO:

A. Consideraciones sobre la acción

36. Honorables Magistrados, es indispensable destacar que los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras no realizan una formulación clara, certera, específica y pertinente de los cargos que formula con respecto a la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, inobservado el artículo 38 de la LOTCPC. Según este artículo "el escrito 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 vulnerables" (Subrayado nuestro). Para que una acción cumpla con esta formalidad jurídica, es necesario que los cargos formulados sean inteligibles, es decir, que exista una justificación argumentativa clara, certera, específica y pertinente que permita comprobar las infracciones constitucionales que se les imputan a las normas impugnadas. En palabras de ese Honorable Tribunal:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

"9.4. Acorde con lo anterior, todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infra-constitucional cuestionado. En ese sentido, la jurisprudencia de este tribunal constitucional admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama, señalando que, sin caer en formalismos técnicos, los cargos formulados por el accionante deben tener: (1) Claridad: significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos; (2) Certeza: la infracción denunciada debe ser imputable a la norma infra-constitucional objetada; (3) Especificidad: debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución de la República; y, (4) Pertinencia: los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referida a situaciones puramente individuales. Este criterio ha sido sostenido por este tribunal, en numerosas sentencias, tales como TC/0095/12, TC/0150/133, TC/O197/14, TC/0121/14 y TC10359/14, entre otras" (Subrayado y negrita nuestro).

37. Tal y como señalamos anteriormente en ninguna parte del escrito los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras exponen cuáles son las infracciones constitucionales que son imputables a los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, sino que éstos se limitan a señalar que dichos artículos son inconstitucionales por vulnerar los artículos 221,74.2 y 123 de la Constitución. Esta situación por sí sola genera la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, debido a que impide la constatación de las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

infracciones constitucionales de las que supuestamente adolecen los artículos impugnados.

38. Si bien el incumplimiento de los requisitos consagrados en el artículo 38 de la LOTCPC genera la inadmisibilidad de la acción, por el hecho de que impide la constatación de las infracciones constitucionales de las que supuestamente adolece los artículos impugnados, a seguidas nos abocaremos a demostrar la constitucionalidad de los artículos 49.4 de la Ley No.33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, dejando a la soberana apreciación de ese Honorable Tribunal la admisibilidad o no de la presente acción directa de inconstitucionalidad. Esto por dos razones esenciales: (a) por un lado, debido a que hemos solicitado la fusión de este expediente con otras acciones que procuran la declaratoria de inconstitucionalidad de los referidos artículos; y, por otro lado, (d) dado el interés que tiene la interviniente de que ese Honorable Tribunal compruebe la constitucionalidad de los artículos impugnados.

39. En vista de que los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras dedican la mayor parte de su acción a descifrar el significado y alcance de los artículos impugnados, a continuación analizaremos los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, a fin de demostrar que éstos no restringen de forma irrazonable el contenido esencial de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 22, 39,47 y 69 de la Constitución, sino que condicional el derecho al sufragio pasivo en el proceso electoral para evitar el transfuguismo político.

B. La constitucionalidad de los artículos 49.4 de la ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19.

(B.1) Descripción y análisis de los artículos impugnados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. El capítulo V de la Ley No. 33-18 regula el período de precampaña o campaña interna. Según el artículo 40 de esta ley, “a precampaña es un período durante el cual los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, realizan las actividades y el proselitismo interno de los precandidatos, con el propósito de definir las candidaturas a cargos de elección popular”. Continúa el artículo 41 señalando que el período de la campaña interna “es el período en el cual los partidos, agrupaciones y movimientos políticos –deben- celebrar sus procesos internos para la escogencia de los precandidatos a puestos de elección popular, y será iniciado el primer domingo del mes de julio y concluirá con la escogencia de los candidatos” (Subrayado nuestro).

41. Para participar en los procesos internos para la escogencia de los precandidatos a ser postulados a puestos de elección popular en las elecciones generales es necesario cumplir con un conjunto de requisitos que procuran, por un lado, asegurar la existencia de una conexión auténtica entre los representantes y las circunscripciones electorales y, por otro lado, garantizar la democracia interna en los partidos, agrupaciones y movimientos políticos. Estos requisitos se encuentran consagrados en el artículo 49 de la Ley No.33-18, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 49. Requisito para ostentar una precandidatura. Para aspirar y ostentar una precandidatura o candidatura en representación de un partido, agrupación o movimiento político, se requiere:

(1) Que él o la aspirante a la nominación correspondiente esté en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

(2) Que cumpla a plenitud con los requisitos que establecen la Constitución y las leyes para ostentar un cargo de elección popular al que se aspira alcanzar.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(3) Que tenga un tiempo de militancia o permanencia mínima en el partido, agrupación o movimiento político consignado en los estatutos orgánicos del partido, agrupación o movimiento político por la que aspira a postularse.

(4) Que el aspirante a una precandidatura para un determinado evento electoral, en representación de un partido, agrupación o movimiento político no haya participado como candidato por otro partido, agrupación o movimiento político para el mismo evento electoral.

(5) Presentar directamente a la Junta Central Electoral, o a través de la alta dirección del partido, agrupación o movimiento político que lo postula, constancia escrita que acredita la no presencia de sustancias psicotrópicas en la sangre u orina, realizada en el país por un laboratorio reconocido, con un período máximo de vigencia no mayor de tres meses antes de la inscripción de la candidatura".

42. De estos requisitos los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras sólo impugnó el numeral 4, el cual tiene como objetivo evitar la doble militancia y el transfuguismo político, a fin de garantizar la democracia interna de los partidos y con ello la libre competencia y el accionar democrático. Y es que, tal y como señala el Tribunal Superior Electoral, "si se permitiera la doble militancia -o el Transfuguismo político-, en la práctica, muchas de las disposiciones estatutarias -y legales- que regulan actualmente nuestros partidos políticos quedarían desnaturalizadas y los partidos serían permeados por personas que por intereses muy particulares y por ser miembros de otras organizaciones políticas, simultáneamente, pudieran atentar contra las estrategias y la forma de conducción de los mismos, pudiendo incluso una persona llegar a ocupar altos cargos de dirección interna en dos o más partidos a la vez -o dentro de un mismo evento electoral-, afectando con ello no solo la democracia interna, sino también con posibilidad de proponer o validar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

candidatos a conveniencia y quebrantar con ello la libre competencia y el accionar democrático. (Subrayado nuestro).

43. En este punto, es importante señalar que, si bien el artículo 49.4 de la Ley No.33-18 utiliza indistintamente los términos "precandidato" y "candidato", los cuales tienen connotaciones distintas en el proceso electoral, el marco temporal al que remite dicho artículo es al período de precampaña o campaña interna. En esta etapa electoral, los distintos partidos, agrupaciones o movimientos políticos presentan sus precandidaturas o, lo que es lo mismo, "los candidatos a ser candidatos a cargos de elección popular por cada partido". De ahí que, cuando el artículo 49.4 de la Ley No.33-18 condiciona la ostentación de una "precandidatura o candidatura" en representación de un partido político al hecho de que el aspirante "no haya participado como candidato por otro partido, agrupación o movimiento político para el mismo evento electoral", debe ser entendido como que no haya sido candidato a ser candidato, es decir, precandidato en una de las modalidades de escogencias.

44. Lo anterior nos obliga a reconocer que puede existir un error de lenguaje en el artículo 49.4 de la Ley No. 33-18, pues la parte in fine de dicho artículo debió consignar el vocablo "precandidato" en lugar de "candidato". Siendo esto una ambigüedad de tipo semántico es evidente que se debe evitar una interpretación literal o gramatical de la disposición de dicho artículo y, en consecuencia, recurrir a su finalidad haciendo una interpretación sistemática y teleológica, a fin de determinar su significado y alcance. Y es que, como bien explica Rodríguez-Toubes Muñiz, en estos casos "el intérprete ha de optar entre dar a la disposición el significado que le quiso dar su autor (doctrina



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

subjetiva) o darte el significado que cabe inferir de ella misma (doctrina objetiva)”. Continúa este autor señalando que:

"El contraste -entre estas doctrinas- se refleja también en cómo respectivamente tienen en cuenta la finalidad de la norma. A la doctrina subjetiva le interesan los fines queridos por el legislador, su intención o voluntad. A la doctrina objetiva le interesan los fines implícitos de la ley tal como puede detectarlos en ella un observador razonable. Esta contraprestación se da tanto en la doctrina declarativa como en la reconstructiva; pero a los efectos de la práctica habitual cabe simplificar la clasificación y reducir las opciones a tres: (a) la teoría declarativa que da primacía al texto tal como es habitualmente entendido por los ciudadanos o por los juristas (convencionalismo o textualismo); (b) la teoría reconstructiva que da primacía a la intención subjetiva del legislador (internacionalismo); y, (c) la teoría reconstructiva que da primacía a la finalidad objetiva de la ley (finalismo)” (Subrayado nuestro).

45. Tal y como señalamos anteriormente, la finalidad del artículo 49.4 de la Ley No. 33-18 es evitar la doble militancia y el transfuguismo político en el período de precampaña o campaña interna. Esta ha sido la intención subjetiva del concreto legislador y, demás, constituye la voluntad objetiva de la ley, como bien se desprende de la economía de la ley, de su percepción histórica y de su interpretación sistemática.

46. Lo anterior se reafirma en el artículo 134 de la Ley No. 15-19, que es la otra disposición impugnada por la señora Corporán De Echevarría (sic), al establecer que:

Artículo 134.- Transfuguismo en las candidaturas. Las personas que hayan sido nominadas para ser postuladas por un partido, agrupación,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

movimiento político o alianza a la cual pertenezca el mismo, a un cargo de elección, no podrán ser postuladas por ningún otro partido, agrupación, movimiento político o alianza, en el mismo proceso electoral.

47. No hay dudas de que la intención del legislador con estos artículos es prohibir el transfuguismo político en el proceso electoral. En este punto, es importante aclarar que el proceso electoral está compuesto por tres etapas: la etapa preelectoral, la etapa electoral y la etapa postelectoral. Los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 prohíben el transfuguismo político en todas las etapas del proceso electoral, incluyendo aquella que se origina luego de la designación de los escaños. El objetivo de esta prohibición es bastante claro: evitar la afectación de los principios de soberanía popular, democracia interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y de representatividad.

48. Ciertamente, partiendo de una interpretación sistemática y teleológica de los artículos impugnados, es posible afirmar que la idea subyacente detrás de la restricción de los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 es impedir que los ciudadanos por intereses particulares puedan postularse a más de una precandidatura o candidatura en un mismo evento electoral utilizando distintos partidos políticos. Y es que, sería contradictorio para el adecuado funcionamiento de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y para el sistema democrático que los ciudadanos puedan ser seleccionados como candidatos por un nuevo partido tras fracasar en la elección por un primer partido y participar en precampaña. A esto es lo que la doctrina denomina comúnmente como «transfuguismo electoral».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

49. *En el caso de la República Dominicana, las regulaciones establecidas por los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 obedecen al objetivo de conjurar un conjunto de prácticas que en gran medida explican el malestar creciente en el sistema de partidos, en la democracia interna en esas organizaciones y en las reglas operativas elementales de la convivencia democrática. Una de las más odiosas expresiones de las prácticas aludidas es la que se expresa en la permanente creación de estructuras partidarias sin sustento ideológico, sin propuestas programáticas, sin un discurso o una narrativa para orientar en el debate público el comportamiento de las preferencias electorales en la población. Y esto es así porque la finalidad única de muchas de esas organizaciones consiste en estar al servicio del mejor postor.*

50. *Lejos de ser estructuras concebidas para contribuir a la "formación y manifestación de la voluntad ciudadana" o para "servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana", tal y como exige el artículo 216 de la Constitución, Una buena parte de esos colectivos han sido formados para, o han devenido, en auténticos negocios cuyo único vínculo con la voluntad popular es la rentabilidad financiera que de su trasvés del tiempo suelen obtener. No albergamos el mínimo temor al afirmar que esas organizaciones atentan contra los más elementales principios del juego democrático y electoral en un Estado de Derecho.*

51. *La práctica descrita ha sido utilizada por muchos líderes y dirigentes políticos para canalizar, con la obtención de una franquicia electoral, las aspiraciones que en el partido al que pertenecen, por diversas razones, se les dificulta alcanzar. Hemos llegado al punto en que con*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

frecuencia se habla con desparpajo de los montos invertidos en la obtención de algunas de esas franquicias.

52. Son justamente estas prácticas, -las cuales a todas luces se alejan de la idea de una contienda electoral civilizada y democrática y que además vacían del necesario contenido programático a la competencia política-, que el legislador quiso erradicar con las previsiones establecidas en los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19. Así lo reconoce el Observatorio Político Dominicano de la Fundación Global Democracia y Desarrollo (OPD-FUNGLODE), al señalar que la prohibición del transfuguismo en el proceso electoral se ha convertido en una necesidad en la República Dominicana, pues las migraciones partidarias de aquellos que no consiguen un lugar en la boleta electoral son cada vez más usuales. En sus propias palabras:

"(...) a partir de marzo de 2010 se sucedieron en cascada las migraciones partidarias de aquellos que no habían conseguido un lugar en la boleta electoral. Así lo hizo la alta dirigencia del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) en la provincia Santiago Rodríguez encabezada por su diputado, 450 dirigentes y militares perredeístas de la provincia Dajabón, un centenar de Higüey, El Seibo, Boca Chica y Santo Domingo Este, 40 regidores y alcaldes del Partido Revolucionario Social Cristiano (PRSC) y del Partido de la Revolución Dominicana (PRD) de La Romana, así como el candidato a senador de la provincia de Azua, entre otros, que migraron al PLD. El común denominador del éxodo en las filas de la oposición fue la lucha entre fracciones. Como argumentaban los protagonistas, «no se realizó convención, sino designación, pero todos los beneficiarios fueron del equipo adversario».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

53. *En términos similares se expresa el Foro Permanente de Partidos Políticos de la República Dominicana (FOPPPREDOM), representada por su secretario general, el señor José Francisco Peña Guaba, al reconocer que “existe consenso en prohibir terminantemente que quien participe en una primaria de un partido y pierda no pueda participar en las primarias de otro partido, ni ser candidato de otro partido en las elecciones correspondientes a ese año. Estamos conscientes de que el derecho a elegir y ser elegido es un derecho fundamental, previsto por la Carta Magna. Pero también de que, según jurisprudencia, ordinaria y constitucional, el ejercicio de los derechos es regulado por el ordenamiento.”*

54. *Continúa dicha organización señalando que "haciendo un limitado ejercicio de ponderación concreta de derechos fundamentales, tal como la que propone la Sentencia TC/0167/13 de fecha 23 de septiembre, resultaría que una norma de esta naturaleza, -refiriéndose a los artículos impugnados-, privilegiaría los deberes fundamentales prescritos por el artículo 75, numeral 12, al evitar el transfuguismo y en general fortalecer la calidad de la democracia"³². Según el artículo 75.12 de la Constitución, es un deber fundamental de las personas "velar por el fortalecimiento y la calidad de la democracia".*

55. *Siendo esto así, es evidente que la intención del legislador -al aprobar los artículos impugnados- ha sido prohibir que las personas que hayan participado como precandidato o candidato a una de las etapas del proceso electoral puedan ser postuladas posteriormente por otros partidos, agrupaciones o movimientos políticos. En el caso de la precampaña o campaña interna, la prohibición se encuentra establecida en el artículo 49.4 de la Ley No. 33-18. En cambio, en el caso de las etapas electorales y poselectorales, la prohibición se deriva del artículo*

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

134 de la Ley No. 15-19. Así pues, como bien señala el Tribunal Superior Electoral, “lo legal, lógico y democrático es que los delegados que deberán nominar a los candidatos de los partidos en sus convenciones sean personas que pertenezcan únicamente a dichos partidos y que los candidatos a ser nominados no figuren o pertenezcan a otros partidos, pues aceptar lo contrario sería provocar que los partidos políticos se conduzcan en un esquema de vulnerabilidad que desnaturalice los fines y propósitos para los cuales han sido concebidos de conformidad con las previsiones del artículo 216 de la Constitución” (Subrayado nuestro).

56. La locución transfuguismo, en su sentido gramatical más simple, remite en la vida política a la "actitud y comportamiento de quien se convierte en tráfuga" y, a su vez, el vocablo tráfuga define a la "persona que pasa de una ideología o colectividad a otra". La prohibición del transfuguismo electoral> ha sido reconocida implícitamente por la Junta Central Electoral en el Reglamento para la Escogencia de Candidatos y Candidatas mediante Convenciones o Encuestas, al prohibir que sean postulados como candidatos o candidatas a los cargos reservados a las personas que hayan participado en primarias o convenciones de otros partidos, agrupaciones y movimientos políticos y en las cuales no hubiesen ganado las posiciones a las cuales fueron propuestos. Así lo establece el artículo 10 del reglamento, al disponer que:

"Los candidatos y candidatas que sean postulados en los cargos que han sido reservados para la alta dirección partidaria deberán cumplir con los requisitos que establecen la Constitución y las leyes en esa materia, excepto aquellos que provienen de otras organizaciones políticas, en lo relativo al tiempo de permanencia en el partido, agrupación o movimiento y de manera específica cuando se trate de alianzas o



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

coaliciones, casos en los cuales se podrán presentar personas no pertenecientes a la organización partidaria, siempre que las mismas no hayan participado en primarias o convenciones de otros partidos y en las cuales no hubiesen ganado las posiciones a las que fueron propuestas."(Subrayado nuestro).

57. En síntesis, la doble militancia y el transfuguismo político están prohibidos en nuestro ordenamiento jurídico. Dicha prohibición se deriva de los artículos impugnados, los cuales impiden el abandono de un partido, agrupación o movimiento político dentro de un mismo proceso electoral para representar o participar en la modalidad de escogencia de otro partido, agrupación o movimiento político. En otras palabras, el objetivo del legislador es evitar filiaciones tráfugas en los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, pues éstas producen "el falseamiento de la representación política, el debilitamiento del sistema de partidos, el perjuicio en la gobernabilidad, el favorecimiento de la corrupción y el deterioro de la cultura política democrática."

58. Tal y como explica el jurista Luis Ernesto Peña, se trata de una medida que responde "a las mejores prácticas internacionales en materia de regulación de derechos electorales y de protección del sistema de partidos dentro de una democracia representativa", de modo que sus bondades "no pueden ser analizadas desde perspectivas coyunturales o personales, sino desde la óptica de la institucionalidad y de la integridad de nuestro sistema democrático."

(b.2) Análisis del artículo 22.1 de la Constitución.

59. El artículo 22.1 de la Constitución establece que "son derechos de ciudadanas y ciudadanos elegir y ser elegibles para los cargos que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establece la presente Constitución". De este artículo se desprende, por un lado, el derecho subjetivo individual de participación política y, por otro lado, la obligación positiva del Estado de organizar las elecciones (artículo 211), a fin de garantizar el principio de soberanía popular (artículo 4). La interrelación existente entre el derecho de participación política y el principio de soberanía popular es explicada por Balaguer Callejón, al señalar que la participación viene a ser, en síntesis, “la plasmación de la soberanía popular en que el sistema constitucional se concreta, sirviendo de cauce y articulación del principio democrático a la vez que posibilita la legitimación democrática del poder”.

60. De ahí que la participación política se articula como la esencia de la vertiente subjetiva de la estructura democrática del Estado, pues propicia que el ciudadano, en tanto que miembro de la comunidad política, participe en la formación de la voluntad estatal. Existen dos tipos de participación política que permiten concretizar, en la práctica, el artículo 22.1 de la Constitución: (a) la «participación directa», es decir, la participación de los ciudadanos de manera inmediata y sin ningún tipo de intermediarios en la toma de determinadas decisiones, la cual se produce a través de los mecanismos de participación popular dispuestos en la Constitución (artículo 210); y, (b) la «participación indirecta o representativa», que se lleva a cabo mediante la participación del cuerpo electorado en unas elecciones que se dirigen a elegir determinadas personas para cargos diversos (artículo 211). En la práctica, prevalece “la participación electoral que configura una democracia representativa en la que el pueblo se gobierna por sus elegidos, reservándose la participación directa para ciertos ámbitos e instituciones.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

61. *Dado que en el presente proceso sólo se cuestionan los requisitos que deben ser observados para ejercer el derecho de «participación indirecta o representativa», a continuación, analizaremos el contenido del artículo 22.1 de la Constitución de cara al derecho de participación por medio de representantes. Este derecho no sólo busca garantizar el sufragio universal (artículo 208), sino también la igualdad democrática, el pluralismo político, la regla de la mayoría y los mecanismos de participación directa de las minorías.*

62. *En otras palabras, los ciudadanos no sólo tienen derecho a elegir y ser elegibles a cargos y funciones públicas, sino que además gozan de la prerrogativa de hacerlo «en condiciones generales de igualdad». Así lo establece el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al disponer lo siguiente:*

"(1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y, (e) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

(2) La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal" (Subrayado nuestro).

63. *En igual sentido se expresa el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer que "todos los ciudadanos gozaren, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y, (c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país" (Subrayado nuestro).

64. Estos artículos no establecen un derecho a acceder a un cargo o a una función pública, sino que exigen que el procedimiento para hacerlo no sea discriminatorio, respete la libertad de los ciudadanos de votar, según su propia opinión, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos y responda a criterios de razonabilidad, es decir, a un propósito útil y oportuno que le torne necesario para satisfacer los principios que optimizan el derecho ciudadano de elegir y ser elegible. Así lo reconoce la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al establecer lo siguiente:

“El párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la Ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único -a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales- evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionales o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para ejercerlos".

65. Estos lineamientos son los que conforman el contenido esencial del derecho de elegir y ser elegible, de modo que limitan la intervención reguladora del Estado. Ahora bien, esto no significa que la regulación estatal sólo puede versar sobre los límites establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, sino que el Estado puede adoptar cualquier tipo de regulación que entienda necesaria para dar respuesta a necesidades sociales imperiosas basadas en razones históricas, políticas, sociales o culturales. Estas regulaciones son convencionalmente admisibles, siempre y cuando no sean discriminatorias o irrazonables.

66. Así lo reconoce la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al señalar que “no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana”, sino que cada Estado puede regular los derechos políticos “de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos” (Subrayado nuestro).

67. De lo anterior se infiere que los Estados parte de la Convención Americana pueden, a través de sus órganos legislativos, disponer



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

limitaciones distintas a las enunciadas como requerimientos mínimos por su artículo 23.2. De lo que debe cuidarse el legislador doméstico es que los límites adicionales que establezca no constituyan una “restricción indebida a los derechos humanos consagrados en la Convención.”

68. *En palabras de ese Honorable Tribunal, “el derecho al sufragio pasivo o derecho a ser elegido es la prerrogativa que corresponde a todo ciudadano, que cumpla con determinados requisitos de elegibilidad, para postularse mediante candidaturas a un cargo público electivo en condiciones jurídicas de igualdad. Este derecho, sin embargo, no reviste un carácter absoluto sino relativo, pues el Estado puede regular su ejercicio siempre y cuando se observen los requerimientos de legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad, exigidos por la jurisprudencia internacional. (Subrayado nuestro).*

69. *En definitiva, tal y como establece Cristóbal Rodríguez Gómez, tanto la corte Interamericana de Derechos Humanos como ese Honorable Tribunal “reconocen expresamente la facultad de los Estados para regular y limitar los derechos políticos, a condición de que las indicadas regulaciones cumplan con los criterios de razonabilidad que se exige a las normas jurídicas generales” (Subrayado nuestro). Y es que, la Convención Americana, como bien señala Julio Cury, sólo se limita a establecer “lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a /os Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra.”*

70. *Estos argumentos adquieren una mayor relevancia al analizar las demás prohibiciones consagradas en la Constitución entorno al ejercicio del derecho a elegir y ser elegible. Y es que, si se parte de la afirmación*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que la Convención Americana de Derechos Humanos impide establecer otros límites a los derechos políticos que no sean las categorías sospechosas consagradas en el párrafo 2 de su artículo 23, entonces el Constituyente estaría impedido de prohibir, por ejemplo, el voto a los militares o, en cambio, más de una reelección presidencial. Sin embargo, es claro que la Constitución puede disponer válidamente de estas restricciones, lo que demuestra que tal prohibición convencional a las limitaciones a los derechos políticos no existe. Los derechos políticos son derechos fundamentales y como tales pueden ser restringidos legislativamente. En otras palabras, no se trata de una categoría especial de derechos que sólo pueden ser limitados por el constituyente o en base únicamente a las categorías sospechosas que consagra la Convención Americana de Derechos Humanos, sino que se tratan de derechos de configuración legislativa que pueden ser regulados por el Estado, siempre y cuando se observen los requerimientos de legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad. Es justamente por esta razón que es constitucionalmente admisible la regulación legal de los derechos políticos como ocurre, por ejemplo, con la exigencia de cedulação para el ejercicio del sufragio activo o, en cambio, con la exigencia de militar en un partido, agrupación o movimiento político para sufragar en sus procesos internos.

(B.3) Finalidad de los artículos impugnados: La prohibición del transfuguismo político.

71. Aclarado lo anterior, es necesario adentrarnos a determinar si las medidas consagradas en los artículos 49.4 de la Ley No.33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, por un lado, afectan el contenido esencial del derecho a elegir y ser elegible consagrado en el artículo 22.1 de la Constitución



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y, por otro lado, son útiles, oportunas y necesarias para dar respuesta a un interés público imperativo.

72. Y es que, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, -cuya jurisprudencia, según el criterio reiterado de ese Honorable Tribunal en ejercicio del control de convencionalidad”, constituyen precedentes vinculantes para todos los órganos que ejercen potestades públicas-, las restricciones al ejercicio del derecho a elegir y ser elegible son permitidas convencionalmente, siempre y cuando sean necesarias para una sociedad democrática, es decir, cuando: "(a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; (b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y, (c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo". Estos elementos componen el «test interamericano sobre regulación de derechos políticos», el cual ha sido utilizado por ese Honorable Tribunal para determinar la proporcionalidad, por ejemplo, de las formalidades exigidas por el legislador para la inscripción de una candidatura independiente.

73. Siendo esto así, a seguidas someteremos los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 al «test interamericano», a fin de demostrar que estos artículos no son discriminatorios, persiguen un fin constitucionalmente legítimo y resultan razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Pero antes, es oportuno señalar que los artículos impugnados no imponen nuevas condiciones de elegibilidad para optar por un cargo público, sino que se limitan a adicionar un requerimiento para la formalización de las candidatas y candidatos a participaren las elecciones generales, permitiendo incluso que la persona de que se trate pueda ejercer su derecho a ser elegible al aspirar en las elecciones siguientes. La distinción entre las «condiciones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de elegibilidad» y las «formalidades de inscripción de una candidatura» ha sido claramente explicada por ese Honorable Tribunal, al señalar que:

"Es preciso señalar que no se deben confundir las condiciones de elegibilidad para optar por un cargo público, esto es, aquellos requisitos mínimos y necesarios que debe reunir toda persona con el objeto de estar jurídicamente acreditada para aspirar a un cargo público, con las formalidades de inscripción de una candidatura, que son los requisitos que deben observar los partidos o agrupaciones políticas (entre estas últimas las accidentales) para formalizar la postulación de sus candidatos a participar en una certamen electoral."

74. En el presente caso, los artículos impugnados prohíben la inscripción de ciudadanos y ciudadanas en un partido, agrupación o movimiento político que hayan sido previamente postulados por otro partido, agrupación o movimiento político en el mismo evento electoral, habiendo estos perdido o ganado en la modalidad de escogencia en la cual fueron precandidatos. Debe tomarse en cuenta que los artículos impugnados solamente limitan la inscripción de aquellos precandidatos que participaron en una modalidad de escogencia de un partido, agrupación o movimiento político, en tanto que se procura evitar la desnaturalización de los procesos internos de estas organizaciones, fortaleciendo su democracia interna.

75. Es decir que estos artículos procuran evitar que ciudadanas y ciudadanos que hayan ejercido o agotado su derecho a elegir o ser elegido en el proceso electoral (etapa preelectoral, electoral o poselectoral) puedan postularse nuevamente por intereses particulares en otro partido, agrupación o movimiento político para un mismo evento



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

electoral, debiendo entonces la persona aspirar en las elecciones siguientes. De ahí que es evidente que el requerimiento impuesto por los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 opera como una mera formalidad de inscripción de las candidaturas, pues para su exigibilidad se requiere que la persona haya ejercido previamente su derecho a elegir y ser elegible, es decir, que ya se haya postulado para ser candidata o candidato a un cargo o función pública.

76. Incluso, la restricción de los artículos impugnados es verificada por la Junta Central Electoral durante el proceso de inscripción o registro de las candidaturas por parte de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos. Es decir que una persona puede ejercer su derecho a elegir y ser elegido en una de las etapas electorales e incluso puede ser proclamado como candidata o candidato por un partido, agrupación y movimiento político y no es hasta el proceso de formalización de las candidaturas que se verifica si éste cumple -o no- con los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-9. De ahí que es evidente que estos artículos no adicionan cualidades de aptitud o idoneidad para un cargo electivo, sino que más bien establecen una mera formalidad jurídica que debe ser observada para la postulación de una candidatura a un cargo y función pública para un evento electoral en concreto, sin prohibir la participación del aspirante en eventos electorales futuros.

77. Lo anterior se desprende del propio artículo 134 de la Ley No. 15-19, al establecer lo siguiente: “las personas que hayan sido nominadas para ser postuladas por un partido, agrupación y movimiento político o alianza a la cual pertenezca el mismo, a un cargo de elección, no podrán ser postuladas por ningún otro partido, agrupación, movimiento político o alianza, en el mismo proceso electoral.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

78. *El artículo 49.4 de la Ley No. 33-18 es una disposición similar que es aplicable a la etapa preelectoral, la cual exige para la formalización de una candidatura para participar en las elecciones generales que el precandidato nominado por un partido, agrupación o movimiento político no haya participado en la modalidad de escogencia de otro partido, agrupación o movimiento político dentro del mismo evento electoral. En sus propias palabras: “el aspirante a una precandidatura para un determinado evento electoral, en representación de un partido, agrupación o movimiento político, -no puede haber- participado como candidato o por otro partido, agrupación o movimiento político para el mismo evento electoral.”*

79. *En ese orden de ideas, es importante aclarar que los artículos impugnados en ningún momento restringen el ejercicio del derecho a elegir y ser elegible, pues el ciudadano al ser postulado y actuar como precandidato en una de las modalidades de escogencia de un partido, agrupación o movimiento político, participando en la precampaña o campaña interna, está haciendo uso pleno de sus derechos ciudadanos. Además, éste asume las reglas del juego democrático interno de su partido y de las disposiciones del ordenamiento político-electoral, ya que, al ejercer su derecho al sufragio pasivo con base a la regla de la mayoría, acepta la posibilidad de no obtener los votos afirmativos suficientes para su posterior nominación e inscripción como candidato.*

80. *Independientemente de que los artículos impugnados operan como una formalidad jurídica para la inscripción o registro de una candidatura a un cargo y función pública, es importante recordar que el constituyente reconoce una reserva legislativa para la regulación del proceso electoral, la democracia interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y la condición de elegibilidad de las legisladoras*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y legisladores, las cual se deriva de los artículos 77 , 212 y 216 de la Constitución.

81. En vista de los aspectos hasta aquí analizados, podemos afirmar que los artículos 49.4 de la Ley No.33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 no afectan el contenido esencial del derecho a elegir y ser elegible consagrado en el artículo 221 de la Constitución, pues la medida restrictiva impuesta por estos artículos opera una vez es ejercido o agotado este derecho en un partido, agrupación o movimiento político para un evento electoral en concreto, permitiendo a la persona aspirar en las elecciones siguientes. Sobre esto, es importante a su vez anotar que el agotamiento de dicha vía es enteramente facultativo por parte de aquel que decida ejercer su derecho a ser elegible a través del cauce de unas elecciones primarias dentro de un partido político. En efecto, de manera previa éste podría optar por nominarse a través de un partido que haya decidido elegir sus candidatos mediante convención o inclusive hacerlo a través de una candidatura independiente, conforme contempla la normativa electoral.

82. Lo anterior nos obliga a determinar si la prohibición de postularse a más de una precandidatura o candidatura en un mismo evento electoral utilizando distintos partidos, agrupaciones o movimientos políticos persigue una finalidad legítima y si es proporcional de acuerdo con los principios de una democracia representativa.

83. Así pues, es oportuno preguntarnos: ¿cuál es la finalidad de los artículos 49.4 de la Ley No.33-18 y 134 de la Ley No. 15-19? Tal y como señalamos anteriormente, los artículos impugnados procuran evitar la doble militancia y el transfuguismo político. En palabras del Tribunal Superior Electoral, citando a la Corte Constitucional Colombia, “la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prohibición de la doble militancia y del transfuguismo político, en los términos antes expuestos, constituyen herramientas de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, basado en el aumento del estándar de disciplina de sus miembros e integrantes. A su vez, el fenómeno del transfuguismo tiene importante incidencia en la vigencia del principio de soberanía popular, habida cuenta las particularidades del sistema electoral.” (Subrayado nuestro).

84. Para la Corte Constitucional de Colombia, “el transfuguismo político se muestra incompatible con los principios constitucionales que prefiguran en régimen de partidos y movimientos políticos, en tanto afecta gravemente la disciplina al interior de estas organizaciones y, como se ha explicado insistentemente, entorpece el fortalecimiento de las mismas, presupuesto para la garantía de la democracia participativa y pluralista. Es así que la Corle ha calificado el transfuguismo una modalidad de deslealtad democrática, pues se basa en un fraude a la voluntad del elector”.

85. El transfuguismo es definido por la Ley No. 15-19 como “la actitud y comportamiento de quien se convierte en tráfuga” (artículo 2.6). Por su parte, el tráfuga “se atribuye a aquellos representantes que, traicionando a sus compañeros de partido, o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formalidades políticas que los han presentado, o habiendo sido expulsados de estas, pactan con otras fuerzas políticas” (artículo 2.5).

86. Para García Roca, el transfuguismo suele tener entre sus consecuencias bien el “abandono” de un militante del cargo que ostenta



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en un partido, agrupación o movimiento político bien su "expulsión" de dicha formación política. En cualquiera de estos casos, es posible identificar distintos tipos de transfuguismo político: (a) el «transfuguismo retributivo», es decir, quien acepta dádiva o promesa (dinero o favores) para cambiar el sentido de su voto o actuación; (b) el «transfuguismo nómada», que son aquellos representantes que transitan por todos los grupos movidos por estrictos intereses personales y ajenos a cualquier ideario o ideología estable; (c) el «transfuguismo insolidario», es decir, quien se aparta sin justificación alguna de las ideas del partido o del programa electoral de la candidatura en la que fueron elegidos por los ciudadanos, traicionando el compromiso ideológico con el electoral y rompiendo la confianza entre representados y representantes que crea la elección y en que la democracia se basa; y (d) el «transfuguismo electoral», el cual se origina cuando una persona intenta ser seleccionado como candidato por un nuevo partido tras fracasar en la elección por un primer partido, agrupación y movimiento político y participar en precampaña.

87. En este punto, es importante aclarar que el transfuguismo redistributivo, nómada e insolidario se origina en las etapas electoral y poselectoral, pues la finalidad del tráfuga es conseguir un espacio diferente al que lo llevó inicialmente a la representación política. En cambio, el «transfuguismo electoral» se tipifica en el período de precampaña o campaña interna, pues se produce cuando una persona abandona un partido por intereses particulares para presentarse en la modalidad de escogencia de otro partido, agrupación o movimiento político. En este caso, la deslealtad o disidencia partidista del tráfuga se origina para postularse a un cargo. Así lo explica Ríos Vega, al señalar que "esta modalidad del transfuguismo es diferente y se explica, consecuentemente, en el marco cultural de hacer política –en los países



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

latinoamericanos- ir por otro partido cuando el suyo no lo presenta a las elecciones, sea porque se le considere un demócrata ejemplar o un oportunista inmoral, o las dos cosas al mismo tiempo".

88. En el sistema electoral dominicano no sólo está prohibido el transfuguismo político que se origina en las etapas electoral y poselectoral (artículo 134 de la Ley No. 15-19), sino también el «transfuguismo electoral» (artículo 49.4 de la Ley No. 33-18), es decir, la posibilidad de que una persona pueda postularse en un partido, agrupación o movimiento político si ya ha participado en la modalidad de escogencia de otro partido. De ahí que es evidente que los artículos impugnados tienen como objetivo prohibir el transfuguismo político en todas las etapas del proceso electoral.

89. Siendo esto así, es evidente que los artículos 49.4 de la Ley No. 33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 persiguen un fin constitucionalmente legítimo, pues tienen como finalidad garantizar los principios de soberanía popular (artículo 2 de la Constitución), de democracia interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos (artículo 212 de la Constitución) y de representatividad (artículo 4 de la Constitución). Y es que, como bien señala García Roca, "el transfuguismo daña seriamente la democracia representativa" pues "transmite a la opinión pública una sensación de inestabilidad, de confusión, de falta de gobernabilidad, de mercadeo o de feria de compra venta ganadera" durante el proceso electoral.

90. En este punto, es importante señalar que la prohibición contenida en el artículo 49.4 de la Ley No. 33-18 es común a otros ordenamientos de nuestro entorno hemisférico. Así tenemos, por ejemplo, el caso de Colombia, en el cual, como bien ha indicado la Corte Constitucional de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Colombia, "el candidato que participa en un proceso electoral incurre en doble militancia cuando (...) -se inscribe- como candidato por un partido diferente de aquél en cuya consulta interna participó o en el nombre del cual participo en una consulta interpartidista, de cara a un mismo proceso electoral (art. 107, inc.5C.P.) -o, en cambio, se inscribe- como candidato por un partido diferente de aquél por el cual fue elegido miembro de una corporación pública, salvo que se renuncie a éste por lo menos doce meses antes del primer día de inscripciones (art.107, inc. 12C. P.) (Subrayado nuestro).

91. Aclarado lo anterior, resulta necesario determinar si la medida de prohibir el transfuguismo político en todas las etapas del proceso electoral resulta razonable con la finalidad perseguida, es decir, si la medida impuesta por los artículos impugnados resulta ser necesaria y, en consecuencia, se ajusta estrechamente al logro de su objetivo legítimo, el cual consiste en la protección de los principios que componen una democracia representativa. Para esto, es importante aclarar que este requisito está relacionado con la imprescindibilidad e indispensabilidad de la medida para la consecución del fin propuesto. En otras palabras, la medida tiene que ser adecuada y exigible para alcanzar el objetivo de la norma.

92. Así lo explica el Tribunal Constitucional alemán, al juzgar que el principio de proporcionalidad se resume en que "(...) el medio previsto por el legislador sea adecuado y exigible para alcanzar el objetivo propuesto. Un medio es adecuado cuando mediante él puede lograrse el resultado deseado; es exigible cuando es limitado, o que le hiciera en menor grado el derecho fundamental" Para Carlón Ruíz, el juez sólo debe ejercer un juicio meramente negativo para determinar si un medio es adecuado y exigible. Es decir que éste sólo debe determinar si el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislador habría podido o no utilizar una medida menos gravosa o restrictiva para los derechos.

93. En el presente caso, es evidente que la prohibición del transfuguismo político es una medida necesaria que procura evitar la afectación de los principios de la democracia representativa, por lo que constituye, en palabras del Tribunal Superior Electoral, "una herramienta de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos" (Subrayado nuestro). Esta prohibición no sólo procura dar respuesta a un interés público imperativo (la necesidad de proteger los principios de soberanía popular, de democracia interna de los partidos políticos y de representatividad), sino que además constituye la medida menos gravosa o restrictiva del derecho ciudadano a elegir y ser elegible consagrado en el artículo 22.1 de la Constitución. Decimos esto, pues esta prohibición opera luego de que los ciudadanos han ejercido o agotado este derecho político, pues su finalidad es evitar que una persona que ya haya participado en la modalidad de escogencia de un partido, agrupación o movimiento político pueda postularse en el mismo evento electoral por otro partido, agrupación o movimiento político.

94. Sobre esto resulta menester resaltar, que detrás de ese fin legítimo de protección de la soberanía popular y de la democracia representativa, se busca garantizar a su vez de manera concreta el derecho fundamental al sufragio activo, materializado a través de la militancia partidaria de los miembros o, en sentido amplio, de todos los ciudadanos cuando se trata de primarias abiertas, así como la protección del derecho al sufragio pasivo de las candidatas y candidatos que resulten ganadores en contiendas internas y que tendrían que enfrentarse nueva vez en la misma contienda electoral con quienes ya fueron inicialmente sus oponentes.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

95. *En síntesis, los artículos 49.4 de la Ley No.33-18 y 134 de la Ley No. 15-19 pasan el «test interamericano sobre regulación de derechos políticos» y, por consiguiente, deben ser declarados constitucionalmente válidos por ese Honorable Tribunal, debido a que no restringen de forma desproporcional el contenido esencial del derecho ciudadano a elegir y ser elegible consagrado en el artículo 22.1 de la Constitución.*

96. *En este punto, es importante señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México ha justificado los fines constitucionalmente legítimos de la prohibición del «transfuguismo electoral», al entender que dicha medida encuentra su razón de ser en la salvaguarda de los derechos de los afiliados de un determinado partido político, así como la congruencia y consistencia política de los participantes en un procedimiento interno de selección de candidatos, con lo cual también se fortalece el sistema de partidos políticos al desestimular el transfuguismo por el mero motivo de no haber obtenido alguna postulación. De ahí que, para dicho tribunal, resulta constitucional que "el que perdió con un partido no pueda jugar con otro" en el período de precampaña o campaña interna.*

97. *En la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, tal y como explica Ríos Vega, se desarrolla una línea argumentativa en contra del transfuguismo político en la precampaña, a partir de las razones siguientes:*

"(a) En toda precampaña el aspirante a la candidatura difunde su posicionamiento personal, de acuerdo con su filiación e ideología partidista, de tal manera que, si después estuviera en aptitud de ser postulado por otro partido, ello podría generar confusión entre los electores quienes no identificarían cabalmente cuáles son sus principios



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y programas ideológicos, lo cual vulnera el principio de certeza y el voto informado, libre y razonado.

(b) El hecho de que un partido político postulara a un candidato que ya participó en la precampaña por otro partido, también podría repercutir en los derechos de los demás militantes, vulnerando el principio de igualdad, al limitar las legítimas aspiraciones de otros ciudadanos que sí se sujetaron a los procedimientos internos para la selección de candidatos, situación que generaría el debilitamiento del sistema de partidos políticos al presentarse como opciones políticas poco serias.

(c) Si un ciudadano por voluntad propia y libre decisión participa en una precampaña en un partido, es claro que se está sujetando a las reglas que regulan esa actividad con la finalidad de ser postulado por él, lo cual excluye la posibilidad de participar en la precampaña de otro."

98. Estos argumentos son simplificados por Ríos Vega en las siguientes palabras: "no es válido participar en unas reglas partidistas, no aceptar el resultado desfavorable y luego buscar la postulación por otro partido, lo cual puede desplazar sin causa justa a alguien que tenga mejores méritos dentro de ese instituto político para ganar la candidatura. Se sanciona, pues, el no saber perder: si participas en un partido y no ganas, ello no te da el derecho a cambiar de siglas porque perjudicas a los militantes de ambos partidos." (Subrayado nuestro).

99. Son justamente estos argumentos, -más los que hemos expuesto en el desarrollo del presente escrito de intervención-, que justifican el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras en contra de los artículos 49.4 de la Ley No.33-18 y 134 de la Ley No. 15-19, pues éstos no restringen el contenido esencial del derecho ciudadano a elegir y ser elegible, sino que más bien imponen un formalidad jurídica para la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inscripción de las candidaturas a un cargo o función pública, a fin de garantizar los principios de soberanía popular, de democracia interna de los partidos políticos y de representatividad, los cuales optimizan el contenido del artículo 22.1 de la Constitución.

100. En resumen, es importante señalar que lo que pretenden los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras es que ese Honorable Tribunal anule las disposiciones de leyes orgánicas con las que el legislador procura controlar prácticas que tradicionalmente han debilitado a los partidos políticos, convirtiéndolos en simples vehículos de apetencias de poderes personales. Tal y como hemos señalado durante el desarrollo de esta intervención, la prohibición del transfuguismo político en todas las etapas del proceso electoral tiene el objetivo claro y constitucionalmente válido de evitar que los políticos vayan saltando de proceso en proceso hasta lograr que algún partido, cualquiera que sea, los nomine para el cargo que pretenden, burlando así la voluntad de los militantes o de aquellas personas que han participado en las modalidades de escogencia.

101. Hay que tener claro que el sentido y efecto de lo previsto por el legislador en los artículos impugnados es evitar que una persona pueda presentar varias precandidaturas en partidos diferentes para el mismo cargo o cargos distintos, a fin de asegurar su elección como candidato ya sea en el partido en el que resulte más popular o, en su defecto, en el que esté dispuesto a aceptar las ofertas que se le hacen a cambio de las candidaturas. Este es un fenómeno común y de todos conocidos que el legislador ha querido anular estableciendo como criterio de inscripción que el precandidato no participe con otra organización política en el mismo evento electoral.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

102. Sin duda alguna, se trata de una especie de "electa una vía" electoral que vincula a los políticos con los movimientos o partidos políticos a los que pertenecen y los convierte en parte interesada (stake holders) de su fortalecimiento como instituciones de la vida pública nacional. Esto es lo que ha querido el constituyente en la reforma de 2010, al constitucionalizar a los partidos políticos y atribuirles importantísimas funciones tales como: (a) garantizar la participación de ciudadanas y ciudadanos en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia; (b) contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular; y, (c) servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana.

103. Estas atribuciones convierten a los partidos políticos en uno de los pilares más importantes de la democracia dominicana. Así lo reconoce ese Honorable Tribunal, al disponer en la Sentencia TC/0006/14 ya citada que:

"Los partidos políticos en cuanto contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, reciben financiamiento público y la Constitución les exige respeto a la democracia interna y a la transparencia. Constituyen, además, un espacio de participación de los ciudadanos en los procesos democráticos donde los integrantes manifiestan su voluntad en la construcción de propósitos comunes, convirtiéndose de esta manera en el mecanismo institucional para acceder mediante la propuesta de candidatos a los cargos de elección popular y desde allí servir al interés nacional, el bienestar colectivo y el desarrollo de la sociedad." (Subrayado nuestro).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

104. Queda claro entonces que ese Honorable Tribunal ha reconocido la importancia capital de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos en la conformación de la voluntad ciudadana que se expresa en las urnas y que, además, ha relacionado el papel de las candidaturas (y por vía de consecuencia del sufragio pasivo) a la construcción de esa voluntad popular y del servicio público. Nada de esto sería posible si las candidaturas fueran tratadas como moneda de intercambio en un bazar político. Es por esta razón que los artículos impugnados procuran, en síntesis, erradicar la doble postulación en un mismo evento electoral, a fin de evitar la concretización de los efectos nocivos que este tipo de actuación produce para la soberanía popular y la democracia interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

105. La nocividad de esta práctica es tal que en la Sentencia TC/0379/17 ese Honorable Tribunal rechazó tajantemente la doble postulación de candidatos a pesar de que no se encontraba específicamente prohibida en el ordenamiento jurídico. Entre otras cosas, ese Honorable Tribunal afirmó que:

"Por tanto, impedir que una persona se exceda en el ejercicio de su derecho a ser elegida mediante el sufragio con la presentación de una doble candidatura para un certamen electoral presidencial, congresual o municipal en representación de partidos políticos con intereses distintos y para optar por cargos públicos, de elección popular, diferentes, no puede ser visto por este tribunal como una afectación o injerencia en la democracia interpartidista, ya que los presupuestos a los que se encuentra atada la regularidad de una candidatura electoral de dicha envergadura se debe a los principios esbozados en el texto constitucional y en las normativas que regulan la materia."



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

106. En ese orden de ideas, podemos señalar que la doble postulación de una persona en cualquiera de las etapas del proceso electoral distorsiona y afecta los principios que rigen dicho proceso y, en adición, constituye un fraude cuyo propósito es desconocer el deber de lealtad que tienen quienes se someten a votación, ya sea de forma partidaria o ciudadana, de aceptar los resultados. Ningún sistema democrático puede sobrevivir si la lealtad a los resultados adverso no es la regla.

107. En ese sentido, debemos advertir a ese Honorable Tribunal que la eliminación de la prohibición del transfuguismo político y, en consecuencia, de la doble postulación durante las distintas etapas del proceso electoral, tal y como pretende el accionante, debilitaría el sistema de partidos, pues incentivaría a los precandidatos a abandonar constantemente las filas de su organización con la esperanza de alcanzar el premio de una precandidatura o candidatura en otros lares. Esto no sería, sin duda alguna, un ejercicio de voluntad política ideológicamente motivado, sino que más bien la causa efectiva del abandono sería el deseo de desconocer los resultados adversos. En pocas palabras, las migraciones partidarias no tendrían como causa las legítimas diferencias ideológicas, sino la búsqueda de una candidatura a como dé lugar.

108. Finalmente, es oportuno señalar, junto al jurista Eduardo Ramos, que existe una clara vinculación entre la prohibición dispuesta por el legislador en los artículos impugnados y la función que la Constitución prevé para los partidos políticos. Esto en el entendido de que "la prohibición del transfuguismo de precandidatos, mediante la imposición de delimitaciones y condiciones constitucionalmente admitidas para el sufragio pasivo, busca garantizar la congruencia de los políticos y la consistencia de sus postulados en pro del fortalecimiento de los partidos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agrupaciones y movimientos políticos, que son el primer escalafón de nuestro sistema democrático."

109. En virtud de lo antes expuesto, es evidente que, si ese Honorable Tribunal sancionó en su momento la práctica de la doble postulación aún en ausencia de una disposición legal expresa, debido a los efectos nocivos que dicha práctica genera para la soberanía popular y la democracia interna de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, debe considerar constitucional la prohibición del transfuguismo político en todas las etapas del proceso electoral, máxime si dicha prohibición no afecta el núcleo esencial del derecho a elegir y ser elegible consagrado en el artículo 22.1 de la Constitución, tal y como explicamos anteriormente.

5.1.1. Sobre la base de estas consideraciones, concluyó solicitando lo siguiente:

PRIMERO: ACOGER la presente intervención voluntaria en la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras en fecha 26 de noviembre de 2019 en contra de los artículos 49, numeral 4, de la Ley No. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos de fecha 15 de agosto de 2018 y 134 de la Ley No. 15-19 Orgánica de Régimen Electoral de fecha 18 de febrero de 2019, por haber sido interpuesta de conformidad con los artículos 19 y siguientes del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, aprobado fecha 17 de diciembre de 2014.

SEGUNDO: ORDENAR la fusión de las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por los señores: (a) Santo Hilario Cedano en fecha 21 de octubre de 2019 (TC-01-2019-0045); (ii) Leidy



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Corporán Echevarría en fecha 7 de noviembre de 2019 (TC-01-2019-0050); (iii) Daniel Beltré Acosta en fecha 7 de noviembre de 2019 (TC-01-2019-0048); (IV) Luis Manuel Frías Marte en fecha 15 de noviembre de 2019 (TC-01-2019-0052); y, (v) los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras en fecha 26 de noviembre del 2019 (TC-01-2019-0055), por tratarse del mismo objeto y causa, en virtud de los principios de celeridad y efectividad previstos en el artículo 7 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales y, en consecuencia, decidir las cinco acciones directas mediante una misma sentencia, pero por disposiciones distintas.

TERCERO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Josefina Guerrero Andrés Nicolás Contreras en fecha 15 de noviembre de 2019 en contra de los artículos 49, numeral 4, de la Ley No.33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos de fecha 15 de agosto de 2018 y 134 de la Ley No. 15-19 Orgánica de Régimen Electoral de fecha 18 de febrero de 2019, por ser improcedente, mal fundada y carente de base constitucional y, en consecuencia, DECLARAR conforme a la Constitución los artículos impugnados, en virtud de los argumentos que se han desarrollado precedentemente.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7, numeral 6, de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011.

6. Pruebas aportadas

Documentos aportados por las partes:

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Constitución de la República Dominicana, promulgada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015).
2. Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018).
3. Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).
4. Dictamen del doctor Allan Brewer-Carias, del trece (13) de enero de dos mil veinte (2020), sobre la constitucionalidad del artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018) y artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).
5. Dictamen del doctor Fernando Flores Giménez, del veintiuno (21) de enero de dos mil veinte (2020), sobre la constitucionalidad del artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018) y artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).
6. Dictamen del doctor Jaime Orlando Santofino Gamboa, del veintinueve (29) de enero de dos mil veinte (2020), sobre la constitucionalidad del artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018) y artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el tres (3) de febrero de dos mil veinte (2020), compareciendo todas las partes y quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal constitucional tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución, y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad del accionante

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

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2. En lo concerniente a la legitimación para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional, mediante el precedente contenido en la TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), estableció lo siguiente:

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

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia 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 procesal¹⁷ para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

9.3. En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, el Tribunal entiende que los licenciados Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa al ser ciudadanos dominicanos que gozan del ejercicio de sus derechos civiles y políticos, hecho que no ha sido cuestionado en esta instancia.

10. Consideraciones previas

10.1. Intervención voluntaria

a. Previo al conocimiento del fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad es conveniente referirnos a la intervención voluntaria presentada por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) el veintisiete (27) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

b. La intervención voluntaria procede en circunstancias en las que el resultado de un determinado proceso judicial, eventualmente, podría afectar derechos o intereses de terceras personas que no han sido parte inicialmente del proceso en cuestión y que han estado ajeno a el.

c. Al tenor, en su Sentencia TC/0187/13, del veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013), este tribunal estableció, respecto a la intervención voluntaria:

La intervención voluntaria como parte en un proceso se admite cuando la parte interviniente tiene algún interés en el resultado de este; es decir,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que con el resultado de la decisión sus intereses o derechos se puedan ver afectados de manera positiva o negativa.

Este criterio ha sido reiterado en las sentencias TC/0695/16, del dieciséis (16) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y TC/0077/17, del siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017), entre otras.

d. Al respeto, el artículo 19 del Reglamento Jurisdiccional, aprobado por el Pleno del Tribunal Constitucional el 17 de diciembre de 2014, establece lo siguiente:

[...] el interviniente es la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de una intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa.

e. En este orden, el artículo 20 del citado reglamento dispone:

La intervención voluntaria se realizará mediante escrito motivado, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional [...].

f. Tras el análisis de la señalada disposición se concluye que la instancia contentiva de la intervención voluntaria depositada por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) fue presentada en tiempo oportuno, tomando como punto de partida la fecha en la cual fue publicada la presente acción

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directa de inconstitucionalidad en la página web, el dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), y la fecha en que fue recibida la intervención, el veintisiete (27) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), ya que sólo transcurrieron nueve (9) días entre una y otra fecha.

g. Después de la lectura de la referida instancia de intervención voluntaria se concluye, además, que dicho interviniente es un partido político, el que, como tal, es parte de las organizaciones constitucionalmente reconocidas para garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyen al fortalecimiento de la democracia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 216 de la Constitución de la República; organizaciones facultadas, además, para proponer candidaturas a los cargos de elección popular en los certámenes electorales que se llevan a cabo en la República.

h. En tal virtud, este tribunal procede a admitir la intervención voluntaria mencionado, partiendo del hecho de que a través de la presente acción directa de inconstitucionalidad se procura la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), cuya decisión podría, eventualmente, afectar de forma positiva o negativa a los partidos o agrupaciones políticas que gravitan en el ámbito político nacional.

11. Inadmisibilidad de la acción

11.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional ha juzgado que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

... la acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante... Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013); reiterado en las sentencias TC/0359/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0173/18, del dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018) y TC/0187/19, de veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019).

11.2. Acudiendo, como sustento de la presente decisión, a la jurisprudencia comparada, el Tribunal Constitucional adopta el criterio que, en este sentido, ha establecido la Corte Constitucional de Colombia, órgano que ha razonado como a continuación de consigna:

[...] el juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la constitución política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia núm. C- 353-98).

11.3. La Corte Constitucional de Colombia ha juzgado, además, en otra decisión:

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con toda claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio de que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda. Pero lo que no puede ser admitido es que bajo una interpretación que haga el demandante del contexto de un cuerpo normativo se puedan deducir, por vía indirecta, presuntas violaciones de la Constitución, por la manera en que el legislador reguló una determinada materia. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia núm. C- 236-97).

11.4. De igual forma, en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), el Tribunal Constitucional juzgó:

[...] la jurisprudencia constitucional comparada admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama: La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos...los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios, ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia) (Ver: sentencia C-987/05, de fecha veintiséis (26) de septiembre de dos mil cinco (2005), de la Corte Constitucional de Colombia).

11.5. Lo consignado es cónsono con el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que prescribe: ... *el escrito en que se interponga la acción directa de inconstitucionalidad debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas*; texto que precisó el Tribunal en la referida sentencia TC/0150/13, como se ha hecho constar.

11.6. Este precedente ha sido reiterado en las sentencias TC/0211/13, del veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013); TC/0197/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014); TC/0259/14, del cinco (5) de noviembre de dos mil catorce (2014); TC/0320/14, del veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0359/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0021/15, del veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015); TC/0098/15, del veintisiete (27) de mayo de dos mil quince (2015); TC/0157/15, del tres (3) de julio de dos mil quince (2015); TC/0247/15, del veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015); TC/0406/16, del trece (13) de septiembre de dos mil dieciséis (2016); TC/0061/17, del siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017); TC/0249/17, del diecinueve (19) de mayo de dos mil diecisiete (2017); TC/0521/17, del dieciocho (18) de octubre de dos mil diecisiete (2017); TC/0062/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018); TC/0066/18, del veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018); TC/0195/18, del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018); TC/0465/18, del catorce (14) de noviembre

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de dos mil dieciocho (2018); TC/0692/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0038/19, del tres (3) de mayo de dos mil diecinueve (2019); TC/0063/19, del nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019); TC/0187/19, del veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019) y TC/0215/19, del veintidós (22) de julio de dos mil diecinueve (2019).

11.7. En este orden de ideas, en las citadas decisiones este órgano colegiado ha reiterado que, como requisito para la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, es indispensable que el escrito contentivo de la impugnación de la norma o el acto cuestionado se sustente en argumentos que fundamenten la supuesta infracción constitucional. Ese escrito debe tener:

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

11.8. Sin embargo, en el estudio del referido escrito este tribunal ha podido advertir que los accionantes, señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras, si bien procuran la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), por supuestamente contravenir los artículos 123, 22 párrafo 1, y 74, párrafo 2, de la Constitución de la República,

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Reglamento núm. 10, artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se limitan a realizar una simple enunciación de las citadas normas, En efecto, los accionantes se circunscriben a señalar que ... *ningún aspirante que haya participado como precandidato tiene ningún pedimento [sic] constitucional para aspirar como candidato de las próximas elecciones del año 2020, de la República Dominicana...*, sin aportar ningún sustento adicional a dicho alegato, lo que impide a este órgano conocer el fundamento claro, específico o preciso de la acción, lo cual no satisface los mencionados requisitos.

11.9. Ciertamente, los accionantes no especifican, de manera específica, clara y precisa, en qué consiste la alegada vulneración a derechos fundamentales ni de qué forma la norma denunciada infringe las disposiciones constitucionales invocadas ni cuáles son, con certeza y pertinencia, los argumentos en que, con precisión, pudiere fundamentarse, en la especie, una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de las normas cuestionadas. Como se ha dicho, los accionantes se limitan a citar la presunta violación a los artículos 22, 74.2 y 123 de la Constitución de la República Dominicana, el Reglamento núm. 10, artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que ... *la denuncia es grave y seria y por lo tanto relevante en términos constitucionales, dada la vulneración de derechos fundamentales que ocasiona la norma cuestionada, perjuicios ya explicados en esta misma instancia*, sin hacer las exigidas precisiones.

11.10. Ya en la sentencia TC/0013/12, del diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), el Tribunal Constitucional había advertido y fijado precedente respecto de la inadmisibilidad de la acción de inconstitucionalidad por carencia de argumentación. En esa ocasión el Tribunal estableció: ... *En este sentido cabe precisar que, en la presente acción directa en inconstitucionalidad, la parte impugnante se ha limitado a hacer simples alegaciones de 'contrariedad al*

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho'.... Este precedente fue reiterado en la Sentencia TC/0095/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012).

11.11. De forma similar, en la sentencia TC/0063/19, del nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019), el Tribunal Constitucional declaró la inadmisibilidad de una acción de inconstitucionalidad ... *al no cumplirse [...] las mencionadas exigencias, y dado el hecho de que no se expresa de forma concreta cómo todos los artículos alegados inconstitucionales coliden con los referidos textos constitucionales [...]*.

11.12. Por consiguiente, sobre la base de los criterios indicados, el Tribunal Constitucional concluye que los accionantes no presentaron argumentos que permitan justificar su pretensión. Ello es así a causa de la carencia de claridad, certeza y especificidad de la alegada inconstitucionalidad de las normas legales atacadas. Procede, por tal razón, declarar la inadmisibilidad de la presente acción.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la presente acción directa de constitucionalidad interpuesta el veintiséis (26) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de quince (15) de agosto de dos mil

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

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

TERCERO: ORDENAR la comunicación, por secretaría, de la presente sentencia a la parte accionante, señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras, al interviniente voluntario, Partido de la Liberación Dominicana (PLD), a la autoridad de la cual emanó la norma impugnada, el Congreso Nacional, y a la Procuraduría General de la República.

CUARTO: DISPONER la publicación de la presente decisión en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario

Expediente núm. TC-01-2019-0055, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Josefina Guerrero y Andrés Nicolás Contreras contra el artículo 49, numeral 4, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), y el artículo 134 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019).