



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0349/22

Referencia: Expediente núm. TC-01-2021-0028, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la entidad Misión Internacional de Justicia por omisión legislativa absoluta de lo consagrado en el artículo 177 de la Constitución de la República.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiocho (28) días del mes de octubre del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de las disposiciones constitucionales cuya creación se demanda

La omisión legislativa, cuya creación se demanda por medio de la presente acción directa de inconstitucionalidad está contenida en el artículo 177 de la Constitución de la República, que dispone lo siguiente:

Artículo 177.- Asistencia legal gratuita. El Estado será responsable de organizar programas y servicios de asistencia legal gratuita a favor de las personas que carezcan de los recursos económicos para obtener una representación judicial de sus intereses, particularmente para la protección de los derechos de la víctima, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Ministerio Público en el ámbito del proceso penal.

2. Breve descripción del caso

En el presente caso, la entidad Misión Internacional de Justicia demanda que el Congreso Nacional dicte una norma que regule un sistema integral nacional que se ocupe de que las víctimas tengan asistencia legal en los procesos judiciales para defender sus intereses, en alegado cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 177 de la Constitución. Igualmente, buscan que se dicte una sentencia interpretativa aditiva en relación a los artículos 251 y 253 de la Ley núm. 136-03 y 84 y 111 del Código Procesal Penal, con la finalidad de que se incluya en dichas normas una disposición que ordene que también a las víctimas debe proveérseles un abogado por parte del Estado que postule y defienda sus derechos.

La acción anteriormente descrita fue comunicada, respectivamente, por el magistrado presidente del Tribunal Constitucional, Milton Ray Guevara, el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diecinueve (19) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021), a las siguientes partes envueltas: a la Procuraduría General de la República mediante el Oficio núm. PTC-AI-070-2021; al Senado mediante el Oficio núm. PTC-AI-071-2021; y a la Cámara de Diputados mediante el Oficio núm. PTC-AI-072-2021.

3. Infracciones constitucionales alegadas

La entidad Misión Internacional de Justicia alega que, por causa de la omisión legislativa por parte del Congreso Nacional, se han vulnerado los derechos y garantías de rango constitucional que le pertenecen al pueblo dominicano, y específicamente a las víctimas en los procesos judiciales, transgrediendo los artículos 6, 39, 69 y 177 de la Constitución de la República, textos que establecen lo siguiente:

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

talentos o de sus virtudes;

2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;

3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;

4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;

5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;

2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;

3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

irrevocable;

4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;

5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;

6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;

7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;

8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;

9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia;

10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Artículo 177.- Asistencia legal gratuita. El Estado será responsable de organizar programas y servicios de asistencia legal gratuita a favor de las personas que carezcan de los recursos económicos para obtener una representación judicial de sus intereses, particularmente para la protección de los derechos de la víctima, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Ministerio Público en el ámbito del proceso penal.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La accionante, entidad Misión Internacional de Justicia, pretende que se ordene al legislador a cumplir lo dispuesto por el constituyente en el artículo 177, argumentando, entre otras cosas, lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. *Que en el caso de marras, y como desarrollaremos en lo adelante, se trata de una omisión legislativa absoluta (Art. 177), que niega el ejercicio derecho fundamental al acceso a la justicia, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso a las víctimas de los distintos procesos penales, omisión que también coloca en una situación de desigualdad a las víctimas frente a los imputados, pues mientras desde hace décadas existe en la República Dominicana un “Servicio Nacional de Defensa Pública” que se ocupa de la representación legal de lo perseguidos por los delitos, no existe respecto a las víctimas una legislación ni sistema integral, nacional, eficiente y efectivo que postule y represente a las víctimas frente a los imputados.*

b. *Que el constituyente fijó una regla constitucional para que “El Estado... [organice]...programas y servicios de asistencia legal gratuita [...] para la protección de los derechos de las víctimas”. No caben dudas: desde el año 2010, es decir, casi 12 años atrás, debió establecerse un sistema integral, nacional, que se ocupase de que las víctimas en los procesos judiciales se encontrasen debidamente representadas, y pudiesen defender sus intereses. Nada mas ajeno a la realidad actual de lo que viven las víctimas al día de hoy, pues lo que existen son difusos y poco funcionales programas que se solapan en un mínimo espacio del territorio nacional, principalmente en la ciudad de Santo Domingo, sin margo legal estatal según lo previsto por el art. 177, impulsado por instituciones diversas, algunas que ni siquiera tienen como fin la representación de la víctima, y otra, como lo es el Servicio Nacional de Representación Legal de la Víctima, opera en apena 2 o 3 Distritos Judiciales, no tiene personal ni suple las necesidades de las víctimas en todo el territorio nacional, no cuenta con presupuesto ni autonomía, quedando así estas en la mayoría del territorio nacional en un pleno estado de indefensión.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. *Que la desigualdad antes indicada con relación a las víctimas también se manifiesta en la Ley Núm. 136-03, y en el Código Procesal Penal, donde encontramos una omisión legislativa con relación a las víctimas [...], no se legisló ni siquiera mínimamente sobre la obligación del Estado de proveer abogados a las víctimas, leyes preconstitucionales que sin dudas laceran el art. 177 constitucional.*

d. *Que a modo de colofón debemos enfatizar que la víctima es sin duda una persona vulnerable respecto al proceso penal, ha sido el sujeto pasivo de la comisión de la infracción, y es esto lo que justifica este trato constitucional que el asambleísta revisor insertó en el art. 177 constitucional. Por todo lo anterior, en específico al principio de igualdad, no basta que existan programas institucionales difusos y dispersos de protección ocasional, selectiva y aleatoria de los derechos de las víctimas, programas que en contadas jurisdicciones pueden proteger derechos de contadas víctimas: esto no cumple de ningún modo con el mandato del art. 177 constitucional. Para que las víctimas e imputados se encuentren en condición de igualdad respecto al proceso penal se requiere que sea dictada una ley que instaure, con alcance y proyección nacional, un sistema integral de tutela y representación de los derechos de las víctimas. Eso es lo que manda el art. 177 constitucional a los poderes constituidos: una organización, un sistema, la instauración de un marco jurídico global y pleno, no simples instituciones actuando dicotómicamente con fines y atribuciones distintas.*

e. *Que el incumplimiento del mandato constitucional del art. 177 no solo implica la desprotección procesal general de las víctimas y no solo se proyecta materializando una desigualdad legal y procesal entre víctimas e imputados, sino que también lacera el derecho fundamental al derecho debido proceso y la tutela judicial efectiva.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Que [M]ientras los imputados cuentan con un órgano autónomo que les ofrece asistencia, las víctimas no tienen ninguna protección estatal real. [...] Indudablemente que el panorama jurídico que a todas luces se vislumbra en torno a los derechos de las víctimas no es alentador: pese al mandato constitucional del art. 177 se encuentran en plena desigualdad, y se les vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

5. Intervenciones oficiales

En el presente caso, intervinieron y emitieron su opinión la Procuraduría General de la República, el Senado de la República y la Cámara de Diputados, mediante sus escritos depositados ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), el doce (12) de enero del año dos mil veintidós (2022) y el veinticinco (25) de enero del año dos mil veintidós (2022).

5.1. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República expone lo siguiente:

a. Que la accionante procura la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión debido al incumplimiento de lo dispuesto en el Art. 177 de la Constitución Dominicana, sin indicar a quién en concreto le corresponde cumplir con el mandato; la accionante ha establecido que la omisión ha sido “de los poderes públicos.

b. Que el Tribunal Constitucional ha indicado que recae sobre el accionante el deber de argumentar con claridad, especificidad y suficiente las razones que motivan la interposición de la acción directa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de inconstitucionalidad, así como también, proceder a identificar la ausencia de norma, el texto constitucional que establece el mandato al legislador y por qué considera que el tiempo transcurrido sin la correspondiente emisión de la norma resulta irrazonable.

c. Que se trata de que el accionante pueda justificar ante el tribunal que se ha configurado una vulneración a la Constitución, de modo que el Tribunal Constitucional se encuentre en condiciones de determinar si ha lugar a declarar que se ha vulnerado el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 6 de la carta fundamental, que constituye el límite a la independencia y soberanía competencial del Poder Legislativo.

5.2. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República indica lo siguiente:

a. Que la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Misión Internacional de Justicia (IJM), carece de objeto ya que 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 por parte del Congreso Nacional para la creación de una ley de consultas populares para referendo.

b. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la vía de una acción directa de inconstitucionalidad atacar la no aprobación de una ley por omisión, ya que la figura de “omisión legislativa” en materia de aprobación de las leyes no existe como tal, toda vez que es una facultad ejercida por el Congreso Nacional, en el marco de las atribuciones que le confiere la Constitución.

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados indica que deja la decisión a la soberana apreciación del Tribunal Constitucional en los términos siguientes:

a. [T]ras evaluar la denuncia de inconstitucionalidad que nos ocupa, la CÁMARA DE DIPUTADOS no presentará conclusiones al fondo en la presente acción directa de inconstitucionalidad, dejará la decisión a la soberana y sabia interpretación del Tribunal Constitucional, en atención a las disposiciones contenidas en los artículos 184 y 185.1 de la Constitución de la República, y a los artículos 1, 5 y 9 de la Ley núm.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

6. Pruebas documentables

Los documentos más relevantes depositados en el trámite de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa son los siguientes:

1. Estatutos de la entidad Misión Internacional de Justicia, adoptados el veintisiete (27) de septiembre del año mil novecientos noventa y cuatro (1994).
2. Acta de inscripción de la entidad Misión Internacional de Justicia en el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC), emitida por la Dirección General



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Impuestos Internos (DGII) el veintitrés (23) de mayo del año dos mil catorce (2014).

3. Autorización a funcionar de la entidad Misión Internacional de Justicia, emitida por el Departamento de Incorporaciones y Registro de Asociaciones sin Fines de Lucro de la Procuraduría General de la República el once (11) de abril del año dos mil catorce (2014).

4. Comunicación emitida por la Procuraduría General de la República el veintisiete (27) de octubre del año dos mil veintiuno (2021), contentiva de las funciones, jurisdicciones, abogados y las propuestas a mejorar del Servicio Nacional de Representación Legal de los Derechos de la Víctima (RELEVIC).

7. Celebración de audiencia pública

El Tribunal Constitucional, 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 celebrar la misma el veinticinco (25) de febrero del año dos mil veintidós (2022), donde las partes antes citadas formularon sus respectivas conclusiones, quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución Política del Estado; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011).

La propia Constitución dispone, en su artículo 185.1, que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

En este punto, conviene destacar que el ejercicio de dicho control concentrado se encuentra desarrollado en la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucional, particularmente, nos interesa lo consagrado en su artículo 36, texto según el cual: *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.*¹

En el presente caso, la acción directa de inconstitucionalidad ha sido interpuesta por alegada omisión del mandato contenido en el artículo 177 de la Constitución, cuestión que, según los accionantes, no solo viola de forma directa el referido artículo, sino también el 6, 39 y 69 de la Carta Magna.

Este aspecto fue establecido en anteriores decisiones de este Tribunal Constitucional, tales como la TC/0467/15, del cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015) que estableció lo siguiente: (...) *[L]a omisión legislativa puede vulnerar garantías constitucionales, por lo que el silencio del legislador puede ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción directa en*

¹Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, motivo por el cual procede la admisibilidad de la presente acción y conocer el fondo de la misma.

En definitiva, este tribunal ha establecido que es de su competencia conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad por omisión, como modalidad de control concentrado de constitucionalidad. En efecto, en la Sentencia TC/0113/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021), esta alta corte estableció lo siguiente:

8.8. La lectura de las decisiones antes transcritas permite concluir que el Tribunal Constitucional ha establecido en distintas ocasiones que es de su competencia conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad por omisión; esta modalidad de control concentrado de constitucionalidad, si bien no se encuentra expresamente establecido en la normativa constitucional o de la Ley núm. 137-11, una interpretación teleológica de lo dispuesto en los artículos 6 y 36 de la referida norma, permiten concluir que la intención del legislador ha sido la de que no solo los actos de los distintos poderes públicos sean susceptibles de control, sino también las infracciones o vulneraciones que pudieren derivar de las omisiones de hacer en que estos pudieren incurrir.

8.9. En virtud del principio de autonomía procesal – desarrollado por vez primera en la Sentencia TC/0039/12 –, que permite a esta jurisdicción tiene la obligación de establecer a través de su jurisprudencia normas que regulen el proceso constitucional en los casos en los que la normativa constitucional presenta vacíos o bien, si con ello se pudiere mejorar y alcanzar plenamente los fines del proceso constitucional de que se trate.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.10. En el presente caso, se procura el ejercicio de un control de constitucionalidad respecto de una omisión legislativa, lo que sin dudas implica un ejercicio de control abstracto, que, en tal virtud, solo puede ser abordado a través de la acción directa de inconstitucionalidad, en este caso, por la posible omisión que hubiere podido incurrir el legislador tras no obedecer el mandato establecido por el constituyente. Así, la omisión legislativa puede ser absoluta, cuya configuración se materializa ante la inacción total del legislador de abocarse a dictar una norma respecto de la que existe una reserva de ley en el texto fundamental; y relativa, en aquellos casos en los que el desarrollo legislativo deviene en incompleto y, en consecuencia, puede tener como resultado que el derecho fundamental o la norma a complementar se vea limitada en su plena aplicación.

8.11. De lo anterior, se infiere que la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa solo puede ser planteada por el Tribunal Constitucional a través del control concentrado, por lo que, este tribunal es el órgano competente para conocer de la infracción constitucional que pudiere surgir por la inactividad legislativa en aquellos casos en que la Constitución pone a cargo del legislador la obligación de dictar normas complementarias a disposiciones contenidas en la misma; lo anterior se encuentra asidero en el rol de garante de la Constitución y de su supremacía que ha asignado el constituyente al Tribunal Constitucional, lo que incluye el conocimiento de las infracciones constitucionales que pudieren suscitar por el no hacer de los poderes públicos que han recibido un mandato constitucional y que pasado un tiempo prudente, han omitido cumplir.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En virtud de las motivaciones anteriores, el Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión.

9. Legitimación activa o calidad de la parte accionante

9.1. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone que:

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.

De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que: *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.*

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. [Véase Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)]

9.3. Estamos ante el segundo supuesto al ser la accionante una persona jurídica, por tanto, debe tratarse de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal, así como también probar una relación entre su objeto y la aplicación de la norma atacada o, en su defecto, ser titular de un derecho subjetivo relacionado a dicha norma. Este Tribunal Constitucional considera que la entidad Misión Internacional de Justicia tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que ostentan personería jurídica y capacidad procesal, la cual ha sido demostrada en el presente caso por los documentos siguientes:

1. Estatutos de la entidad Misión Internacional de Justicia, adoptadas el veintisiete (27) de septiembre del año mil novecientos noventa y cuatro (1994).
2. Acta de inscripción de la entidad Misión Internacional de Justicia en el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC), emitida por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) el veintitrés (23) de mayo del año dos mil catorce (2014).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Autorización a funcionar de la entidad Misión Internacional de Justicia, emitida por el Departamento de Incorporaciones y Registro de Asociaciones sin Fines de Lucro de la Procuraduría General de la República, el once (11) de abril del año dos mil catorce (2014).

9.4. En cuanto al segundo aspecto relativa a la existencia de una relación entre su objeto y la aplicación de la norma, debemos decir que la entidad Misión Internacional de Justicia tiene como finalidad *proteger a los pobres de la violencia rescatando a las víctimas, trayendo a los criminales a la justicia, restaurando a los sobrevivientes a un lugar seguro y de fortaleza y ayudando a la fuerza policial local a construir un futuro seguro que perdure*, lo cual guarda relación directa con el objetivo perseguido con la presente acción de inconstitucionalidad por omisión, particularmente, la búsqueda de una norma que cree y garantice programas y servicios de asistencia legal gratuita para la protección de los derechos de las víctimas.

9.5. En tal sentido, la parte accionante ha acreditado el cumplimiento de los requisitos que confirman que tiene legitimación activa para interponer la presente acción de inconstitucionalidad por omisión.

10. Sobre la presente acción de inconstitucionalidad por omisión

10.1. En el presente caso, se trata de una acción directa de inconstitucionalidad por omisión interpuesta por la entidad Misión Internacional de Justicia, cuyo objetivo es la creación un sistema integral para defensa de las víctimas, tal y como el consagrado para el Servicio Nacional de Defensa Pública. Dicha acción indica, entre otros aspectos, lo siguiente:

En el caso de marras, y como desarrollaremos en lo adelante, se trata de una omisión legislativa absoluta (Art. 177), que niega el ejercicio



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho fundamental al acceso a la justicia, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso a las víctimas de los distintos procesos penales, omisión que también coloca en una situación de desigualdad a las víctimas frente a los imputados, pues mientras desde hace décadas existe en la República Dominicana un “Servicio Nacional de Defensa Pública” que se ocupa de la representación legal de lo perseguidos por los delitos, no existe respecto a las víctimas una legislación ni sistema integral, nacional, eficiente y efectivo que postule y represente a las víctimas frente a los imputados.

10.2. Por su parte, la Procuraduría General de la República considera que:

(...) se trata de que el accionante pueda justificar ante el tribunal que se ha configurado una vulneración a la Constitución, de modo que el Tribunal Constitucional se encuentre en condiciones de determinar si ha lugar a declarar que se ha vulnerado el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 6 de la carta fundamental, que constituye el límite a la independencia y soberanía competencial del Poder Legislativo.

10.3. Sobre las acciones directas de inconstitucionalidad por omisión, este Tribunal Constitucional las definió —atendiendo a criterios doctrinarios²— en la Sentencia TC/0079/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), en los siguientes términos:

7.4. La doctrina ha definido la inconstitucionalidad por omisión como la falta de desarrollo de los poderes públicos con potestad normativa, durante un tiempo exorbitantemente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio desarrollo, de forma tal que se

² Eto Cruz, Gerardo. La inconstitucionalidad por omisión, en Doctrina Constitucional, INDEJUCM Trujillo. 1992. Pág. 240



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*imposibilita su eficaz aplicación. La inconstitucionalidad por omisión puede ser vista como un remedio eficaz frente a la inactividad del legislador que también viola frontalmente la enérgica pretensión de validez de las normas constitucionales, quedando los textos constitucionales, a la postre, sin posibilidad de ser vivida en su plenitud, precisamente, por el ocio del legislador **que no observa el mandato que el Poder Constituyente delega al Poder Constituido, postergando así, diversas normas programáticas.**³*

10.4. En este sentido, la acción directa de inconstitucionalidad por omisión se presenta cuando el legislador no da cumplimiento a una obligación constitucional de dictar una ley o norma, es decir, la inobservancia de un mandato constitucional expreso o específico ordenado al Congreso Nacional. Haciendo acopio de la jurisprudencia colombiana, este tribunal constitucional en la Sentencia TC/0467/15, del cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015) señaló que el accionante debe demostrar en los casos de alegada omisión legislativa: *v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.*

10.5. En este punto, resulta necesario indicar lo consagrado en el artículo 177 de la Constitución cuyo texto es el objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión, el cual consagra lo siguiente:

Artículo 177.- Asistencia legal gratuita. El Estado será responsable de organizar programas y servicios de asistencia legal gratuita a favor de las personas que carezcan de los recursos económicos para obtener una representación judicial de sus intereses, particularmente para la protección de los derechos de la víctima, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Ministerio Público en el ámbito del

³ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proceso penal.

10.6. Como se observa, el texto del artículo 177 de la Constitución —anteriormente transcrito— no contiene un mandato de creación de una norma legal, sino un llamado al Estado a organizar programas y servicios de asistencia legal gratuita, es decir, que en el presente caso no existe un incumplimiento de un mandato específico impuesto por el constituyente al legislador, lo cual implica que no estamos en presencia de una vulneración o infracción constitucional por parte del Poder Legislativo provocada por su inacción u omisión en generar texto legal alguno.

10.7. Sobre este aspecto, debemos recordar la Sentencia TC/0113/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021), en la cual este tribunal constitucional estableció lo siguiente:

*10.2.2. La inconstitucionalidad por omisión viene a ser la **abstinencia del legislador** durante un tiempo considerablemente largo, **de cumplir con el mandato de la Constitución de dictar una norma**. En algunos casos, como en el dominicano, **la Constitución establece el mandato, más no un plazo determinado para cumplir lo ordenado, por lo que, corresponderá al interprete constitucional determinar la razonabilidad o no del tiempo transcurrido entre la proclamación de la Constitución y la omisión legislativa aducida.***

10.2.5. Así las cosas, el Tribunal Constitucional considera que, en virtud del principio de separación de poderes, la soberanía e independencia del Poder Legislativo, que cuando se trate de una acción legislativa absoluta, recae sobre el accionante el deber de argumentar con claridad, especificidad y suficiencia las razones que motivan la interposición de la acción directa de inconstitucionalidad, así como



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

también, proceder a identificar la ausencia de la norma, el texto constitucional que establece el mandato al legislador y por qué considera que el tiempo transcurrido sin la correspondiente emisión de la norma resulta irrazonable.

10.2.12. En estos casos, el constituyente pone a cargo del legislador ordinario una obligación de primer orden que debe ser cumplida en un tiempo prudente, pues se debe considerar que el tiempo legislativo está sujeto a variables de política, social y económica que determinan la agenda congresual; de lo que se trata es de que el tiempo que ha mediado entre la proclamación de la Constitución y la emisión de las normas reservadas al legislador, sea razonable, por lo que no puede ser un plazo demasiado largo.⁴

10.8. Resulta pertinente destacar, igualmente, el alegato de la parte accionante de que:

...la desigualdad antes indicada con relación a las víctimas también se manifiesta en la Ley Núm. 136-03, y en el Código Procesal Penal, donde encontramos una omisión legislativa con relación a las víctimas [...], no se legisló ni siquiera mínimamente sobre la obligación del Estado de proveer abogados a las víctimas, leyes preconstitucionales que sin dudas laceran el art. 177 constitucional.

10.9. Sin embargo, aquí debemos mencionar la modificación introducida mediante la Ley núm. 10-15 que introduce modificaciones a la Ley núm. 76-02, del diecinueve (19) de julio de dos mil dos (2002), que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, particularmente, las

⁴Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modificaciones al artículo 27 de dicho código, texto que actualmente consagra lo siguiente:

Artículo 27.- Derechos de la víctima. La víctima tiene derecho a asumir su representación y a ser asistida por un representante técnico de su elección. Si no tiene la capacidad económica para designarlo, el Estado le proveerá uno. Tiene derecho a intervenir en el procedimiento penal y a ser informada de sus resultados en la forma prevista por este Código.⁵

10.10. Igualmente, atendiendo al artículo 235 de la Ley núm. 136-03, Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, lo consagrado en el artículo 27 —anteriormente citado— tendrá aplicación en dichos procesos penales. En efecto, el referido artículo establece lo siguiente:

Art. 235.- APLICACIÓN DE PRINCIPIOS CÓDIGO PROCESAL PENAL. Respetando el carácter de justicia especializada, tendrán aplicación en todos los momentos y jurisdicciones, y en cuanto sean compatibles, los principios contenidos en los artículos 1 al 28 de ley 76-02, del 19 de julio del 2002, que instituye el Código Procesal Penal.⁶

10.11. Lo que queremos hacer constar es que —contrario a lo establecido por la parte accionante— el legislador sí ha consagrado la obligación del Estado de promover la representación legal gratuita a las víctimas que no gozan de recursos económicos para ello.

⁵Negritas nuestras.

⁶ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.12. En este sentido, no podemos dejar de mencionar que antes de la estipulaciones anteriores fue creado el Servicio Nacional de Representación Legal de las Víctimas (RELEVIC) mediante Resolución núm. 000010-2007, emitida por el procurador general de la República, el veintiséis (26) de febrero de dos mil siete (2007), cuya finalidad y misión es velar por los derechos de las víctimas en los procesos penales, esto mediante el otorgamiento de representación legal gratuita en los casos en que las víctimas no cuenten con los fondos para contratar un abogado; es decir, que dicho servicio público ya se prestaba antes de la modificación al Código Procesal Penal de la República.

10.13. Sobre este aspecto, consta en el presente expediente la comunicación del Servicio Nacional de Representación Legal de los derechos de la Víctima (RELEVIC), adscrita a la Procuraduría General de la República, del veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021), en la cual se reconoce que cuenta con representación en cinco (5) jurisdicciones a nivel nacional: Distrito Nacional, Santo Domingo Este, Santo Domingo Oeste, San Pedro de Macorís y San Francisco de Macorís; sin embargo, indican que aunque sus oficinas se encuentran en dichas jurisdicciones acogen los casos de todo el país, ya que *no miramos su procedencia, sino la necesidad y posibilidad conforme nuestra realidad de garantizarle seguridad con una representación digna.*

10.14. Ciertamente, lo idóneo es que exista una oficina del RELEVIC en todos los distritos judiciales del país —prerrogativa que se vincula al otorgamiento de fondos por parte del Estado—, sin embargo, lo anterior no justifica que este tribunal constitucional decida no solo la creación de una ley que la Constitución no manda, sino que ordene, además, la incorporación de un sistema integral igual a otro que la Carta Magna sí prevé, como lo es el Servicio de Defensa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pública en su artículo 176⁷, porque hacerlo atentaría con uno de los pilares del sistema democrático y del Estado de derecho: la separación de poderes.

10.15. Sobre este particular, este tribunal constitucional mediante la citada Sentencia TC/0113/21, indicó lo siguiente:

10.2.5. Así las cosas, el Tribunal Constitucional considera que, en virtud del principio de separación de poderes, la soberanía e independencia del Poder Legislativo, que cuando se trate de una acción legislativa absoluta, recae sobre el accionante el deber de argumentar con claridad, especificidad y suficiencia las razones que motivan la interposición de la acción directa de inconstitucionalidad, así como también, proceder a identificar la ausencia de la norma, el texto constitucional que establece el mandato al legislador y por qué considera que el tiempo transcurrido sin la correspondiente emisión de la norma resulta irrazonable

10.2.6. Se trata de que el accionante, al imputar a un órgano soberano del Estado la comisión de una infracción constitucional, pueda justificar ante el tribunal que se ha configurado una vulneración a la Constitución, de modo que este Tribunal Constitucional se encuentre en condiciones de determinar si ha lugar a declarar que se ha vulnerado el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 6 de la carta fundamental, que constituye el límite a la independencia y soberanía competencial del Poder Legislativo. Dicho artículo establece que:

⁷Artículo 176.- *Defensa Pública. El servicio de Defensa Pública es un órgano del sistema de justicia dotado de autonomía administrativa y funcional, que tiene por finalidad garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental a la defensa en las distintas áreas de su competencia. El servicio de Defensa Pública se ofrecerá en todo el territorio nacional atendiendo a los criterios de gratuidad, fácil acceso, igualdad, eficiencia y calidad, para las personas imputadas que por cualquier causa no estén asistidas por abogado. La Ley de Defensa Pública regirá el funcionamiento de esta institución.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

10.16. En virtud de las motivaciones anteriores, procede rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión interpuesta por la entidad Misión Internacional de Justicia.

10.17. A pesar de lo anterior, no podemos dejar de reconocer que el servicio a las víctimas se ofrece de forma limitada; esto así, ante las carencias que presenta dicho servicio tanto en lo relativo a que no existe una oficina en cada provincia o distrito judicial como al hecho de que no dispongan de una cartera de abogados más amplia que le permita brindar asistencia a aquellas personas que funja como víctimas y que lo requieran en los procesos penales del país.

10.18. Es por ello que este colegiado entiende pertinente que tanto el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo y las instituciones involucradas en el Servicio Nacional de Representación Legal de las Víctimas (RELEVIC), especialmente, la Procuraduría General de la República deben implementar mejorías para ofrecer un servicio ampliado a las víctimas, lo que necesariamente conllevará a la gestión de consecución de los fondos necesarios afín de contratar más abogados y tener oficinas en todo el territorio nacional, lo cual requiere de una voluntad política por parte del Estado.

10.19. En definitiva, este tribunal propugna por el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Representación Legal de las Víctimas (RELEVIC) de manera tal que este —ciertamente— pueda encontrarse a la par con el Servicio Nacional de Defensa Pública.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Eunisis Vásquez Acosta, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y José Alejandro Ayuso. Consta en acta el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la entidad Misión Internacional de Justicia por omisión legislativa absoluta de lo consagrado en el artículo 177 de la Constitución de la República.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad por omisión anteriormente descrita, por los motivos expuestos.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, entidad Misión Internacional de Justicia; al Senado, a la Cámara de Diputados, a la Procuraduría General de la República.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30⁸ de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), en lo adelante Ley 137-11; y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del pleno, pues aun cuando comparto la solución provista difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

VOTO SALVADO:

I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO

1. El quince (15) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), la entidad Misión Internacional de Justicia, interpuso una acción directa de inconstitucionalidad en contra del Congreso Nacional, por alegada omisión de lo establecido en el artículo 177 de la Constitución, con el objetivo de que este Tribunal Constitucional, dicte una ley o norma en la que se regule a cargo del

⁸Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado, representado por el Ministerio Público, un sistema integral nacional de asistencia legal gratuita para las víctimas en los procesos judiciales, además para que esta Corporación dicte una sentencia interpretativa del tipo aditiva en relación a los artículos 251 y 253 de la Ley núm. 136-03, Código para la Protección de Niñas y Adolescentes y, 84 y 111 del Código Procesal Penal- ley 76-02- con el fin de que sea incluida una disposición que ordene que a las víctimas debe proveérsele asistencia legal gratuita de parte del Estado para que postule y proteja sus derechos.

2. La mayoría de los jueces que integran este colectivo constitucional hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de rechazar la aludida acción directa de inconstitucionalidad, tras considerar que el texto del artículo 177 de la Constitución no contiene un mandato específico del Constituyente, dirigido al legislador ordinario de creación de una norma legal, sino un llamado al Estado para que organice programas y servicios de asistencia legal gratuita en beneficio de las víctimas.

3. Nuestro salvamento de voto intenta contribuir con el fortalecimiento de los fundamentos jurídicos de la decisión, en tanto consideramos que, si bien es cierto que los artículos 169, párrafo I y el 177 de la Constitución no establecen un mandato preceptivo al Congreso Nacional ni al Ministerio Público en este sentido, si dispone que el Estado y el Ministerio Público como representante de este en la materia penal, deben cumplir con el mandato de proteger a víctimas y testigos, lo que solo es posible si se cuenta con un “Sistema de Atención y Protección Integral a Víctimas, Testigos y Otros Sujetos en Riesgo”, organizado de conformidad con la Ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. ALCANCE DEL VOTO: AUNQUE DEL TEXTO CONSTITUCIONAL INVOCADO NO SE DERIVA UNA OMISIÓN INCONSTITUCIONAL, ESTA DECISIÓN DEBIÓ EXHORTAR AL CONGRESO NACIONAL, CON BASE EN LOS PRINCIPIOS DE OFICIOSIDAD, SUPLETORIEDAD Y VINCULATORIEDAD DE LA LEY 137-11, LA NECESIDAD DE ORGANIZAR, A TRAVÉS DE UNA LEY ORGÁNICA, EN UN PLAZO RAZONABLE EL SISTEMA DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS, TESTIGOS Y OTROS SUJETOS EN RIESGO, CONFORME LOS ARTÍCULOS 42, 169 párrafo I Y 177 DE LA CONSTITUCIÓN.

4. Conforme a la cuestión fáctica suscitada en la especie, esta Corporación Constitucional rechazó la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la accionante, la entidad Misión Internacional de Justicia, estableciendo que:

“10.6. Como se observa, el texto del artículo 177 de la Constitución —anteriormente transcrito— no contiene un mandato de creación de una norma legal, sino un llamado al Estado a organizar programas y servicios de asistencia legal gratuita, es decir, que en el presente caso no existe un incumplimiento de un mandato específico impuesto por el constituyente al legislador, lo cual implica que no estamos en presencia de una vulneración o infracción constitucional por parte del Poder Legislativo provocada por su inacción u omisión en generar texto legal alguno.

(...) 10.8. Resulta pertinente destacar, igualmente, el alegato de la parte accionante de que “la desigualdad antes indicada con relación a las víctimas también se manifiesta en la Ley Núm. 136-03, y en el Código Procesal Penal, donde encontramos una omisión legislativa con relación a las víctimas [...], no se legisló ni siquiera mínimamente sobre



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la obligación del Estado de proveer abogados a las víctimas, leyes preconstitucionales que sin dudas laceran el art. 177 constitucional”.

10.9. Sin embargo, aquí debemos mencionar la modificación introducida mediante la Ley núm. 10-15 que introduce modificaciones a la Ley núm. 76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, particularmente, las modificaciones al artículo 27 de dicho Código, (...).

10.10. Igualmente, atendiendo al artículo 235 de la Ley núm. 136-03, Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes lo consagrado en el artículo 27 —anteriormente citado— tendrá aplicación en dichos procesos penales. (...).

10.11. Lo que queremos hacer constar es que —contrario a lo establecido por la parte accionante— el legislador si ha consagrado la obligación del Estado de promover la representación legal gratuita a las víctimas que no gozan de recursos económicos para ello.

10.12. En este sentido, no podemos dejar de mencionar que antes de la estipulaciones anteriores fue creado el Servicio Nacional de Representación Legal de las Víctimas (RELEVIC) mediante Resolución núm. 000010-2007, emitida por el Procurador General de la República, el veintiséis (26) de febrero de dos mil siete (2007), cuya finalidad y misión es velar por los derechos de las víctimas en los procesos penales, esto mediante el otorgamiento de representación legal gratuita en los casos en que las víctimas no cuenten con los fondos para contratar un abogado; es decir, que dicho servicio público ya se prestaba antes de la modificación al Código Procesal Penal de la República.”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Sin embargo, pese a lo expresado anteriormente para sustentar el rechazo de la acción, en el desarrollo de los argumentaciones posteriores esta decisión reconoce que el Servicio Nacional de Representación Legal de las Víctimas (RELEVIC) en nuestro país es ofrecido de manera limitada, por no existir oficinas en todas las provincias o distrito judiciales debido a que no cuenta con una cantidad suficiente de abogados calificados para brindar la correspondiente asistencia legal gratuita a las víctimas que lo requieran y reúnan las condiciones para ello; a esos efectos, entendió pertinente recomendarles a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, a la Procuraduría General de la República y a las instituciones involucradas en la protección de personas vulnerables, víctimas de delitos, que deben efectuar mejorías para ampliar dicho servicio, lo cual, según esta sede constitucional, solo depende de una eventual voluntad política del Estado que tenga el propósito de lograr la igualdad con el Servicio de Defensa Pública, instituido por ley.

6. Es innegable el esfuerzo realizado por el Estado e instituciones sociales en los últimos años en materia de protección a las víctimas, arrojando resultados positivos como lo refleja uno de los estudios realizados por el otrora Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ), en relación a la política criminal sobre victimología en la República Dominicana, esfuerzo que culminó con la presentación de un anteproyecto de ley de atención y protección integral a víctimas, testigos y otros sujetos del proceso penal.

7. El referido estudio enfatizó en temas relevantes como: la evolución de las políticas a favor de las víctimas, prevención, protección y atención integral, recuperación, nuevas normas de interrogatorio de personas menores de edad (víctimas y testigos), protección a la mujer y Ley de Casa de Acogida, servicio nacional de representación legal a los derechos de las víctimas (RELEVIC), violencia de género y política criminal, víctimas de delitos socioeconómicos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

experiencia iniciativas de organizaciones no gubernamentales de la provincia Hermanas Mirabal en atención a víctimas, asistencia para la recuperación de las víctimas de delitos, victimización secundaria y violencia de género.

8. Con el fin de mejor comprensión de la trascendencia del tema abordado nos proponemos a continuación comentar –y en algunos casos citar –aspectos importantes de la evolución y desarrollo de los temas antes señalados, enfatizando en aquellos que siguen vigentes hoy debido al desafío que supone la violencia como fenómeno social multicausal, así como la secuela de víctimas y testigos que va dejando –como lastre inevitable –la consumación de los hechos punibles.

(i) Evolución del sistema de protección

9. La Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 40/34, de fecha 29 de noviembre de 1985, adoptó la Declaración sobre los Principios fundamentales de Justicia para Víctimas de Delitos y Abuso de Poder. A juicio de la doctrina este instrumento constituyó un avance sustancial en materia de políticas públicas dirigidas a víctimas por parte de los Estados miembros, debido a que dicho instrumento consignó en su artículo 4 que los Estados garantizarían el acceso a la justicia a las víctimas de delitos y un vez en el sistema de justicia penal “serán tratados con compasión y respeto por su dignidad, tendrán derecho al acceso de los mecanismos de la justicia y una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispone la legislación nacional”⁹. Asimismo, el artículo 14 de la citada Resolución estableció la obligación de los Estados de otorgar a favor de las víctimas políticas asistenciales de carácter material, médico, psicológico y social que sea

⁹ VALERIO JIMINIÁN, MIGUEL E. Ponencia realizada en el marco del Primer Seminario Internacional de Victimología celebrado en el país en fecha 17 de noviembre de 2009, organizado por el Comisionado de Apoyo a la reforma y modernización de la Justicia (CARMJ).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos.

10. Cabe citar también como antecedente el empuje de grupos sociales como el de la provincia Hermanas Mirabal, que desde 1990 iniciaron acciones en favor de las víctimas de violencia, evolucionando hasta la creación de la Unidad de Atención a la Víctima de Violencia Intrafamiliar, Sexual y de Género de esa demarcación territorial en 2007. El citado Centro se crea en Salcedo a partir de movilizaciones sociales y puede ser considerado actualmente como un modelo de sistema de protección en el que participan organizaciones no gubernamentales y del Estado dominicano. La iniciativa nació desde la sociedad civil y posteriormente fueron ingresando instituciones gubernamentales a través de la modalidad de acuerdos, pasando a ser partícipes del sistema de protección como es el caso de la Procuraduría General de la República y el Ministerio de Salud Pública.

11. En el año 1994 fue promulgado el Código del Menor mediante la Ley núm. 14-94, propiciando un sistema de protección a una víctima clásica y vulnerable en razón de la edad. El Estado estableció un sistema de políticas asistenciales con mecanismos para que –en caso de conflicto con menores de edad –estos pudieran ser resguardados. Además, el Estado adecuó la normativa interna al plano internacional que venía precedido de las Reglas Mínimas de Las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing). Este sistema evolucionó en el año 2003 al sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes mediante la Ley núm. 136-03, que trata de corregir las fallas de la antigua legislación de menores de edad y al mismo tiempo establecer mecanismos de articulación de políticas públicas entre entidades gubernamentales y no gubernamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. La reforma introducida supuso todo un sistema de protección que incluyó en su preámbulo una declaración de principios, entre los que cabe citar, entre otros, el principio V relativo al interés superior del niño, niña y adolescente:

PRINCIPIO V INTERÉS SUPERIOR DE NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE. El principio del interés superior del niño, niña o adolescente debe tomarse en cuenta siempre en la interpretación y aplicación de este Código y es de obligatorio cumplimiento en todas las decisiones que les sean concernientes. Busca contribuir con su desarrollo integral y asegurar el disfrute pleno y efectivo de sus derechos fundamentales. Para determinar el interés superior del niño, niña y adolescente, en una situación concreta, se debe apreciar: La opinión del niño, niña y adolescente; La necesidad de equilibrio entre los derechos y garantías del niño, niña y adolescente y las exigencias del bien común;

La condición específica de los niños, niñas y adolescentes como personas en desarrollo; La indivisibilidad de los derechos humanos y, por tanto, la necesidad de que exista equilibrio entre los distintos grupos de derechos de los niños, niñas y adolescentes y los principios en los que están basados, de acuerdo a lo establecido por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; La necesidad de priorizar los derechos del niño, niña y adolescente frente a los derechos de las personas adultas.

13. Asimismo, en el artículo 51 de la referida Ley 136-03 se definió el sistema de protección en los términos siguientes:

Art. 51.- DEFINICIÓN. El Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes es el conjunto de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instituciones, organismos y entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que formulan, coordinan, integran, supervisan, ejecutan y evalúan las políticas públicas, programas y acciones a nivel nacional, regional y municipal para la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

14. En el caso de la protección a la mujer, como víctima directa de la violencia, en el año 1997 se promulgó la Ley 24-97 que sanciona la violencia intrafamiliar, constituyéndose en un instrumento indispensable para su protección. Esta legislación introduce diversas medidas cautelares que –según las circunstancias –pueden ser dictadas por el juez:

- a) Orden de abstenerse de molestar, intimidar o amenazar al cónyuge, ex cónyuge, conviviente, ex conviviente o pareja consensual o de interferir en la guarda o custodia provisional o definitiva acordada en virtud de la ley o de una orden judicial.
- b) Orden de desalojo del agresor de la residencia del cónyuge, ex cónyuge, conviviente, ex conviviente o pareja consensual.
- c) Interdicción del acceso a la residencia del cónyuge, ex cónyuge, conviviente, ex conviviente o pareja consensual.
- d) Interdicción de acercamiento a los lugares frecuentados por el cónyuge, ex cónyuge, conviviente, ex conviviente o pareja consensual.
- e) Prohibición a la víctima de trasladar u ocultar los hijos comunes.
- f) Orden de internamiento de la víctima en lugares de acogida o refugio a cargo de organismos públicos o privados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- g) Orden de suministrar servicios, atención a la salud y de orientación para toda la familia a cargo de organismos públicos o privados.
- h) Orden de presentar informes de carácter financiero sobre la gestión de los bienes comunes de la empresa, negocio, comercio o actividad lucrativa común.
- i) Interdicción de enajenar, disponer, ocultar o trasladar bienes propios de la víctima o bienes comunes.
- j) Orden de reponer los bienes destruidos u ocultados.
- k) Orden de medidas conservatorias respecto de la posesión de los bienes comunes y del ajuar de la casa donde se aloja la familia.
- l) Orden de indemnizar a la víctima de la violencia, sin perjuicio de las acciones civiles que fueren de lugar, por los gastos legales, tratamiento médico, consejos psiquiátricos y orientación profesional, alojamiento y otros gastos similares.

15. La reforma introducida en el año 2002, con la aprobación del Código Procesal Penal, trajo importantes avances para los derechos de las víctimas, iniciando por una declaración de principios, entre estos, el de dignidad de las personas, igualdad ante la ley e igualdad entre las partes y derechos de las víctimas:

Art. 10.- Dignidad de la persona. Toda persona tiene derecho a que se respete su dignidad personal y su integridad física, psíquica y moral. Nadie puede ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 11.- Igualdad ante la ley. Todas las personas son iguales ante la ley y deben ser tratadas conforme a las mismas reglas. Los jueces y el ministerio público deben tomar en cuenta las condiciones particulares de las personas y del caso, pero no pueden fundar sus decisiones en base a nacionalidad, género, raza, credo o religión, ideas políticas, orientación sexual, posición económica o social u otra condición con implicaciones discriminatorias.

Art. 12.- Igualdad entre las partes. Las partes intervienen en el proceso en condiciones de igualdad. Para el pleno e irrestricto ejercicio de sus facultades y derechos, los jueces deben allanar todos los obstáculos que impidan la vigencia o debiliten este principio.

“Artículo 27 (Modificado por la Ley 10-15 del 10 de febrero de 2015).- Derechos de la víctima. La víctima tiene derecho a asumir su representación y a ser asistida por un representante técnico de su elección. Si no tiene la capacidad económica para designarlo, el Estado le proveerá uno. Tiene derecho a intervenir en el procedimiento penal y a ser informada de sus resultados en la forma prevista por este Código”.

16. Un dato relevante es que la normativa procesal penal incorporó algunas de las medidas cautelares a favor de las víctimas consagradas en la citada Ley 24-97, extendiendo su aplicación a todas las víctimas sin considerar el tipo de delito. En dicha reforma también se incorporó en el plano interno los derechos de las víctimas consagrados en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y de Abuso de Poder. En cuanto a los derechos de las víctimas el Código Procesal Penal dispone:

“Artículo 84. (Modificado por la Ley 10-15 del 10 de febrero de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2015)- *Derechos de la víctima. Sin perjuicio de los que adquiere al constituirse como querellante, la víctima tiene los derechos siguientes:*

- 1) *Recibir un trato digno y respetuoso;*
- 2) *Ser respetada en su intimidad;*
- 3) *Recibir la protección para su seguridad y la de sus familiares;*
- 4) *Intervenir en el procedimiento, conforme a lo establecido en este código;*
- 5) *Recurrir todos los actos que den por terminado el proceso;*
- 6) *Ser informada de los resultados del procedimiento y del proceso;*
- 7) *Ser escuchada antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, aunque ella no lo solicite;*
- 8) *Recibir asistencia técnica legal gratuita, en caso de insolvencia económica, de conformidad con la ley;*
- 9) *A presentar el acto conclusivo que considere pertinente, luego de constituirse en querellante, en los casos de instancias privadas, no obstante el ministerio público reitere el archivo”.*

17. Posteriormente, en el año 2003 fue dictada la Ley 137-03 sobre tráfico ilícito y trata de personas, la cual dedica un capítulo a la protección y asistencia de las víctimas de los ilícitos contemplados en ella. El artículo 9 establece que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se garantizará la privacidad e identidad de las víctimas de tratos de personas en las actuaciones judiciales. Además, se les ofrecerá asistencia legal gratuita para que sus opiniones y preocupaciones puedan ser examinadas en el proceso penal. También en su artículo 10 dispone que el Estado prestará asistencia física, psicológica y social, así como asesoramiento e información respecto a sus derechos. La asistencia será proporcionada por las entidades gubernamentales competentes en coordinación con las organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil. Esta legislación toma en cuenta la etapa de recuperación de las víctimas al señalar que el Estado garantizará a las víctimas acceso a la educación, capacitación y oportunidad de empleo.

18. Asimismo, la Ley núm. 88-03, sobre Casas de Acogida, estableció un sistema de protección para mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia de género o intrafamiliar, poniendo a disposición viviendas y refugios para estas personas vulnerables. Estas medidas permiten alejarlas temporalmente de sus hogares y garantizar su integridad física, por lo que definitivamente constituye otro paso de avance en el concepto de abordar el problema de la victimología.

19. En 2005, la Procuraduría General de la República puso en vigencia la Dirección Nacional de Representación Legal de las Víctimas (RELEVIC), a través de la resolución núm. 08002, la cual tiene por finalidad dar asistencia psicológica y médica a las víctimas durante el proceso penal. Se trata de medidas anticipadas a la reforma constitucional desarrollada en 2009, culminada en 2010, lo que puede considerarse una medida concreta de política criminal de las instituciones del Estado en favor de las víctimas de delitos.

20. De las conclusiones arribadas en referido estudio podemos citar, entre otras, las siguientes:

a) Los grupos de presión han logrado una secuencia importante de políticas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y un ejemplo paradigmático es la Ley 24-97 en la que mujeres de distintos partidos y de la sociedad civil se pusieron de acuerdo para defender sus intereses por encima de las lides partidarias. Estos grupos también se han sentido en la reforma al Código Procesal Penal y a la Constitución de la República.

b) Pese a existir una política dirigida a víctima de parte del Estado se puede observar una dispersión que hacen que la misma sea inefectiva. Las políticas públicas deben ser multisectoriales y creadas por expertos en diversas disciplinas para darle un carácter multifactorial. Una política pública para ser efectiva debe ser integral y dirigida pues lo contrario es gastar inmensos recursos en duplicidad de actividades.

c) Otro punto interesante es que los actores del sistema de justicia penal desconocen los derechos de las víctimas y todavía son muy inclinados a garantizar, únicamente, los derechos del imputado, violentando la Constitución en cuanto al principio de justicia oportuna como desprendimiento de la tutela judicial efectiva.

21. Igualmente, en 2010 fue celebrado en el país el Segundo Seminario Internacional de Victimología a iniciativa del Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ), donde fueron abordados diversos temas sobre políticas de atención y protección a las víctimas, con especial referencia en la región de América Latina, donde históricamente han existido conflictos armados, criminalidad organizada, entre estos, Guatemala y Colombia, y que han desarrollado políticas públicas de protección modelo para otros países, así como Chile, país con avances significativos en lo que se refiere a políticas de atención.

22. En el caso de República Dominicana el estudio se enfocó en las políticas de atención, en ciernes para la época, particularmente, las ejecutadas por el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ministerio de la Mujer, como es La Casa de Acogida, y la divulgación de los derechos de las Víctimas, concretizados todos en el Proyecto de Ley de Atención y Protección Integral a Víctimas, Testigos y otros sujetos en riesgo en el proceso penal.

23. Las ponencias estuvieron a cargo de especialistas de los países antes citados, quienes iniciaron haciendo énfasis en la problemática particular sobre los tipos de delitos y las víctimas que van generando los conflictos sociales, especialmente, en el caso de Guatemala, sobre las víctimas del conflicto bélico y el papel de las Comisiones de la Verdad en la reconstrucción de los hechos históricos; el caso de Colombia, destacando el sistema de atención integral implementado en esa nación, debido a los casos de secuestro, desaparición y extorsión de los diferentes grupos armados de la guerrilla, puntualizando que la atención a las víctimas requiere –respecto de estos conflictos –ver más allá de los incidentes como sucesos aislados. Insistiendo la ponente en que, en estos casos, hay que permitirles a víctimas y testigos explicar la relación de los diferentes factores que definen a una persona como víctima, procurando modificar sus afecciones y asumir de manera diferente sus interacciones con el entorno; en otras de las ponencias, se analizó comparativamente los casos de Chile y República Dominicana, resaltando en el primero, Chile, que los equipos que trabajan en el sistema de atención a víctimas de delitos violentos lo hacen en equipos multidisciplinarios integrados por abogados, psicólogos, trabajadores sociales, psiquiatras, monitores y personal administrativo; en el segundo, República Dominicana, se abordó el tema sobre Casas de Acogida, esbozando la ponente que la característica principal de esa política es la confidencialidad, pues los funcionarios involucrados no pueden divulgar su localización debido a que funcionan como refugios para las víctimas de violencia de género, regla que también aplica a los beneficiarios del programa; igualmente, en otras ponencias se tocó los derechos fundamentales de las víctimas desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Humanos, en especial el derecho a la verdad y la reparación de las víctimas. También desde la óptica del sistema interamericano, especificando la ponencia que las normas de derecho interno –como la las leyes de amnistía, la prescripción y la cosa juzgada –no pueden ser invocadas como obstáculo a la persecución de grave violación de los derechos humanos; asimismo, como vertiente nacional también fue abordado el tema de los derechos fundamentales a partir de la Constitución de 2010, apuntando que constituye un avance sin precedentes en cuanto a los derechos de las víctimas, iniciando por su concepción de Estado social y democrático de derecho, fundado en la dignidad humana de la persona y concretizado en las reglas del debido proceso, en especial derechos de acceso a la justicia y asistencia legal gratuita para alguna clase de víctimas, así también, los derechos de las víctimas consagrados en la reforma procesal penal de 2002; finalmente, se aludió a los derechos contenidos en el Proyecto de Ley de Atención y Protección Integral de las Víctimas, Testigos y otros sujetos en riesgo, concluyendo que este “...ofrece a las víctimas, testigos y otros sujetos en riesgo la posibilidad de garantizar sus derechos ante la comisión de un delito y su participación en el proceso penal. Obliga a los beneficiarios de los programas desarrollados en el marco de la ley a cumplir unos deberes para poder beneficiarse del mismo y así garantizar su plena finalidad¹⁰.

24. Como veremos en lo adelante, algunos de los derechos y garantías de las víctimas contenidos en las leyes adjetivas han sido recogidos en la Constitución de 2010, así como jurisprudencia del Tribunal Constitucional que han dimensionado su contenido normativo relativos a casos concretos.

¹⁰ Las conclusiones del Segundo Seminario Internacional sobre Victimología celebrado en el país en 2010 fueron recogidas en la presentación de memorias a cargo de equipo de redacción del Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ) en noviembre de 2011.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(ii) Constitucionalización del sistema de protección a víctimas

25. La Constitución de la República de 2010 configuró un conjunto de derechos y garantías a favor de las víctimas, iniciando por el derecho fundamental a la integridad personal consagrado en los términos siguientes:

Artículo 42.- Derecho a la integridad personal. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica, moral y a vivir sin violencia. Tendrá la protección del Estado en casos de amenaza, riesgo o violación de las mismas. En consecuencia:

1) Ninguna persona puede ser sometida a penas, torturas o procedimientos vejatorios que impliquen la pérdida o disminución de su salud, o de su integridad física o psíquica;

2) Se condena la violencia intrafamiliar y de género en cualquiera de sus formas. El Estado garantizará mediante ley la adopción de medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer;

3) Nadie puede ser sometido, sin consentimiento previo, a experimentos y procedimientos que no se ajusten a las normas científicas y bioéticas internacionalmente reconocidas. Tampoco a exámenes o procedimientos médicos, excepto cuando se encuentre en peligro su vida.

26. El artículo 69 de la Constitución consagra el derecho de todas personas de obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso, que estará conformado por un conjunto de garantías mínimas, entre estas: 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita. Este derecho se considera de mayor



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relevancia en tanto es el que permite la entrada al sistema de justicia, y una vez allí, recibir oportunamente la protección de los derechos consagrados en la Constitución. El Tribunal Constitucional, al desarrollar este derecho, ha sostenido que «la Constitución consagra un conjunto de garantías para la aplicación y protección de los derechos fundamentales, como mecanismo de tutela para garantizar su efectividad, así como los principios para la aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales». «El debido proceso (...) está conformado por un conjunto de garantías mínimas que tiene como puerta de entrada el derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita. Este primer peldaño es de trascendental relevancia, porque a través de él se entra al proceso, y es precisamente dentro del proceso donde pueden ejercitarse las demás garantías del proceso debido» (Sentencia TC/0006/14).

27. Cabe citar también el derecho de toda persona a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley. Esta segunda garantía, junto a la primera, constituyen la puerta de entrada al sistema de protección y la obligación del Estado de garantizar no solo el acceso a la justicia, sino que la persona sea oída, sin dilación, en tiempo oportuno, por una jurisdicción competente e imparcial en el conocimiento y decisión del proceso que se haya iniciado. Igualmente, el Tribunal Constitucional se ha referido a este derecho afirmando que «...el debido proceso es un principio jurídico procesal que reconoce que toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, mediante las cuales se procura asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un proceso que se lleve a cabo en su contra, permitiéndole tener la oportunidad de ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juzgador» (TC/0331/14).

28. En fin, la doctrina del Tribunal Constitucional ha sido prolífera en resaltar el alcance de las garantías fundamentales que integran el debido proceso. En efecto, más adelante volvió a señalar: «...para que se cumplan las garantías del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debido proceso legal, es preciso que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, pues el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino el medio para asegurar, en la mayor medida posible, la tutela efectiva, lo que ha de lograrse bajo el conjunto de los instrumentos procesales que generalmente integran el debido proceso legal». «En ese sentido, la tutela judicial efectiva sólo puede satisfacer las exigencias constitucionales contenidas en el citado artículo 69 de la Constitución, si aparece revestida de caracteres mínimamente razonables y ausentes de arbitrariedad, requisitos propios de la tutela judicial efectiva sin indefensión a la que tiene derecho todo justiciable». (Sentencia TC/0427/15).

29. La importancia del tema abordado radica en que el proceso de constitucionalización que se ha producido en el país en relación a los derechos y garantías judiciales de todas las personas, también ha favorecido los niveles de protección de las víctimas, incorporando en la Constitución de 2010 y en la legislación interna los estándares internacionales del sistema de protección de las personas vulnerables tanto en razón del género como de la edad, es decir, a las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

(iii) Necesidad de zanjar una diferencia ante la ley

30. Pese al proceso de constitucionalización de los derechos y garantías constitucionales y el continuo desarrollo de la legislación adjetiva en favor de las víctimas, la asimetría existente entre la defensa pública de los imputados y los programas de protección de las víctimas demanda la creación de un órgano con autonomía administrativa, financiera y funcional que equilibre a los sujetos procesales que intervienen el proceso penal.

31. Ante el argumento irrefutable expuesto por la accionante de que el sistema de protección a las víctimas resulta totalmente desigual frente al servicio de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

defensa pública, creado mediante una ley que le otorga autonomía administrativa y funcional, los poderes públicos están en la obligación irrenunciable de zanjar esa situación a través de una ley que pongas a las víctimas en condiciones de vulnerabilidad de recibir protección efectiva, conforme a los lineamientos previstos en la Constitución.

32. Es un hecho notorio que en numerosos procesos aflora la desigualdad procesal entre imputados y víctimas, no solo por la calidad de la representación de unos y otros, sino también porque en algunos casos siquiera esta última cuenta con asistencia legal para formalizar una querrela y constitución en actor civil, requisitos indispensables para obtener la correspondiente sanción y reparación civil del daño causado por el ilícito penal. Y es que tal como ha referido la Corte de Colombia: “Este derecho incorpora una serie de garantías para las víctimas de los delitos que se derivan de unos correlativos deberes para las autoridades, que pueden sintetizarse así: (i) el deber del Estado de investigar y sancionar adecuadamente a los autores y partícipes de los delitos; (ii) el derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo; (iii) el deber de respetar en todos los juicios las reglas del debido proceso”. (Sentencia C-454/06).

33. La acusación formulada por la accionante es seria y debe llamar a reflexión, pues el primer enunciado del artículo 39 de la Constitución inicia condenando 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. Desde el preámbulo de la Constitución la igualdad aparece como valor supremo de su declaración, delimitando con ello el alcance que en lo adelante supone dicho principio –no solo en la organización de los poderes públicos –sino también en el trato que estos deben dispensar a las personas. De ahí que toda situación que tienda a quebrantar la igualdad es contraria al ordenamiento constitucional. La igualdad vincula al Estado y sus instituciones a través del direccionamiento o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mandato para crear las condiciones que la hagan efectiva. La igualdad ante la ley supone que todas las personas tienen igual protección del Estado. Desde el Poder Legislativo no puede emanar una ley que dispense un trato diferente a los ciudadanos en iguales condiciones, ni puede legislar a partir de diferencia fundadas en razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal, es decir, no admite discriminación alguna.

34. El Tribunal Constitucional también ha desarrollado el alcance de este derecho. En ese sentido, ha sostenido que el principio de igualdad previsto en el artículo 39 de la Constitución supone que todas las personas son iguales ante la ley y como tales deben recibir el mismo trato y protección de las instituciones y órganos públicos. Este principio, junto a la no discriminación, forma parte de un principio general que tiene como fin proteger los derechos fundamentales de todo trato desigual fundado en un acto contrario a la razón o cuando no existe una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se persigue. El desarrollo de este principio ha permitido elaborar una doctrina tendente a graduar situaciones concretas en las que puede admitirse trato diferentes en circunstancias tales que el trato igual conduciría a una desigualdad, es decir, los supuestos en los que se admite la discriminación positiva; fuera de estas situaciones que encuentran justificación en la necesidad de preservación del propio principio de igualdad y no discriminación, no resulta admisible que desde los órganos públicos se practique un tratamiento desigual e injustificado (Sentencia TC/0119/14). En fin, el citado texto establece, por un lado, una prohibición de toda situación que tienda a quebrantar la igualdad y, por el otro, un mandato expreso a los poderes públicos a propiciar condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva.

35. La igualdad es un valor del ordenamiento constitucional porque es la base fundamental del sistema de derechos fundamentales, en la medida en que éste



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

garantiza "los derechos de todos". La igualdad es un principio limitador de la acción de los poderes públicos, los cuales están constreñidos a respetar el mismo en sus respectivas actuaciones; es al mismo tiempo un principio de interpretación de los derechos fundamentales. Sin igualdad no es posible articular el Estado democrático de derecho y menos aún las libertades que en él se proclaman. De su condición de valor constitucional, se infiere, como bien ha señalado la jurisprudencia constitucional española, su proyección "con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional [...] deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución, como norma suprema, proclama" (Sentencia STC 8/1983, FJ 30).

36. Como señala la doctrina “[a]l ser fines del Estado, el acceso a una justicia eficaz, la convivencia pacífica, la participación ciudadana, la solidaridad, la igualdad, se ha de concluir que la solución de los conflictos debe adoptar un nuevo esquema diferente al anterior, que propugnó por la solución vertical desde el omnipasiente y omnipotente Estado, que generó más problemas que soluciones”. Esta situación de un Estado determinista se puede evitar si logramos equiparar las partes en el proceso penal y garantizar la participación de la víctima en igualdad de condiciones cumpliendo otro principio fundamental previsto en el citado artículo 27 del Código Procesal Penal al señalar que víctima “...tiene derecho a asumir su representación y a ser asistida por un representante técnico de su elección. Si no tiene la capacidad económica para designarlo, el Estado le proveerá uno...”.

37. La equiparación de las partes en el proceso penal, no solo ha de lograrse con elevar a rango constitucional los derechos de las víctimas, como ya ha ocurrido, sino también concretizando en acciones puntuales y en normas adjetivas el mandato constitucional de que la igualdad ante la ley y entre las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

partes sea real y efectiva¹¹, única forma posible de terminar con el lastre que sigue existiendo entre la defensa pública y el programa de asistencia legal a las víctimas de delitos y de otros sujetos que intervienen en el proceso penal.

38. En ese sentido, la necesidad de dicha legislación fue identificada y diagnosticada desde hace años en diversos foros como talleres, conversatorios y seminarios dedicados al estudio de la victimología donde se ha puesto de manifiesto, entre otras falencias, la falta de un verdadero sistema de atención y protección integral a las personas que más sufren las consecuencias del delito: las víctimas.

39. Tal como expresamos más arriba, desde el año 2010 existe un anteproyecto de ley de atención y protección integral a víctimas, testigos y otros sujetos en riesgo, el cual fue presentado en su momento ante el Congreso Nacional por el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ), por lo que a pesar del esfuerzo realizado en ese sentido y el tiempo transcurrido, aún persiste un vacío normativo e institucional que puede ser colmado por el legislador.

40. A mi juicio, la falta de reserva de ley tampoco puede admitirse como excusa para obviar la exhortación al Congreso Nacional de crear –mediante ley– el órgano responsable de la protección de víctimas, testigos y otros sujetos en riesgo en el proceso penal, conforme el mandato del artículo 42 de la Constitución, cuyo numeral 2, luego de condenar la violencia intrafamiliar y de género en cualquiera de sus formas y manifestaciones, señala que el Estado garantizará mediante ley la adopción de medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

¹¹ Artículo 39.3 de la Constitución. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

41. Para el suscribiente de este voto particular, atender y proteger de manera efectiva e integral no solo a las víctimas, sino también a los testigos y otros sujetos en situaciones de riesgo en los procesos judiciales, será posible, si y solo si, se instaura como política criminal del Estado en el sistema de justicia penal una ley especial de atención y protección a víctimas, testigos y otros sujetos en riesgo.

42. Por estas razones considero que la solución adoptada por este colegiado tendría que contener la exhortación al Congreso Nacional, de organizar, en un plazo razonable, mediante ley denominada de “Atención y Protección Integral a Víctimas, testigos y Otros Sujetos en Riesgo”, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 42, 169 párrafo I y 177 de la Constitución, una institución con dependencias regionales o provinciales, siguiendo el mismo esquema de división u organización administrativa del Ministerio Público y del Poder Judicial, conforme a las necesidades institucionales, para garantizar los derechos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales en favor de las víctimas de los hechos punibles, institución que junto a la Procuraduría General de la República se encargue de coordinar los dos grandes subsistemas de: 1) atención a víctimas, testigos y otros sujetos en riesgos, y 2) protección a víctimas, testigos y otros sujetos en riesgos.

43. En ese sentido, el citado anteproyecto contiene diversos títulos y capítulos dedicados a instituciones consideradas imprescindibles para lograr la protección en términos normativos de las víctimas, testigos y otros sujetos en riesgo, tomando en consideración la preservación del bien jurídico más relevante sobre este aspecto, es decir, los derechos a la dignidad humana, honor, integridad física y psíquica, así como la atención personal en los casos requeridos. Además, dicha anteproyecto de ley incorpora un catálogo de deberes para los beneficiarios, el cual, de no ser cumplido podría provocar, previo dictamen de los equipos técnicos evaluadores creados a esos fines, la exclusión del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

programa. En síntesis, el anteproyecto de ley quedó estructurado de la manera siguiente:

Título I

Capítulo I. Objeto de la ley.

Capítulo II

- *Definiciones de términos, tales como: víctima, testigo, sujetos en riesgo, sujetos vulnerables, medidas de protección, medidas de protección ordinarias, medidas de protección extraordinarias, medidas de protección urgentes, medidas de atención.*

Capítulo III

- *Principios generales: protección, tutela judicial efectiva, gratuidad, proporcionalidad y necesidad, confidencialidad, igualdad y no discriminación, obligaciones generales del Estado. Participación de la sociedad y la educación.*

Título II

Capítulo I. De los derechos

- *Derecho a ser informado de todos los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos y demás leyes adjetivas.*
- *Recibir asistencia y protección en el marco de la legalidad, con eficiencia y respeto a la dignidad.*
- *Recibir asistencia legal gratuita cuando carezca de recursos económicos.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Ser oída en sus pretensiones dentro de un plazo razonable y en forma oportuna.*
- *Disponer de los medios adecuados para impugnar en la vía jurisdiccional y administrativa las decisiones que afecten sus derechos.*
- *Ser auxiliados por intérpretes o traductores cuando no comprendan o conozcan el idioma español o cuando padezcan alguna incapacidad que le impida oír o hablar.*
- *Recibir de toda autoridad las medidas necesarias para proteger su integridad física o moral, la de su familia directa y su patrimonio.*
- *Recibir indemnización económica por parte del Estado, en los casos en que no haya sido identificado, juzgado o condenado el agresor.*
- *Recibir, en forma gratuita asistencia médica, psicológica, psiquiátrica, cuando carezca de condiciones económicas o cuando el delito lo haga necesario.*
- *Tener a su disposición, en el tribunal donde se esté ventilando el caso, un espacio separado de donde se encuentre el imputado.*
- *Garantizar su dignidad, intimidad, el derecho a la imagen y su honor en el proceso penal.*
- *Mantener la confidencialidad de la información cuando sea necesario para su seguridad personal y la de su familia, así como el privilegio de la información que tengan con su abogado, psicólogo y médico.*
- *Ser escuchada antes del otorgamiento, modificación o la suspensión de cualquier medida de protección y solicitar el cese de la misma o rechazar su aplicación.*
- *En caso de ser detenida, ser ubicados en el sistema penitenciario o correccional en condiciones que garanticen su seguridad.*

Asimismo, se establece que estos derechos no son limitativos, sino enunciativos, por tanto no excluyen otros derechos de igual naturaleza



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.

Título III

Dirección General de Atención y Protección a las Víctimas y Testigos

Capítulo I Estructura organizativa

- *Dirección General de Atención y Protección a las Víctimas y Testigos. Es una dependencia del Ministerio Público encargada, entre otros, de formular, supervisar, ejecutar y evaluar políticas públicas de atención y protección a víctimas y testigos.*
- *Director general*
- *Requisitos*
- *Funciones*

Capítulo II Clases y medidas de protección

- *Finalidad de las medidas*
- *Clasificación de las medidas*
- *Medidas de protección ordinarias*
- *Medidas de protección extraordinarias*
- *Medidas de atención*
- *Clases de medidas*

Capítulo IV De los Deberes y Exclusión del Programa

- *Deberes*
- *Exclusión del programa*

Capítulo V Actividad jurisdiccional



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Identidad y declaración de la persona protegida*

Disposiciones finales

- *Las disposiciones finales están dedicadas a la entrada en vigencia de la ley.*
- *Propuesta de modificación del artículo 291 del Código Procesal Penal, en aras de permitir el secreto total de la identidad de las víctimas, testigos y sujeto en riesgo protegido al amparo de la ley, en los casos en que contra el imputado se haya solicitado medida de coerción o un anticipo de prueba.*
- *Autorizar al Consejo del Ministerio Público a dictar reglamento para el funcionamiento de la ley.*
- *Para las situaciones no previstas en la ley se aplicarán las reglas procesales del derecho común compatibles con la naturaleza del procedimiento que en la ley se establece.*

44. Aunque ha transcurrido más de diez años de la presentación del citado anteproyecto de ley ante el Congreso Nacional, las instituciones propuestas en su contenido siguen siendo necesarias y por tanto mantienen su vigencia hoy; de manera que bastaría con rescatarlo con fines de actualización y presentación nuevamente ante el órgano legislativo.

45. Finalmente, si bien me identifico con el razonamiento mayoritario del fallo dictado, en el sentido de que “...el artículo 177 de la Constitución...no contiene un mandato de creación de una norma legal, sino un llamado al Estado a organizar programas y servicios de asistencia legal gratuita”, cuando lo ponemos en contexto con el contenido del artículo 176 de la Constitución – relativo a la Defensa Pública para los imputados de hechos punibles – es fácil



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

advertir una desigualdad en la creación de ambos sistemas de protección que debe ser mitigada a través de una legislación que equilibre ambas instituciones.

III. EN CONCLUSIÓN

Por las indicadas razones, entendemos que en la cuestión planteada era necesario que la presente sentencia exhortara al Poder Legislativo, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 42, 169 párrafo I y 177 de la Constitución, que mediante una ley que debe ser aprobada y promulgada en un plazo razonable, cree un Sistema Nacional de Atención Integral a Víctimas, Testigos y otros Sujetos en Riesgo.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO JOSÉ ALEJANDRO AYUSO

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercimos la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales¹² y, en tal sentido, presentamos nuestro voto salvado fundado en las razones que expondremos a continuación:

En la especie, la parte accionante, entidad Misión Internacional de Justicia, mediante instancia depositada y recibida en fecha quince (15) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021) por ante la Secretaría General de este Tribunal Constitucional, promueve una acción directa de inconstitucionalidad con el propósito de que se declare la omisión legislativa absoluta de lo consagrado en el artículo 177 de la Constitución de la República por parte del Congreso Nacional.

¹² En adelante, Ley núm. 137-11 o LOTCPC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para sustentar sus pretensiones la accionante aduce que la omisión legislativa de parte del Congreso Nacional infieren actos contrarios a los artículos 6, 39, 69 y 177 de la Constitución de la República, en razón de que a través de la falta de dicha norma se crea una *“desprotección procesal general de las víctimas y no solo se proyecta materializando una desigualdad legal y procesal entre víctimas e imputados, sino que también lacera el derecho fundamental al derecho debido proceso y la tutela judicial efectiva”*

La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir y rechazar la acción directa de inconstitucionalidad en lo relacionado al artículo 177 de la Constitución de la República, considerando que el Congreso Nacional no había incurrido en una omisión legislativa al no crear una norma que regule un sistema integral nacional que se ocupe de que las víctimas tengan asistencia legal en los procesos judiciales para defender sus intereses.

A pesar de estar de acuerdo con la solución dada por la mayoría del pleno del Tribunal Constitucional, en el sentido de la declaratoria de admisibilidad y rechazo de la acción directa de que se trata, salvamos nuestro voto en vista de que entendemos la necesidad de exhortarle a los poderes del Estado a fortalecer los sistemas y mecanismos que existen para la representación legal de las víctimas.

Si bien es cierto que el Estado por vía del Congreso Nacional no ha cometido una omisión legislativa al no emitir una norma que crea un sistema nacional que proteja a las víctimas ante los procesos judiciales penales, no menos cierto es que los mecanismos existentes para subsanar dicha omisión generan desigualdades en la sociedad dominicana, dejando los sectores más vulnerables en nuestro territorio desamparados en sus derechos fundamentales.

Con lo anterior no quisiéramos menospreciar las labores realizadas por parte del Poder Ejecutivo vía la Procuraduría General de la República con su Sistema Nacional de Representación Legal de las Víctimas (RELEVIC). Sin embargo, dicho departamento como bien ha motivado el pleno del Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional ha sido limitado y no cubre las necesidades de las víctimas de todo el territorio nacional. Actualmente este departamento no posee cobertura nacional ya que está ubicado solamente en las provincias de San Francisco de Macorís, San Pedro de Macorís, Santo Domingo Oeste, Santo Domingo y el Distrito Nacional.

Visto desde esta perspectiva, esta limitación a la accesibilidad de las víctimas no cumple con las disposiciones del artículo 177 de la Constitución y al mismo tiempo perjudica los derechos fundamentales como el derecho a la igualdad¹³ y la tutela judicial efectiva y el debido proceso¹⁴ de las víctimas que residen fuera de las demás demarcaciones del territorio nacional que no tienen instalaciones del RELEVIC.

Por falta de un sistema nacional, las víctimas que residen en las comunidades remotas de nuestro territorio nacional y las personas que sufren los rigores de la pobreza tienen que decidir entre reclamar sus derechos vulnerados, que representaría agregar gastos adicionales (sean económicos, físicos y/o emocionales) o tener que desconocer las vulneraciones a sus derechos para evitar añadir complicaciones mayores.

En ese sentido, consideramos que existe el Tribunal Constitucional debió exhortar al Congreso Nacional y al Poder Ejecutivo la aprobación y promulgación de un sistema nacional gratuito para las víctimas para poder subsanar los derechos de la igualdad, tutela judicial efectiva y debido proceso de las víctimas ante los procesos judiciales penales.

Promovemos la propuesta de que sea por la vía del Congreso Nacional ya que la las leyes son las herramientas más potentes para la creación de un sistema de esta índole. No solo para imponer su implementación, si no para que el Estado

¹³ Artículo 39 de la Constitución Dominicana.

¹⁴ Artículo 69 de la Constitución Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pueda garantizar que dicho sistema pueda ser accesible a todas las víctimas y que no sea limitado como actualmente ocurre.

De manera supletoria, entendemos que con la creación de una ley que establezca un sistema gratuito de representación legal a la víctima de los procesos judiciales penales se introduciría una base de calidad mínima a la representación legal que pudieran recibir las víctimas sin ninguna discriminación económica. Esto a nuestro entender mejoraría la eficacia del mismo Poder Judicial al momento de emitir sus decisiones.

Por todo lo anterior, y aunque estamos de acuerdo con la decisión adoptada, salvamos nuestro voto, pues tomando en cuenta que de la lectura del indicado texto —artículo 177 de la Constitución— se expresa la necesidad y responsabilidad que tiene el Estado de crear un sistema que busque implementar mecanismos que ofrezca representación judicial gratuita a todas aquellas víctimas que lo requieran. Consideramos que la mayoría del Tribunal Constitucional debió exhortar a los poderes del Estado para que cumpla de manera efectiva este mandato constitucional y, al efecto también al Poder Ejecutivo para que sea destinado el presupuesto necesario para extender el servicio a todo el territorio nacional.

Firmado: José Alejandro Ayuso, juez

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria