



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0549/20**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).

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

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución, y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Descripción de las normas impugnadas

Las normas sobre las cuales se invoca la inconstitucionalidad por omisión contra el Congreso Nacional son los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República.

*Artículo 210.- Referendos. Las consultas populares mediante referendo estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración, con arreglo a las siguientes condiciones:*

*1) No podrán tratar sobre aprobación ni revocación de mandato de ninguna autoridad electa o designada;*

*2) Requerirán de previa aprobación congresual con el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara.*

*Artículo 272.- Referendo aprobatorio. Cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma instituidos en esta Constitución, requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas con derecho electoral, en referendo aprobatorio convocado al efecto por la Junta Central Electoral, una vez votada y aprobada por la Asamblea Nacional Revisora.*

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Párrafo I.- La Junta Central Electoral someterá a referendo las reformas dentro de los sesenta días siguientes a su recepción formal.*

*Párrafo II.- La aprobación de las reformas a la Constitución por vía de referendo requiere de más de la mitad de los votos de los sufragantes y que el número de éstos exceda del treinta por ciento (30%) del total de ciudadanos y ciudadanas que integren el Registro Electoral, sumados los votantes que se expresen por “SÍ” o por “NO”.*

*Párrafo III.- Si el resultado del referendo fuere afirmativo, la reforma será proclamada y publicada íntegramente con los textos reformados por la Asamblea Nacional Revisora.*

*Décima: Las disposiciones contenidas en el artículo 272 relativas al referendo aprobatorio, por excepción, no son aplicables a la presente reforma constitucional.*

## **2. Pretensiones del accionante**

El accionante, señor Carlos Manuel Mesa<sup>1</sup>, en su instancia depositada en la secretaría de este Tribunal el veintiocho (28) de mayo de dos mil diecinueve (2019), pretende que sea declarada la inconstitucionalidad por omisión contra el Congreso Nacional por incumplir el mandato constitucional de desarrollar dos institutos de participación popular en el ordenamiento jurídico, en referencia al referendo consultivo y aprobatorio establecidos en los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, lo que su juicio impide la

---

<sup>1</sup>En lo adelante será identificado por su propio nombre o como “la accionante”.

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

superación y transformación del sistema político hacia un modelo participativo, lo que su vez le ha imposibilitado ejercer sus derechos de participación y de igualdad protegidos por la Constitución.

**3. Infracciones constitucionales alegadas**

El accionante sostiene que el Congreso Nacional, al ignorar desarrollar el referendo como mecanismo de participación popular ha vulnerado sus derechos de ciudadanía y a la igualdad previstos en los artículos 22.2, 22.4 y 39 de la Constitución de la República, los cuales se describen a continuación:

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

(...)

*2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo;*

(...)

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

(...)

*Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante**

El accionante procura la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión contra el Congreso Nacional en relación al desconocimiento del mandato contenido en los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, argumentando, en síntesis, lo siguiente:

*a. “(...) en la especie se trata de un malestar y una incertidumbre generalizada en el entendido de que el Congreso Nacional al incumplir con un mandato constitucional y deber, hasta la fecha no ha desarrollado dos institutos jurídicos de participación popular en el ordenamiento jurídico nacional, lo que ha impedido que cualquier ciudadano dominicano, incluyendo al accionante, pueda ejercer su derecho y deber ciudadano, para participar en un modelo participativo, ya sea de manera consultiva y/o aprobatoria, sin embargo, los legisladores que componen ese órgano constitucional en vez de cumplir con ese mandato constitucional expreso, han hecho todo lo contrario, pues en la actualidad más del cincuenta (50%) por ciento de los mismos, se han pronunciado públicamente y han manifestado la intención pública abierta y clara de que volverán a modificar nuestra Norma Suprema, Carta Magna o Norma Sustantiva, que es la Base y Pieza Fundamental de todo el ordenamiento jurídico del Estado, político, económico y social de nuestra nación.”*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. *“(...) esta omisión inconstitucional por parte de los legisladores le ha impedido al accionante, Carlos Manuel Mesa, participar en los mecanismos de participación cívica creados constitucionalmente desde el año 2010, y muy por el contrario han cometido actos inconstitucionales manifestando que volverán a modificar la Constitución, sin agotar un filtro consultivo donde se manifieste la voluntad del colectivo nacional, a fin de que expresen a través de los mecanismos establecidos constitucionalmente en los artículos 210.210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como a la Disposición Transitoria “Décima” de la Constitución de la República Dominicana, promulgada el 15 de junio del año 2015, hoy atacados por medios (sic) de esta Acción de esta Acción Directa de Inconstitucionalidad por Omisión.”*

### **DERECHO A LA IGUALDAD VULNERADO COMO CONSECUENCIA DE LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR**

c. *“(...) en adición a la vulneración del derecho a la ciudadanía establecido en el artículo 22.2 y 22.4, al accionante, también se le ha vulnerado su derecho a la igualdad, en el entendido de que en el modelo participativo, “TODOS LOS CIUDADANOS TIENEN IGUAL DE CONDICIONES PARA DECIDIR Y ELEGIR”, “ESE DÍA TODOS LOS CIUDADANOS TENEMOS EL MISMO VALOR”; sin embargo, ante la vulneración de no poder ejercer su derecho a plasmar en un documento si está de acuerdo o no en una eventual reforma a su CONSTITUCIÓN, por no existir los mecanismos constitucionales establecidos en la Carta Magna, por falta del Congreso Nacional, no obstante existir el mandato constitucional, que se le impone a cualquier poder público.”*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

d. *“(...) en ese sentido la igualdad es un valor que vincula al Estado a través de su ordenamiento constitucional para promover todas las condiciones para que esa igualdad sea efectiva donde los ciudadanos pueden disfrutar a plenitud de todos sus derechos. 2) Igualdad en el trato dado por la ley. Todos los seres humanos tienen igual protección de la ley.”*

e. *“(...) el mensaje de este principio está dirigido al Estado, el cual a través de sus poderes crea las leyes y las aplica. Por tanto, siendo el derecho a la igualdad un derecho fundamental, obliga al Estado a dar la protección debida a los ciudadanos sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.”*

f. *“(...) igualdad en la aplicación de la ley. Esto implica, que se le impone al legislador un límite en el ejercicio legislativo y por otro lado, un mismo órgano del Estado no puede dar tratamientos diferentes en condiciones similares. Establece límites al accionar de los poderes públicos y muy particularmente al Poder Legislativo. La igualdad obliga al Estado a no generar situaciones discriminatorias, por lo que constituye una barrera contra la arbitrariedad.”*

g. *“(...) el derecho a la igualdad está muy vinculado al principio de legalidad, es decir, que todas las personas deben ser tratadas como iguales bajo el único criterio de diferenciación entre ellas, como son las situaciones establecidas en la ley, la cual debe justificar objetiva y razonablemente la causa de dicha desigualdad.”*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*h. “(...) el Estado dominicano debe garantizar la no existencia de privilegios y situaciones de ventajas que promuevan la desigualdad entre hombres y mujeres. Asimismo, debe desarrollar todas las condiciones para que no se genere situaciones de privilegio que signifiquen desventajas discriminatorias producto de la arbitrariedad y la ilegalidad.”*

*i. “(...) el Estado dominicano tiene la obligación positiva de promover todas las condiciones para que los ciudadanos en su territorio gocen a plenitud del derecho de igualdad real y efectiva. En caso contrario, deberá disponer las medidas necesarias para combatir todas las situaciones que promuevan la desigualdad, no solamente para aquellos que se encuentren en estado de vulnerabilidad económica, física o mental sino también para los grupos marginados o discriminados.”*

### *Conclusiones:*

***PRIMERO: ADMITIR la presente ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN EN CONTRA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA DERIVADA DE LA OMISIÓN A LOS ARTÍCULOS 210, 210.1, 210.2, 272, PÁRRAFOS I, II Y II ASÍ COMO A LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA “DÉCIMA” DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, PROMULGADA EL 15 DE JUNIO DEL AÑO 2015; por haberse realizado con apego a las normas de forma y fondo que rigen la materia (Constitución de la República y la Ley No. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales).***



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*SEGUNDO: EXHORTAR al CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales cuya omisión ha sido ampliamente abordada en la presente acción. Pero que se resumen darle cumplimiento constitucional en el siguiente orden: A) Darle cumplimiento a lo establecido constitucionalmente en el Artículo 210 de la Constitución que expresa: Referendos. Las consultas populares mediante referendo estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración; lo que se traduce al REFERENDO CONSULTIVO. Primer Instituto Jurídico o FILTRO CONSULTIVO o Mecanismo de Participación Popular omitido por el legislador. B) Darle cumplimiento a lo establecido constitucionalmente en el Artículo 272.- REFERENDO APROBATORIO Segundo Instituto Jurídico o FILTRO APROBATORIO o Mecanismo de Participación Popular omitido por el legislador.*

*TERCERO: EXHORTAR a la JUNTA CENTRAL ELECTORAL a ejercer sus funciones constitucionales, establecidas en el artículo 212 de la Constitución de la República, como órgano con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, y (sic) consecuencia dictar las RESOLUCIONES CORRESPONDIENTES, para crear las condiciones y darle vida, nacimiento y creación a estos institutos jurídicos o mecanismos de participación popular: REFERENDO CONSULTIVO Y REFERENDO APROBATORIO, por ser el órgano constitucional autorizado a tales fines, tal y como lo establece el artículo 272 de la Constitución de la República.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*TERCERO: Que este Tribunal Constitucional, en virtud de las disposiciones establecidas en el artículo 184 para garantizar la supremacía de la Constitución y la defensa del orden constitucional; así como lo establecido en el artículo 1 de la Ley 137-11, como órgano supremo de la interpretación y control de la constitucionalidad, aplicando el principio 11 de dicha Ley orgánica, relativo a la oficiosidad, le solicitados:*

*a) ACLARAR el vacío en la interpretación al texto constitucional o textos constitucionales establecidos en el TÍTULO XIV DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES CAPÍTULO I DE LAS NORMAS GENERALES, comprendidos los artículos 267, 268, 269 y el Capítulo II, de la ASAMBLEA NACIONAL REVISORA, Art. 270, 271 y específicamente el artículo 272 sobre referendo aprobatorio, y en consecuencia establezca las pautas y criterios para la interpretación correcta de este mecanismo de protección o blindaje a la constitución (sic);*

*b) ACLARAR el vacío en la interpretación al texto constitucional precedentemente señalado, toda vez que la omisión expresa cometida por el legislador en darle cumplimiento al mandato constitucional de los ARTÍCULOS 210, 210.1, 210.2, 272, PÁRRAFOS I, II Y III ASÍ COMO A LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA “DÉCIMA” DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, PROMULGADA EL 15 DE JUNIO DEL AÑO 2015; no solo está vulnerando el derecho de la ciudadanía establecido en el artículo 22.2 y 22.4, sino que, con esa omisión, se ha hecho de manera intencionada para que no se establezca el FILTRO CONSULTIVO y el FILTRO APROBATORIO, establecido*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*por los dos (2) institutos jurídicos o mecanismos de participación popular, que no solo impide este derecho de ciudadanía, sino que:*

*a) IMPIDEN LA SUPERACION TOTAL Y DEFINITIVA, ASÍ COMO LA TRANSICION DE NUESTRO SISTEMA POLITICO HACIA UN MODELO VERDADERAMENTE PARTICIPATIVO, pues la reforma del año 2015 fue realizada en ausencia de este modelo participativo que había sido realizado en el año 2009 y que se instauró en base a una conquista del pueblo dominicano, en el año 2010, pero fue vulnerada por esa Reforma Inerte del 2015.*

*b) En adición a lo anterior, el accionante, CARLOS MANUEL MESA, entiende que esta OMISIÓN de manera expresa, IMPIDE LA TRANSICION DEFINITIVA DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA HACIA UN VERDADERO SISTEMA CONSTITUCIONAL como debería ser.*

*CUARTO: Dejar a cargo del Congreso Nacional la responsabilidad de la ejecución de la sentencia a intervenir, sin perjuicio de su independencia y facultades constitucionales como poder fundamental del Estado.*

*QUINTO: Solicitar a ese honorable tribunal, el emitir una de las sentencias que la norma permite de acuerdo a su clasificación y al derecho comparado, en consonancia con las disposiciones contenidas en el artículo 47 de la ley 137-11 LOTCPC, y en consecuencia proceder de conformidad con sus facultades y discrecionalidad, anulando disposiciones conexas o declarando la inconstitucionalidad parcial de la*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*omisión atacada en inconstitucionalidad en la presente acción, o aplicando la solución más favorable al interés del accionante, de acuerdo al derecho que pueda suplir. En este sentido, se solicita la emisión de una sentencia exhortativa o manipulativa, donde luego de un ejercicio de ponderación de esa alta corte (Tribunal Constitucional) se armonicen los derechos fundamentales en posible conflictos, derecho de ciudadanía, derecho a la igualdad, permitiéndole entonces al Congreso Nacional (Cámaras de Diputados y del Senado), que en razón de su imperio como Poder del Estado pueda en consecuencia con la Constitución incorporar las necesarias enmiendas a fin de que cese cualquier tipo de inconstitucionalidad, en atención estrictamente a las pautas y criterios plasmados en la sentencia a intervenir.*

*SEXO: Asimismo y en razón del principio de oficiosidad contenido en el artículo 7.11 de la ley 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales (LOTCCP), como uno de los principios rectores que guían y orientan todo el accionar de la justicia constitucional, disponer en la misma sentencia exhortativa, los criterios y recomendaciones para subsanar las ambigüedades y oscuridades presente en el texto constitucional.*

*SÉPTIMO: Declarar la presente acción libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 7 y 66 de la referida Ley No. 137-11, LOTCCP.*

*OCTAVO: Disponer la publicación de la sentencia a intervenir en el Boletín del Tribunal Constitucional.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 5. Opiniones oficiales

#### 5.1. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, en su opinión depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el cuatro (4) de julio de dos mil diecinueve (2019), pretende que sea rechazada la acción directa de inconstitucionalidad por omisión contra el Senado de la República, argumentado, en síntesis, lo siguiente:

*“No se puede confundir una "inconstitucionalidad por omisión" con la "libertad de configuración legislativa" que corresponde al Congreso Nacional, a consecuencia de una reserva de ley para regular determinada materia. No se advierte de la redacción de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272 párrafos I, II, y III de la Constitución de la República que se trate de un mandato imperativo al legislador, cuya inacción sea susceptible de engendrar una "inconstitucionalidad por omisión".*

*Más bien, luce por su redacción deferente una reserva legal en dicha materia. Además, reposa depositado en la secretaria general del Senado de la Republica, un proyecto de Ley de Referendo elaborado por la Junta Central Electoral (JCE) en ejercicio de su derecho de iniciativa que para presentar leyes que le reconoce el artículo 96.4 de la Constitución de la República. Este proyecto aún no ha sido aprobado porque no alcanza la votación requerida en el Senado de la República. Como se observa no se trata de una "omisión culposa" de parte del Congreso Nacional, sino*

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*que en virtud de la libertad de voto de los legisladores que se deriva del artículo 77.4 de la Constitución dominicana, no se les puede obligar a la aprobación de un proyecto de ley sin el libre consentimiento de los propios legisladores.*

*Como se advierte, existe un proyecto de ley de referendo en el Senado de la Republica que aún no ha sido aprobado por no alcanzar la votación necesaria de los legisladores, los cuales no pueden ser obligados en virtud del principio de libertad de voto del legislador, derivado del artículo 77.4 de la Constitución dominicana. Razón por la cual procede rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad.*

*En cuanto a la solicitud de medidas cautelares.*

*El accionante, Carlos Manuel Mesa, solicita mediante instancia del 17 de junio del 2019, la suspensión de un eventual e hipotético proyecto de ley de necesidad de reforma a la Constitución y hasta tanto no fuere aprobada una ley de referendo.*

*En ese sentido, es preciso señalar que conforme al criterio establecido por el Tribunal Constitucional, en materia de control concentrado de constitucionalidad, el diseño legal de este procedimiento constitucional conforme las prescripciones de la Ley No. 137-11, no se contempla la posibilidad de adoptar medidas cautelares, mucho menos, suspensiones provisionales. En efecto, en su Sentencia 'I'C/0182/17 del 7 de abril del 2017, el Tribunal Constitucional señaló: "...el Tribunal Constitucional estableció el criterio, a partir de su Sentencia TC/0068/12 y lo reiteró en las sentencias TC/0200/13 y TC/0097/14, que al ser la acción directa de*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*inconstitucionalidad un procedimiento autónomo cuya interposición persigue eliminar con efectos erga omnes del ordenamiento jurídico una norma que colide con la Constitución, la figura de la suspensión provisional es ajena a tal procedimiento, puesto que fue prevista por el legislador para el caso de interposición del recurso de revisión de decisión jurisdiccional de sentencias firmes."*

*Por tales motivos, solicita lo siguiente:*

*Primero: En cuanto a la forma: Que sea declarada admisible la Acción Directa de Inconstitucionalidad del 28 de mayo de 2019, interpuesta por el Sr. Carlos Manuel Mesa, por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que rige la materia.*

*Segundo: En cuanto al fondo: Que procede Rechazar la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad, interpuesta por el Sr. Carlos Manuel Mesa por no configurarse una inconstitucionalidad por omisión.*

*Tercero: Rechazar la solicitud de medida cautelar del 17 de junio de 2019, suscrita por el accionante Carlos Manuel Mesa, por improcedente, mal fundada y carente de asidero jurídico.*

## **5.2. Opinión del Senado de la República**

En su escrito depositado en la Secretaría de este Tribunal el primero (1) de julio de dos mil diecinueve (2019), el Senado de la República expone, entre otras, las siguientes consideraciones:

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*“(…) al estudiar el contenido de la instancia sometida por el accionante Carlos Manuel Mesa, hemos advertido que la misma persigue en cuanto al Congreso Nacional que ese honorable tribunal le exhorte: SEGUNDO: “darle cumplimiento a los mandatos constitucionales cuya omisión ha sido ampliamente abordada en la presente acción. Pero que se resumen darle cumplimiento constitucional en el siguiente orden: A) Darle cumplimiento a lo establecido constitucionalmente en el Artículo 210 de la Constitución que expresa: Referendos. Las consultas populares mediante referendo estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración; lo que se traduce al REFERENDO CONSULTIVO. Primer Instituto Jurídico o FILTRO CONSULTIVO o Mecanismo de Participación Popular omitido por el legislador. B) Darle cumplimiento a lo establecido constitucionalmente en el Artículo 272.- REFERENDO APROBATORIO Segundo Instituto Jurídico o FILTRO APROBATORIO o Mecanismo de Participación Popular omitido por el legislador.”*

*“En tal sentido, tenemos a bien indicar que de conformidad con el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República, que estipula lo siguiente: “Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Carlos Manuel Mesa, carece de objeto ya que*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*no ataca la inconstitucionalidad de una ley vigente, que es sobre lo cual versa la figura de la acción directa de inconstitucionalidad, sino que ataca la supuesta omisión de parte del Congreso Nacional para la creación de una ley de consultas populares para referendo.”*

*“Sobre este particular, consideramos que el contenido y objeto de la acción interpuesta resulta improcedente y carente de base constitucional toda vez que de acuerdo al artículo 93 de la Constitución el cual dispone que el Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, constituye una facultad exclusiva del Congreso la aprobación o no de las leyes, y que, además, no es materia de la vía de una acción directa de inconstitucionalidad atacar la no aprobación de una ley por omisión, ya que la figura de la “omisión legislativa” en materia de aprobación de leyes no existe como tal, toda vez que es una facultad ejercida por el Congreso Nacional a su discrecionalidad.”*

Posteriormente, en su escrito depositado en la Secretaría de este Tribunal el doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019), el Senado de la República alude al contenido de la acción y luego concluye en la forma que más adelante se indica.

*“(…) es preciso señalar que este honorable Tribunal Constitucional, mediante sentencia No. TC-0352-18, del 06 de septiembre del año 2018, dictada en ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la disposición transitoria vigésima de la Constitución, del 13 (sic) de julio de 2015, declaró la*

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*inadmisibilidad de la misma, estableciendo, entre otras consideraciones, lo siguiente: (...)”*

*“Así que el accionante en su instancia pretende que este honorable Tribunal Constitucional dicte una sentencia de carácter absolutorio que rompa con el principio fundamental de la democracia llamada separación de poderes y que el mismo dicte una sentencia futurista sin fecha cierta, lo que de producirse convertiría a este honorable tribunal en usurpador del poder del asambleísta, olvidando el accionante que de acuerdo a la misma Constitución, ningún poder está por encima de la Asamblea Nacional.”*

*“En tal sentido, y a partir de las disposiciones constitucionales y sentencia precedentemente citadas, la presente solicitud de medida cautelar interpuesta por el señor Carlos Manuel Mesa, tendente a que el Tribunal Constitucional ordene la suspensión del sometimiento de convocatoria o reunión de la Asamblea Nacional Revisora para someter un proyecto de ley que declare la necesidad de una reforma constitucional, resulta improcedente, carente de base constitucional y violatorias a la Constitución de la República en los artículos precedentemente citados ya que, transgrede el principio de separación de poderes al pretender que este honorable tribunal intervenga en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución de la República le otorga de manera exclusiva al poder legislativo.”*

### *Conclusiones*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*PRIMERO: RATIFICAR en todas sus partes la opinión del SENADO DE LA REPÚBLICA, presentada y depositada por ante la Secretaría de ese honorable Tribunal Constitucional. El Senado de la República cumplió fiel y satisfactoriamente con el mandato constitucional y reglamentario requerido.*

*SEGUNDO: RECHAZAR en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad, incoada por Carlos Manuel Mesa, contra la falta de iniciativa para la creación de la ley de las consultas populares mediante referendo, alegando la vulneración de los artículos 22.2, 22.4, 210, 210.1, 210.2; 272, párrafos I, II y III; y de la décima disposición transitoria de la Constitución dominicana, por mal fundada y carente de base constitucional.*

*TERCERO: 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.*

### **5.3. Opinión de la Cámara de Diputados**

En su escrito de opinión y conclusiones recibido en la Secretaría del Tribunal Constitucional el tres (3) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), la Cámara de Diputados expresa, en síntesis, lo siguiente:

*Inadmisibilidad de la acción*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Antes de adentrarnos al fondo de la presente acción directa en inconstitucionalidad, es preciso resaltar, que aunque el accionante en su instancia, como medio principal, denuncia la inconstitucionalidad a la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo por alegadamente vulnerar los artículos 22.2 y 22.4; 210, 210.1, 210.2 y 272, Párrafo I, II y III; y de la Décima disposición transitoria de la Constitución dominicana, por supuesta violación al derecho a la ciudadanía, estipulado en el artículo 22.2 y 22.4, derecho a la igualdad, dispuesto en los artículos 39 (sic), de la Constitución, no expone de una manera clara y precisa, las razones por las cuales, entiende, que se produce una transgresión a estos textos constitucionales, y en tal sentido, deviene en inadmisibile, por aplicación del artículo 38 de la Ley No. 137-11 (...).*

*Como se ha indicado antes, el accionante en su escrito no expuso de una manera clara y precisa, los argumentos que demuestren que la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo, vulnere los artículos 22.2, 22.4, 210, 210.1, 210.2; 272, Párrafos I, II y III; y la Décima Disposición Transitoria de la Constitución dominicana, y, en tal sentido, sobre la base de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley No. 137-11, y el criterio fijado por el Tribunal Constitucional en relación al tema, la acción directa en inconstitucionalidad de referencia resulta inadmisibile.*

**Rechazo de la acción:**



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Contrario a lo que alega el accionante, la modificación a la Constitución está contemplada en la propia Constitución, en su artículo 120, 270 y 271.*

*Así las cosas, del planteamiento anterior se desprende, que no existe ningún tipo de violación siempre que los legisladores cumplan el procedimiento que la propia Constitución establece para que pueda ser modificada, con el voto favorable de la cantidad de legisladores exigidos.*

*Conectado a lo anterior, según el criterio sobre este tema asumido por el Tribunal Constitucional, el espíritu del legislador, con la creación de los artículos 210, 210.1, 210.2; 272; Párrafo I, II y III; y la Décima Disposición Transitoria de la Constitución dominicana, fue crear un mecanismo para resolver una situación de manejo y viabilidad en caso de que sea necesario modificar la constitución en sus textos que tratan derechos civiles y políticos.*

*En otras palabras, podemos decir que, no hay violación a la Constitución toda vez que si en un momento pudiese darse una modificación a nuestra Carta Sustantiva que fuere menester hacerla utilizando la figura del referendo, solo tendría el Congreso cumplir (sic) previamente con la creación de la iniciativa exigida por la Constitución 210, 210.1, 210.2; 272, Párrafos I, II y III; y la Décima Disposición Transitoria de la Constitución dominicana, por lo que los alegatos del accionante son pobre y sin ningún tipo de veracidad y deben ser rechazados.*

*En cuanto al fondo de la acción*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*En el presente caso, el señor Carlos Manuel Mesa, interpuso una acción directa en inconstitucionalidad contra la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo, en el sentido que le genera daños y que por esa razón deviene en inconstitucional, por violación al Derecho de ciudadanía, consagrado en los artículos 22.4 y 22.4 (sic), al Derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 39, y, en tal sentido, propone que el Tribunal Constitucional emita una sentencia EXHORTATIVA al Congreso de la República que dé cumplimiento a la creación de una iniciativa de Ley para el referendo para la modificación a la constitución (sic), todo esto sin estar cursando en el Congreso Nacional, ningún tipo de iniciativa, ni proyecto de modificación a nuestra Constitución.*

*Desde nuestra óptica, no se vislumbra que la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo, altere en modo alguno el orden constitucional, y, en consecuencia, violente los principios protegido (sic) por los artículos aludido (sic) como ha denunciado el accionante.*

*Contrario a lo que alega el accionante, la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo establecida en los artículos 210, 210.1, 210.2; 272, Párrafos I, II y III; y de la Décima Disposición Transitoria de la Constitución dominicana, no vulnera los derechos de ciudadanía contemplado en el artículo 22.2 y 22.4; tampoco vulnera el derecho a la igualdad plasmado en el artículo 39 de la Constitución.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Del planteamiento anterior se desprende, que no existe perjuicios para el accionante, ni de ningún ciudadano de la República Dominicana.*

*El espíritu del legislador, con la creación de los artículos 210, 210.1, 210.2; 272, Párrafos I, II y III; y de la Décima Disposición Transitoria de la Constitución dominicana, fue resolver una (sic) en caso de que se presente la necesidad de modificar texto de nuestra Carta Magna como por ejemplo los que versan sobre LOS Derechos Civiles y Políticos, como son el derecho a la vida, establecer la pena de muerte, caso de esa magnitud.*

*Así las cosas, en atención a los planteamientos antes expuestos, ha quedado demostrado que la falta de una iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo establecida en los artículos 210, 210.1, 210.2; 272, Párrafos I, II y III; y de la Décima Disposición Transitoria de la Constitución dominicana, en modo alguno agrede los artículos 22.2, 22.4 y 39, en modo alguno vulneran el derecho de ciudadanía, al derecho a la igualdad del accionante ni de ningún ciudadanos dominicanos.*

*En atención a los antes planteados (sic) quedan claras las atribuciones del Tribunal Constitucional, dentro de las cuales jamás estar (sic) al control jurisdiccional de la labor legislativa del Congreso nacional constituido en Asamblea Nacional Revisora, porque quebraría el principio de separación de poderes, el cual constituye la base del sistema jurídico político sobre el cual está organizado el Estado Dominicano.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Conclusiones:*

*De manera principal*

*PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la presente acción directa en inconstitucionalidad, por aplicación del artículo 38 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos constitucionales, en razón de que el accionante, en su instancia, no expone los fundamentos en forma clara y precisa, sobre la alegada vulneración a las disposiciones de los artículos 22.2, 22.4 210, 210.1, 210.2; 272, Párrafos I, II y III; y la Décima Disposición Transitoria de la Constitución de la República Dominicana.*

*En cuanto al fondo*

*SEGUNDO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad por Omisión interpuesta por el licenciado Carlos Manuel Mesa, contra la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo establecida en los artículos 210, 210.1, 210.2; 272, Párrafos I, II y III; y la Décima Disposición Transitoria de la Constitución de la República Dominicana.*

*TERCERO: RECHAZAR por improcedente, mal fundada, y carente de fundamentos constitucionales, la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, por las razones antes expuestas.*

*CUARTO: DECLARAR el proceso libre de costas por la naturaleza de la materia*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

#### **6. 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 en el cauce del procedimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el lunes doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019), donde las partes antes citadas formularon sus respectivas conclusiones.

#### **7. Pruebas documentales**

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los documentos siguientes:

1. Publicación del periódico digital el Nuevo Diario, del treinta y uno (31) de mayo de dos mil diecinueve (2019).
2. Publicación del periódico el Nuevo Diario, del veintisiete (27) de junio de dos mil diecinueve (2019).
3. Publicación del periódico el Nuevo Diario, del veinticuatro (24) de junio de dos mil diecinueve (2019).
4. Artículo del periódico digital Diario Libre, del veinticuatro (24) de diciembre de dos mil doce (2012).

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5. Publicación del periódico el Listín Diario, del nueve (9) de julio de dos mil diecinueve (2019).
6. Copia de varias páginas de doctrina constitucional comparada sobre la inconstitucionalidad por omisión.

#### **8. Competencia**

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad en virtud de lo que establecen el artículo 185.1, de la Constitución de la República y los artículos 9, 36 y 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

#### **9. Legitimación activa o calidad del accionante**

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

Sobre la legitimación o calidad, el artículo 185.1 de la Constitución dominicana dispone: Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Desde la primera sentencia dictada por este tribunal en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad (TC/0047/12) estos requisitos han sido aplicados con diversos matices. En esa línea, este Tribunal en su Sentencia TC/0345/19 revisó los criterios desarrollados en relación a la institución de la legitimación activa, señalando al respecto, entre otros motivos, 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 a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política (...)*

*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*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.”*

En la especie, el señor Carlos Manuel Mesa sostiene que el Congreso Nacional ha incumplido el mandato constitucional de desarrollar dos institutos de participación popular –el referendo consultivo y el referendo aprobatorio – establecidos en los artículos 210 y 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, impidiendo la transformación del sistema político hacia un modelo participativo, lo que su vez le ha imposibilitado ejercer sus derechos de participación protegidos por la Constitución.

En ese sentido, el señor Carlos Manuel Mesa, en su condición de ciudadano dominicano, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ha promovido una acción directa de inconstitucionalidad por omisión que persigue la garantía de la supremacía constitucional y la protección de sus derechos de ciudadanía a través de los mecanismos de consultas populares, por lo que ostenta calidad o legitimación procesal activa requerida a las personas físicas para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución de



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

la República, la ley que rige los procedimientos constitucionales y los criterios desarrollados en el citado precedente.

#### **10. Medios de inadmisión planteados por el Senado de la República (a) y la Cámara de Diputados (b)**

##### **a. Medio de inadmisión planteado por el Senado**

En el desarrollo de su escrito, el Senado de la República plantea que de conformidad con el artículo 185.1 de la Constitución, este tribunal será competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; agrega, además, que la acción interpuesta por el señor Carlos Manuel Mesa, carece de objeto, ya que no ataca la inconstitucionalidad de una ley vigente, que es sobre lo cual versa esta figura, sino la supuesta omisión de parte del Congreso Nacional para la creación de una ley de consultas populares para referendo.

Las atribuciones del Tribunal Constitucional le vienen dada, en primer término, por la Constitución de la República, y, en segundo lugar, por su Ley núm. 137-11, que es, además, el estatuto que desarrolla los procedimientos constitucionales a través de los cuales ejerce su labor de control sobre los asuntos de su competencia.

La competencia del Tribunal Constitucional ha sido prevista en el artículo 185 de la Constitución, texto según el cual le corresponde conocer en única

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; (...) 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

Nuestro diseño de control directo o abstracto de constitucionalidad supone hacer valer la supremacía de la Constitución, defender el orden constitucional y garantizar los valores constitucionales insertos en el contenido de los derechos fundamentales, a través de la acción directa de inconstitucionalidad prevista en el artículo 185.1 de la Constitución, que tiene por objeto cuestionar la constitucionalidad de las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas.

Asimismo, la referida Ley núm. 137-11, en su artículo 36 señala lo siguiente:

*Objeto del Control Concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.*

Para el Senado de la República, la inexistencia de una norma sobre la cual recae la acción, produce la carencia de objeto, pues no se ataca la inconstitucionalidad de una ley vigente, lo que nos conduce a precisar el alcance del control que realiza el Tribunal Constitucional sobre las omisiones que podrían resultar contrarias a la Constitución.

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La doctrina constitucional ha reconocido que cuando el desarrollo legislativo es incompleto, limitando la protección de un derecho fundamental o bien excluyendo de un supuesto aquello que debía ser incluido, estamos ante una omisión relativa; en cambio, cuando el legislador no ha desarrollado la norma encargada por la Constitución, estamos ante una omisión absoluta.<sup>2</sup>

A partir del planteamiento del Senado de la República solo las omisiones relativas serían objeto de control de constitucionalidad, no así las omisiones absolutas. Esta postura dejaría exenta de control la inactividad del Congreso Nacional de crear los mecanismos de consultas populares, aunque ello suponga desconocer un mandato constitucional.

El control de constitucionalidad que lleva a cabo un órgano constitucional plantea problemas operativos cuya solución no resulta uniforme, pues la forma de ver hasta dónde puede incursionar un órgano constitucional en el Parlamento o el Congreso Nacional obedece a criterios ideológicos y al diseño de la democracia. Ciertamente, el control de constitucionalidad puede interferir con las funciones del legislador que presupone el sistema democrático, sin embargo, el principio de deferencia permite que ambos órganos ejerzan sus respectivas competencias respetando el principio de separación de funciones.

En el Estado Constitucional la separación de funciones no solo es característica esencial de su funcionamiento, sino también necesaria para mantener el equilibrio de los poderes públicos. Por ello, se afirma, que mientras menor sea la interferencia en el parlamento (Congreso Nacional), mayor es el grado de

---

<sup>2</sup>FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO. “*La inconstitucionalidad por omisión: ¿Cauce de la Tutela de los Derechos de Naturaleza Socioeconómica?* Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1997, pág. 18.

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

legitimidad del control de constitucionalidad que realiza el Tribunal Constitucional.

La jurisdicción constitucional puede controlar los límites en que opera el Parlamento o el Congreso Nacional, sin sustituir su genuina función en la producción de leyes generales encargadas por la Constitución. El control de una omisión (en este caso absoluta) del poder legislativo no interfiere en el alcance o contenido de los derechos fundamentales que subyacen en su regulación, pues aun considerando estimativa la demanda le deja en libertad de configurar su ámbito de aplicación y los contornos de su ejercicio, quedando como únicos límites de su actuación los valores y principios constitucionales que los rige, pues en definitiva es al órgano legislativo a quien corresponde regular la materia objeto de control de constitucionalidad.

Es preciso indicar que el control de las omisiones inconstitucionales absolutas no supone –en modo alguno –alterar el diseño de la democracia, sino delimitar los ámbitos competenciales de su funcionamiento y de los órganos públicos, aunque ellos resulten de una conducta omisiva que vulnera la Carta Fundamental. Dejar zonas inmunes de control sería elevar a categoría constitucional la facultad discrecional de ejecutar un mandato ordenado por la Constitución a los poderes públicos.

En ese sentido, aunque el objeto del control concentrado de constitucionalidad previsto en la Ley núm. 137-11 alude a las normas que infrinjan la Carta Fundamental, entendidas como actos concretos del ordenamiento jurídico, el concepto de omisión no puede ser interpretado –únicamente –como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto (art. 47, Ley núm. 137-11), sino también contra la falta de cumplimiento de un

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

mandato expreso de la Constitución ordenado a uno de los poderes constituidos, en este caso, al Congreso Nacional.

Por las razones antes señaladas, este tribunal considera que el objeto de control de constitucionalidad, mediante el ejercicio de la acción directa, también alcanza a las omisiones que se le imputan al órgano legislativo por su inactividad en desarrollar la materia antes señalada, procediendo a rechazar el planteamiento del Senado de la República.

#### **b. Medio de inadmisión planteado por la Cámara de Diputados**

La Cámara de Diputados ha planteado, en sus conclusiones principales, que sea declarada inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión, por aplicación del artículo 38 de la Ley 137-11, en razón de que el accionante, en su instancia, no expone los fundamentos en forma clara y precisa, sobre la alegada vulneración a las disposiciones de los artículos 22.2, 22.4, 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III; y la Décima Disposición Transitoria de la Constitución de la República.

En el desarrollo de su escrito el accionante sostiene, entre otros argumentos, que hasta la fecha el Congreso Nacional no ha desarrollado los institutos de participación popular en el ordenamiento jurídico, en referencia al referendo consultivo y al referendo aprobatorio dispuestos en los artículos 210 y 272 de la Constitución, impidiendo que éste pueda ejercer su derecho de participación,

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

sea de manera consultiva y/o aprobatoria, en violación a los derechos de ciudadanía previstos en los artículos 22.2 y 22.4 de la Constitución.

Asimismo, el accionante señala que en adición a la vulneración del derecho a la ciudadanía, también se le ha vulnerado su derecho a la igualdad, en el entendido de que en el modelo participativo, todos los ciudadanos tienen igual condiciones para decidir y elegir, sin embargo, por no existir los mecanismos constitucionales establecidos en la Carta Magna, por la falta del Congreso Nacional, no puede ejercer su derecho a plasmar en un documento si está de acuerdo o no en una eventual reforma a la Constitución.

La citada Ley núm. 137-11 establece que el escrito mediante el cual se interpone la acción debe exponer en forma clara y precisa sus fundamentos, con cita de las disposiciones constitucionales que se consideran vulneradas<sup>3</sup>, lo que supone una argumentación frontal de las cuestiones que vulneran los valores y principios constitucionales, o bien de aquellas que pueden limitar, sea por acción u omisión, la protección de bienes jurídicos relevantes.

En relación a los citados requisitos en la Sentencia TC/0150/13, este colegiado ha expresado siguiente:

*«...todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener: Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y*

---

<sup>3</sup>Artículo 38.- Acto Introductivo. *El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.*

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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».*

Posteriormente, este tribunal abordó esta cuestión en la citada Sentencia TC/0481/17, del diez (10) de octubre de dos mil diecisiete (2017), en los términos siguientes:

*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 infraconstitucional cuestionada. 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 demandante 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 infraconstitucional objetada. 3. Especificidad. Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución de la República. 4. Pertinencia. Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referida a situaciones puramente individuales.*

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Este colegiado considera que el accionante, señor Carlos Manuel Mesa, ha precisado adecuadamente cómo la falta del Congreso Nacional de desarrollar la ley relativa al referendo consultivo y el referendo aprobatorio, respectivamente, vulnera sus derechos de participación en consultas populares y el derecho a la igualdad; señalando además, en forma concreta, las normas de donde deriva el incumplimiento de un mandato constitucional expreso a uno de los poderes públicos (Congreso Nacional), así como los derechos fundamentales cuyo ejercicio se ven limitados por la inactividad de ese Poder del Estado.

En ese sentido, la acción directa de inconstitucionalidad por omisión antes señalada, cumple cabalmente con los requisitos establecidos en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 y en los citados precedentes de este colegiado, por lo que rechaza el planteamiento de la Cámara de Diputados.

#### **11. Sobre la acción directa de inconstitucionalidad**

Tal como ha sido expuesto en los antecedentes, el accionante, señor Carlos Manuel Mesa, el veintiocho (28) de mayo de dos mil diecinueve (2019) accionó en inconstitucionalidad por omisión contra el Congreso Nacional por la inactividad legislativa en desarrollar los institutos del referendo consultivo y el referendo aprobatorio previstos en los artículos 210 y 272, Párrafos I, II y III de la Constitución, lo que a su juicio vulnera los artículos 22.2, 22.4 y 39 de la Constitución.

Cabe precisar que en ocasión de una acción anterior interpuesta por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), el veinte (20) de junio de dos mil catorce (2014), contra la omisión legislativa de dictar las leyes reservadas en los artículos 97, 203, 210 y 272, párrafo I, II y III de la

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Constitución, este colegiado dictó la Sentencia TC/0113/21 del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021), a través de la cual declaró la inconstitucionalidad por omisión legislativa en que ha incurrido el Congreso Nacional respecto al referendo consultivo y el referendo aprobatorio.

Las imputaciones contra los artículos 210 y 272 de la Constitución resuelta en la citada Sentencia TC/0113/21 del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021), se fundamentan en los mismos motivos expuestos en este caso, es decir, por la omisión del Congreso Nacional de desarrollar los institutos del referendo consultivo y el referendo aprobatorio, produciendo cosa juzgada constitucional según las disposiciones contenidas en el artículo 45 de la citada Ley 137-11, que establece: “Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia”.

La cosa juzga constitucional deriva del hecho de que los efectos de la sentencia estimativa en esta materia ponen término al litigio constitucional, convirtiendo en verdad jurídica e indiscutible lo ya decidido, es decir, produciendo cosa juzgada; de manera que las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en los procesos que tienen por objeto declarar la inconstitucionalidad de una ley suponen cosa juzgada sustancial y absoluta, con efectos *erga omnes*, por tanto, lo decidido no puede volver a ser debatido.

Este colegiado se ha referido a la institución de la cosa juzgada en los términos siguientes:

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*En ese sentido, cabe indicar que el carácter de cosa juzgada, en sentido estricto, existe en la medida en que el nuevo asunto que sea sometido a conocimiento verse sobre el mismo contenido normativo de una misma disposición o acto que previamente haya sido examinado por el Tribunal Constitucional; es decir, que implique la existencia de una identidad de cargos que coloque al tribunal en la posición de examinar nuevamente las mismas argumentaciones e implementar las mismas confrontaciones sobre las normativas constitucionales alegadamente vulneradas. Que exista, además, una identidad de contenidos normativos que implique que la realización del nuevo examen recaiga en el mismo contexto normativo en el que se aplica la disposición desde el punto de vista de la dogmática constitucional.<sup>4</sup>*

Cabe apuntar que si bien la acción de inconstitucionalidad antes señalada incluye otros textos como los artículos 97 y 203 de la Constitución, existe identidad de causa en cuanto a los artículos 210 y 272 de la Carta Fundamental, por tanto, lo decidido en la acción primigenia incide directamente en el alcance de lo juzgado respecto al proceso constitucional que ahora ocupa la atención de este colegiado, los cuales fueron atacados con idénticos argumentos referidos al incumplimiento del mandato constitucional de desarrollar el cauce procesal para el ejercicio de las consultas populares, así como de aquellas materias objeto de reforma constitucional que requieren ser sometidas a referendo aprobatorio.

En esa línea la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido:

---

<sup>4</sup>Sentencia TC/0173/13 del (23) de octubre de dos mil trece (2013), párrafo 8.4, página 12, en alusión a la Sentencia C-/220/11, de la Corte Constitucional de Colombia, del veintinueve (29) de marzo de dos mil once (2011).

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*(...) En estos casos, como ha indicado esta Corte, para que pueda hablarse de la existencia de cosa juzgada en estricto sentido, es preciso que la nueva controversia verse (i) sobre el mismo contenido normativo de la misma disposición examinada en oportunidad previa por la Corte Constitucional, y (ii) sobre cargos idénticos a los analizados en ocasión anterior. La identidad de cargos implica un examen tanto de los contenidos normativos constitucionales frente a los cuales se llevó a cabo la confrontación, como de la argumentación empleada por el demandante para fundamentar la presunta vulneración de la Carta; mientras la identidad de contenidos normativos acusados demanda revisar el contexto normativo en el que se aplica la disposición desde el punto de vista de la doctrina de la Constitución viviente (...)*

En ese sentido, este colegiado determina que en la especie al quedar configurados los citados requisitos existe cosa juzgada constitucional, en la medida en que, en ocasión de la acción anterior decidida mediante la referenciada Sentencia TC/0113/21, este tribunal se pronunció en relación a los mismos cuestionamientos de inconstitucionalidad por omisión contra el Congreso Nacional derivada de los artículos 210 y 272 de la Constitución.

Resulta oportuno señalar, además, que si bien la cosa juzgada constitucional en el control de constitucionalidad está referida a que el Tribunal Constitucional no puede volver a proveer un fallo sobre las normas que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, las decisiones dictadas en esta materia comportan efectos equiparables, en la medida en que el reconocimiento del silencio del legislador, a través de la decisión dictada al efecto, opera como óbice para un pronunciamiento posterior en relación a los mismos textos sobre los que se arguye la omisión inconstitucional.

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En ese sentido, procede declarar inadmisibles por –cosa juzgada –la acción directa de inconstitucionalidad por omisión interpuesta por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional, respecto de los artículos 210, 210.1, 210.2 y 272 de la Constitución.

En el mismo contexto el accionante vincula la omisión derivada del incumplimiento del mandato previsto en los artículos 210 y 272 de la Constitución con su Décima Disposición Transitoria<sup>5</sup>, en relación al referendo aprobatorio.

Las disposiciones transitorias, en sentido general, regulan situaciones temporales de algunas materias objeto de reforma constitucional que permiten el tránsito a la nueva realidad normativa de la Constitución, por lo que su eficacia se limita a resolver cuestiones perentorias que el constituyente considera debe quedar lo suficientemente precisada hacia el ordenamiento futuro.

En efecto, la Décima disposición Transitoria de la Constitución agotó sus efectos jurídicos-temporales en disponer, como excepción, que a la reforma constitucional de 2010 no le sería aplicable el referendo aprobatorio previsto en el artículo 272 de la Constitución, de manera que dicha cláusula constitucional no tiene incidencia con las pretensiones de la acción, por lo que la misma, en cuanto a este aspecto, carece de objeto, sin necesidad de que conste en el dispositivo de la decisión.

---

<sup>5</sup>Décima Disposición Transitoria de la Constitución: Las disposiciones contenidas en el artículo 272 relativas al referendo aprobatorio, por excepción, no son aplicables a la presente reforma constitucional.

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue aprobada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury 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 expuestas, el Tribunal Constitucional

### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** inadmisibles por cosa juzgada constitucional la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional, por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2 y 272, Párrafos I, II y III de la Constitución de la República Dominicana, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).

**SEGUNDO: ORDENAR** que la presente decisión sea comunicada, por Secretaría, al Procurador General de la República, al Congreso Nacional; y al accionante, señor Carlos Manuel Mesa, para los fines que correspondan.

**TERCERO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**CUARTO: ORDENAR** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Expediente núm. TC-01-2019-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Carlos Manuel Mesa, contra el Congreso Nacional por la omisión derivada de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafos I, II y III, así como de la Disposición Transitoria "Décima" de la Constitución de la República, promulgada el quince (15) de junio de dos mil quince (2015).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; 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**