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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0113/21**

**Referencia**: Expediente núm. TC-01-2014-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), el veinte (20) de junio de dos mil catorce (2014), contra la omisión legislativa e incumplimiento del mandato constitucional de dictar las leyes reservadas en los artículos 97, 203, 210 y 272.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinte (20) días del mes de enero del año dos mil veintiún (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, dicta la siguiente sentencia:

# I. ANTECEDENTES

## 1. Descripción de las disposiciones constitucionales, cuya creación se demanda

1.1. La reserva de las leyes cuya creación se demanda por medio de la presente acción directa en inconstitucionalidad por omisión están contenidas en los artículos 97, 203, 210 y 272 de la Constitución de la República, que disponen lo que se establece a continuación:

> *Artículo 97.- Iniciativa legislativa popular. Se establece la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del dos por ciento (2%) de los inscritos en el registro de electores, podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de esta iniciativa.*
>
> *Artículo 203.- Referendo, plebiscitos e iniciativa normativa municipal. La Ley Orgánica de la Administración Local establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para el ejercicio del referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipales con el fin de fortalecer el desarrollo de la democracia y la gestión local.*
>
> *Artículo 210.- Referendos. Las consultas populares mediante referendo estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración, con arreglo a las siguientes condiciones:*
>
> *1) No podrán tratar sobre aprobación ni revocación de mandato de ninguna autoridad electa o designada;*

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

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

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

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

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

## 2. Pretensiones de los accionantes

### 2.1. Breve descripción del caso

2.1.1. La Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), demanda que el Congreso Nacional cumpla con el mandato constitucional de dictar las leyes reservadas en sus artículos 97, 203, 210 y 272, referidos a los mecanismos de participación ciudadana, por entender que el legislador ordinario ha omitido dictar dichas leyes en un plazo prudente y oportuno.

## 3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. La Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (en lo adelante Fesore, Inc., o por su nombre completo) alega que, con el retraso comprobado por parte del Congreso Nacional en dictar las leyes reservadas por el constituyente, se vulneran los derechos y garantías de rango constitucional que le pertenecen al pueblo dominicano y que se encuentran consignados en los referidos artículos 97, 203, 210 y 272.

## 4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

4.1. Los accionantes pretenden que el Congreso Nacional dicte con carácter de urgencia las leyes, cuyos contenidos se encuentran amparados en los artículos 97, 203, 210 y 272 de la Constitución de la República. En apoyo a su pretensión, establecen lo siguiente:

> *a) Que en el caso particular que nos ocupa, la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad de la "Omisión de la Promulgación de la Ley de Iniciativa de las Consultas Populares" que exige la propia Constitución*

*con respecto a la ley habilitante de quórum calificado que implementará en su contenido el procedimiento especial para el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, como lo requieren los artículos 97; 203; 210; 272 de la Constitución, indefectiblemente, que estamos en presencia de violaciones fácticas atentatorias a los principios rectores definidos en los artículos 6; 7; 36; y 47, párrafo II de la ley orgánica No. 137-11 que crea el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. En ese sentido, dada la negativa del Congreso Nacional en promulgar la ley habilitante de Iniciativa de las Consultas Populares" en un plazo prudente y oportuno, forzosamente, la "Fuerza interventora de la Competencia del TC", recobra el control de su imperio; en el entendido, de que los Principios de Favorabilidad y de Efectividad, de manera obligada conmina al propio Tribunal Constitucional a conocer la Acción Directa de inconstitucionalidad de las Omisiones de las Misiones Legislativas Absolutas que como consecuencia de la negativa del Congreso Nacional a promulgar la ley de referencia, dicha actuación está en la actualidad vulnerando derechos y garantías de rangos constitucionales que le pertenecen al Pueblo Dominicano y que en la actualidad, están siendo usurpados por los demás poderes del Estado, en franca violación del artículo 6 de la Constitución de la República Dominicana.*

*b) Que el artículo 36 de la Ley Orgánica No.137-11 que crea el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, consagra que: "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". Evidentemente, las infracciones constitucionales pueden tener su origen en un "Acto de Omisión" imputable al órgano estatal*

*que tiene la responsabilidad y la misión de dar cumplimiento al mandato requerido por la Constitución del Estado. En el caso particular de la República Dominicana, los artículos 97; 203; 210 y 272 de la Constitución del 26 de enero del año 2010, exigen taxativamente que el Congreso Nacional, promulgue una ley habilitante que implementará los procedimientos constitucionales que regulará el ejercicio de las Iniciativas Legislativas Populares y los tipos de referendos que consagra la Constitución. Las infracciones configuradas en las omisiones legislativas en contra del mandato expreso dictado por la propia Constitución, respecto a la obligación del Congreso Nacional de promulgar la ley habilitante, construye un tipo de "modismo comparativo oblicuo del recurso de retardación legislativo", que atenta contra un mandato dictado por la propia Constitución del Estado, que deviene en una negativa o retardo en el cumplimiento del mandato constitucional de un "hecho privativo de acción de constitucionalidad", que restringe los derechos constitucionales del pueblo dominicano; lo cual, puede ser atacado por una Acción Directa de Inconstitucionalidad a los fines de que las consecuencias generadas por La omisión imputable al órgano estatal de donde emana la omisión, sea subsanada por el Tribunal de Garantas Constitucionales".*

*c) Que el Tribunal Constitucional, actuando como instancia jurisdiccional con autonomía Propia, tiene la facultad reglamentarla instituida por la propia constitución, de conocer los siguientes aspectos inherentes a su función de salvaguarda de los derechos de rango constitucionales. A saber: a.- Garanta de la Supremacía de la Constitución; b.- La defensa del Orden Constitucional Imperante; y c.- La Protección de los Derechos Fundamentales.*

*d) Que el ámbito de aplicación de las decisiones del Tribunal Constitucional, viene dado por la parte in fine del artículo 184, el cual estipula que: Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes pare los poderes públicos y todos los Órganos del Estado. Gozaré de autonomía administrativa y presupuestarla".*

*e) Que el artículo 185, define el espectro de su competencia. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional será competente para conocer en Única instancia: 1).- Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la Republica, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2).- El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3).- Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4).- Cualquier otra materia que disponga La ley".*

*f) Que el numeral 4 del referido artículo 185, incorpora el principio de competencia abierta, cuando estatuye que las acciones directas de inconstitucionalidad, pueden ser incoadas sobre "cualquier otra matarla que disponga la ley". O sea, la Ley Orgánica No.137-11 que crea el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, en sus artículos 7.1; 7.2; 7.3; 7.4; 7.5; 7.6; 7.7; 7.8; 7.9; 7.10; 7.11; 7.12; y 7.13 consagra el ámbito de la competencia de la jurisdicción constitucional sobre aquellas cuestiones que versen sobre omisiones que vulneren los principios generales que son protegidos y tutelados por la propia constitución. Por ejemplo, la garantía de la supremacía de la Constitución; la defensa del orden constitucional imperante; y la*

*protección de los derechos fundamentales, son los principios generales qua de ellos, se desprenden otros principios que tienen friera vinculante con otros derechos y procedimientos constitucionales que procuran el ejercicio de la efectividad e idoneidad aplicada en su espacio y tiempo en el momento oportuno por ante el órgano jurisdiccional con vocación para la aplicación de los derechos que están siendo omitidos por "falta de La acción oportuna" de un Poder de Estado. En el caso de La República Dominicana, la reforma constitucional implementada en el año 2010, incorpora el derecho a la iniciativa popular, mediante el uso del mecanismo de las Consultas Populares, sujetando su libre ejercicio, a la promulgación de una ley especial, como lo exige el artículo 97 y 210 de La Constitución.*

*g) Que la falta de promulgación de la ley, que regulara el procedimiento especial para el uso del derecho a la iniciativa popular mediante el mecanismo de las consultas populares, a las tipologías de referendos, en la actualidad, es una falta imputable al Congreso Nacional. Las omisiones de las misiones legislativas absolutas, constituyen infracciones directas en contra del mandato constitucional consagrado en los artículos 97; y 210. El Tribunal Constitucional, como instancia jurisdiccional, tiene La facultad de sancionar la actitud asumida por el Congreso Nacional, haciendo uso de sus facultades constitucionales, restablecimiento el orden constitucional subvertido mediante la promulgación de un reglamento o instructivo que incorpore los principios generales relativo al procedimiento especial para el libre ejercicio de las iniciativas legislativas, va las consultas populares; que en principio, debió estar contemplado en la ley especial que el Congreso Nacional, está pendiente de promulgar en un tiempo oportuno en cumplimiento con los artículos 97 y 210 de la reforma constitucional*

*promulgada el 26 de enero del año 2010. El Congreso Nacional, está violando la Constitución de la República, cuando ignora el mandato dado por la propia constitución sobre la urgencia requerida en la promulgación de la ley de iniciativa de las consultas populares en la Republica Dominicana. (…).*

*En términos puntuales, podríamos decir que los efectos negativos en los actuales momentos para la sociedad dominicana, que ha ocasionado la omisión de las misiones legislativas en la promulgación de la ley de iniciativa de las consultas populares de parte del Congreso Nacional, tiene un componente devastador de alta peligrosidad que en el futuro inmediato, serán evaluados sus efectos negativos desde una perspectiva socio política y socio económica que afecta directamente la Seguridad Nacional, debido al hecho, de que la línea fronteriza que nos separa del Estado Haitiano, está totalmente abierta, lo que representa un problema de seguridad nacional que atenta contra la Soberanía del Estado Dominicano. La Constitución del 2010, en sus artículos 97 y 210, exige que el Congreso Nacional, proceda a la promulgación de la Ley de Iniciativa de Consulta Populares, con el propósito de que los mecanismos implementado en la misma Constitución que están definidos en los artículos 22, 97, 203, 210 y 272, puedan ser ejercitados dentro de un marco de la democracia participativa. En el caso que nos ocupa, hasta tanto no sea promulgada la referida ley, el pueblo dominicano, no puede disponer del mecanismo del Referendo que es una herramienta de un importantísimo valor en la democracia participativa, que le confiere a la sociedad dominicana, el derecho de impulsar iniciativas populares de interés nacional, sin el concurso de la agenda política que llevan a cabo los funcionarios públicos del momento.*

## 5. Intervenciones oficiales

### 5.1. Opinión del Procurador General de la República

5.1.1. El Procurador General de la República, mediante dictamen depositado en la Secretaría General de este Tribunal Constitucional el treinta (30) de julio de dos mil catorce (2014), expresa lo siguiente:

> *Que en la especie, mediante la acción directa de inconstitucionalidad antes descrita, la entidad accionante procura la tutela efectiva de la jurisdicción Constitucional a una serie de derechos políticos consagrados por la Constitución a favor de determinados colectivos de ciudadanos en el marco de la democracia participativa, con la finalidad de viabilizar su participación directa en la presentación de proyectos de leyes ante el Congreso Nacional, alegadamente afectados por la violación imputada al legislador de incumplir el mandato del constituyente que pone a su cargo la obligación dc dictar las normas que establezcan el procedimiento a seguir para ejercer los derechos que se señalan a continuación: Iniciativa Legislativa Popular, (art 97 de la Constitución), los referendos, plebiscitos, e iniciativa normativa municipal (art. 203); los referendos consultas populares (art 210), y el referendo aprobatorio (art. 272). Dichos derechos son de naturaleza esencialmente política toda vez que tienen como fundamento la soberanía de que es titular el pueblo quien, conforme al art. 2 de la Constitución, puede ejercerla por medio de sus representantes o de manera directa en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.*

*Que (...), es importante destacar que el desarrollo de la figura de la inconstitucionalidad por omisión ha sido fruto, principalmente, de la jurisprudencia y la doctrina como una forma de contribuir a la protección de derechos sociales consagrados en la Constitución que no han sido objeto de desarrollo legislativo.*

*Por tales motivos, somos de opinión:*

*Primero: En cuanto a la forma: De manera Principal.*

*A) Que procede declarar inadmisible la acción directa de Inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta interpuesta por la Fundación FESORE ante la alegada omisión de promulgar la ley sobre Iniciativa Legislativa Popular, por violación a los Artículos 97, 203, 210 y 272 de la Constitución dominicana, en virtud de que la misma en su condición de persona jurídica como Asociación sin fines de lucro incorporada mediante Decreto No. 229-94 dictado por el Poder Ejecutivo el 29 de agosto de 1994, carece de interés legítimo jurídicamente protegido para reclamar la tutela de derechos de naturaleza política, de los que no es titular.*

*B) Que, sin menoscabo de las conclusiones precedentes, y en atención a las razones expuestas derivadas de las disposiciones de los artículos 185. 1 de la Constitución, así como de los artículos 36 y 47.11 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, procede declarar inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad antes señalada, en razón a que esa alta corte carece de competencia para pronunciarse sobre una inconstitucionalidad por omisión absoluta,*

*Segundo: En cuanto al fondo: De manera subsidiaria: En la improbable hipótesis de que fuerce rechazadas las conclusiones anteriores, que procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta interpuesta por la Fundación FESORE ante la alegada omisión de promulgar la Ley sobre Iniciativa Legislativa Popular, por violación a los artículos 97, 203, 210 y 272 de la Constitución dominicana, por improcedente y mal fundada.*

## 5.2. Opinión del Senado de la República

5.2.1. El Senado de la República, mediante Oficio núm. 000259, del nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014), emitió su opinión respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión, establece, que:

*Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la Republica, del 26 de enero de 2010, tienen iniciativa de ley, los senadores o senadoras y los diputados o diputadas, el Presidente de la Republica, La Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.*

*Que se tomó en consideración la referida iniciativa legislativa en sesión del 03 de septiembre de 2013 y fue apoderada para estudio y opinión la Comisión de Justicia y Derechos Humanos; luego de su estudio, la comisión procedió a rendir informe favorable con modificaciones, el 18 de septiembre y ese mismo año. Aprobado en Primera Lectura con modificaciones con 22 votos de 22 senadores presentes el 25 de septiembre de 2013. Enviado nuevamente a la comisión el 03 de octubre de 2013. Informe rendido con modificaciones el 30 de abril de 2014 y*

*aprobado en Segunda Lectura con Modificaciones con 20 votos de 20 sanadores presentes este mismo día.*

*Que después de aprobada, la iniciativa legislativa continuo con los tramites constitucionales y reglamentarios correspondientes, como lo son: la transcripción del proyecto, auditoria, firmas por el Presidente y los Secretarios del Bufete Directivo, remitiéndose finalmente a la Cámara de Diputados mediante oficio No.00150 el 09 de mayo de 2014 y archivado con el No.00749.*

*Que en estos momentos la iniciativa se encuentra cumpliendo con el artículo de 99 de la Constitución "Tramites entre las Cámaras: "Aprobado el proyecto de ley en una de las cámaras, pasara a la otra para su oportuna discusión, observando las mismas formalidades constitucionales. Si esta cámara le hace modificaciones devolverá dicho proyecto modificado a la cámara en que se inició, para ser conocida de nuevo en única discusión y en caso de ser aceptada dichas modificaciones esta última cámara enviara la ley al Poder Ejecutivo. Si las modificaciones son realizadas, se considerara desechado el proyecto".*

*Que tomando en cuenta lo antes expresado, somos de opinión que el Senado de la Republica, cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar el proyecto de ley que regula la Iniciativa Legislativa Popular; por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa, el Senado no violo ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos.*

## 6. Documentos depositados

En el presente expediente constan los siguientes documentos:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad por omisión interpuesta por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), del veinte (20) de junio de dos mil catorce (2014).

2. Opinión del Procurador General de la República, mediante Oficio núm. 03231, del treinta (30) de junio de dos mil catorce (2014).

3. Opinión del Senado de la República, mediante Oficio núm. 000259, del nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014).

4. Anteproyecto de Ley de Iniciativa Legislativa Popular de la República Dominicana.

## 7. Celebración de audiencia pública

7.1. 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 2011, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el nueve (9) de febrero de dos mil quince (2015).

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 8. Competencia

8.1. La Constitución de la República en su artículo 184 dispone que habrá un Tribunal Constitucional cuya función será la de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. A seguidas, en su artículo 185, numeral 1, establece que el mismo será competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas contra leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas vigentes en el ordenamiento jurídico, para lo que se procede a contrastar las disposiciones constitucionales con el texto constitucional alegadamente vulnerado, a fin de determinar si el primero resulta conforme o no con la Constitución.

8.2. El ejercicio de este control concentrado, que como se ha apuntado antes, tiene la finalidad de determinar si existe o no una infracción constitucional[1], se encuentra regulado por la Ley núm. 137-11, que dispone en su artículo 36 lo siguiente:

> ***"Objeto del Control Concentrado****. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional*

[1] Que en los términos del artículo 6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, se define de la forma siguiente: *Artículo 6.- Infracciones Constitucionales. Se tendrá por infringida la Constitución cuando haya contradicción del texto de la norma,* ***acto u omisión cuestionado****, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.*

*contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por* ***acción u omisión***[2]*, alguna norma sustantiva".*

8.3. Por igual, cabe apuntar que el artículo 9 de la referida Ley núm. 137-11, precisa que el Tribunal Constitucional será competente para conocer de los casos previstos en el artículo 185 de la Carta Magna y de los que la ley le atribuya, así como también de las cuestiones incidentales que surjan ante él y dirimirá las dificultades relativas a la ejecución de sus decisiones.

8.4. En la especie, la presente acción directa de inconstitucionalidad ha sido interpuesta con la finalidad de que se declare la infracción constitucional del legislador por el incumplimiento de los mandatos previstos en los artículos 97, 203, 210 y 272 de la Constitución dominicana, en virtud de los cuales queda a cargo del Congreso Nacional la emisión de las normas correspondientes a la iniciativa legislativa popular y a los mecanismos de participación ciudadana ante la Administración Local y el referendo, en sus distintas modalidades. .

8.5. Conviene destacar que este Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad por omisión, en su Sentencia TC/0079/12[3], en la que dispuso en sus páginas 7 y 8, lo siguiente:

*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 imposibilita su eficaz aplicación .La inconstitucionalidad por omisión puede ser vista como un remedio eficaz frente a la inactividad del*

[2] Negrita y subrayado del Tribunal Constitucional
[3] Del quince (15) de diciembre del dos mil doce (2012).

> *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*[4].

8.6. Posteriormente, mediante su Sentencia TC/0467/15, del cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015), estableció, que:

> (…) [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 inconstitucionalidad, motivo por el cual procede la admisibilidad de la presente acción y conocer el fondo de la misma.*

8.7. Finalmente, mediante su Sentencia TC/0420/16, del trece (13) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), esta alta corte reiteró estos criterios, al establecer que:

> *11.2. La inconstitucionalidad por omisión resulta del silencio, por un lapso considerablemente largo, del órgano legislativo de emitir normas para el desarrollo de la Ley Fundamental, en cuyo caso correspondería someter la inobservancia al control que ejerce el Tribunal Constitucional como garante de la supremacía de la Constitución y defensor del orden constitucional1, debido a que el silencio del*

[4] Eto Cruz, Gerardo. La inconstitucionalidad por omisión, en Doctrina Constitucional, INDEJUC, Trujillo. 1992. Pág. 240.

> *legislador puede transgredir determinadas garantías constitucionales* […].

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.

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.

8.12. En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas y de lo dispuesto en los artículos 185.1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Consitucional y de los Procedimientos Constitucionales, 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. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal que se le reconoce a una persona física o jurídica, o bien, a órganos y entes estatales

para actuar en procesos y procedimientos, en los términos previstos en la Constitución y las leyes.

9.2. En lo que respecta a la acción directa de inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución dominicana, reconoce legitimación procesal activa para la interposición de dicho proceso al presidente de la República, a una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y finalmente, a cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.3. En la especie, la presente acción directa de inconstitucionalidad ha sido interpuesta por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), entidad que según se ha podido constatar de los documentos que componen el expediente, es una asociación sin fines de lucro incorporada mediante el Decreto núm. 229-04, emitido por el Poder Ejecutivo el veintinueve (29) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994), conforme lo dispone la Ley núm. 520, del veintiséis (26) de junio de mil novecientos veinte (1920), actualmente derogada por la Ley núm. 122-05, para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana.

9.4. De su parte, la Procuraduría General de la República establece en su opinión, que la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión debe ser declarada inadmisible, por entender que la referida entidad, Fesore, Inc., carece de legitimación procesal activa para reclamar la tutela de derechos de naturaleza política, de los que no es titular.

9.5. En este punto conviene establecer que este Tribunal Constitucional se ha referido a la legitimación procesal activa de las personas jurídicas mediante su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), en la que estableció, que:

> […] *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*[5] *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*[6]*, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*

9.6. En respuesta al medio antes invocado, este tribunal tiene a bien establecer, que tal y como se ha establecido antes, la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), es una asociación sin fines de lucro que tiene por objeto brindar soporte a las personas que se encuentren privadas de libertad por una sentencia definitiva e irrevocable, así como también a aquellas a las que se les ha impuesto como medida de coerción prisión preventiva, quienes en virtud del principio de presunción de inocencia podrían ejercer sus derechos de ciudadanía, en especial el derecho a elegir y ser elegidos, conforme lo dispone el artículo 22, numeral 1, de la Constitución dominicana.

9.7. Lo anterior implica, además, que estos se encuentran habilitados para participar de los mecanismos de participación popular establecidos por el Constituyente, tales como la iniciativa legislativa popular, el referendo – en

---

[5] Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0028/15.

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

sus distintas modalidades –, el plebiscito y la iniciativa normativa municipal, los cuales, precisamente constituyen el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad por omisión.

9.8. En virtud de las consideraciones expuestas y tras haber analizado los fines a los que se dedica la entidad accionante en contraste con el objeto de las normas cuya emisión se procura por parte del Congreso Nacional, este Tribunal Constitucional concluye que la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.) tiene legitimación procesal activa, independientemente de no ser titular directa de los derechos civiles y políticos de los que sí los reclusos como personas físicas, a los que esta representa en la presente acción.

9.9. Por todo lo anterior, procede rechazar el medio de inadmisión invocado por la Procuraduría General de la República, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión.

## 10. Análisis de los medios invocados

### 10.1. En cuanto a la supuesta infracción constitucional por vulneración al artículo 97 de la Constitución

10.1.1. Tal y como se ha establecido antes, este Tribunal Constitucional ha sido apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa del Congreso Nacional, por alegada vulneración del artículo 97 de la Constitución, que establece la iniciativa legislativa popular, mecanismo cuya configuración el constituyente remite a la ley.

10.1.2. La parte accionante, sostiene, en síntesis, que dicho mandato ha sido vulnerado debido al silencio prolongado de parte del Poder Legislativo en

dictar la referida norma en un plazo prudente y oportuno, actuación que, a juicio de la accionante, vulnera derechos y garantías de rango constitucional a los ciudadanos.

10.1.3. La parte accionante establece, además, que la omisión legislativa se produce ante la ausencia de la aprobación de una ley que regule el ejercicio de la iniciativa legislativa popular de parte de los ciudadanos, mecanismo de participación que resulta imposible ejercer ante la ausencia de la norma que lo regule.

10.1.4. En apoyo a lo anterior, expone:

*"g) Que la falta de promulgación de la ley, que regulara el procedimiento especial para el uso del derecho a la iniciativa popular mediante el mecanismo de las consultas populares, a las tipologías de referendos, en la actualidad, es una falta imputable al Congreso Nacional. Las omisiones de las misiones legislativas absolutas, constituyen infracciones directas en contra del mandato constitucional consagrado en los artículos 97; y 210. El Tribunal Constitucional, como instancia jurisdiccional, tiene La facultad de sancionar la actitud asumida por el Congreso Nacional, haciendo uso de sus facultades constitucionales, restablecimiento el orden constitucional subvertido mediante la promulgación de un reglamento o instructivo que incorpore los principios generales relativo al procedimiento especial para el libre ejercicio de las iniciativas legislativas, va las consultas populares; que en principio, debió estar contemplado en la ley especial que el Congreso Nacional, está pendiente de promulgar en un tiempo oportuno en cumplimiento con los artículos 97 y 210 de la reforma constitucional promulgada el 26 de enero del año 2010. El Congreso Nacional, está violando la Constitución de la República, cuando ignora el mandato dado por*

*la propia constitución sobre la urgencia requerida en la promulgación de la ley de iniciativa de las consultas populares en la Republica Dominicana. (…).*

*En términos puntuales, podríamos decir que los efectos negativos en los actuales momentos para la sociedad dominicana, que ha ocasionado la omisión de las misiones legislativas en la promulgación de la ley de iniciativa de las consultas populares de parte del Congreso Nacional, tiene un componente devastador de alta peligrosidad que en el futuro inmediato, serán evaluados sus efectos negativos desde una perspectiva socio política y socio económica que afecta directamente la Seguridad Nacional, debido al hecho, de que la línea fronteriza que nos separa del Estado Haitiano, está totalmente abierta, lo que representa un problema de seguridad nacional que atenta contra la Soberanía del Estado Dominicano. La Constitución del 2010, en sus artículos 97 y 210, exige que el Congreso Nacional, proceda a la promulgación de la Ley de Iniciativa de Consulta Populares, con el propósito de que los mecanismos implementado en la misma Constitución que están definidos en los artículos 22, 97, 203, 210 y 272, puedan ser ejercitados dentro de un marco de la democracia participativa. En el caso que nos ocupa, hasta tanto no sea promulgada la referida ley, el pueblo dominicano, no puede disponer del mecanismo del Referendo que es una herramienta de un importantísimo valor en la democracia participativa, que le confiere a la sociedad dominicana, el derecho de impulsar iniciativas populares de interés nacional, sin el concurso de la agenda política que llevan a cabo los funcionarios públicos del momento.*

10.1.5. Este Tribunal Constitucional ha podido comprobar la existencia de la Ley núm. 136-15, aprobada por el Congreso Nacional en ejercicio de sus facultades legislativas y promulgada por el Poder Ejecutivo el siete (7) de agosto de dos mil quince (2015). La indicada norma regula el ejercicio de la

iniciativa legislativa popular, cuyo objetivo es el de incorporar los instrumentos y procedimientos para el ejercicio democrático participativo que fundamente e impulsen la intervención de los ciudadanos en las decisiones de interés colectivo, fortaleciendo el régimen político de naturaleza representativa.

10.1.6. Por tal motivo, procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión absoluta en lo que concierne a la emisión de la norma establecida en el artículo 97 de la Constitución, por carecer de objeto e interés jurídico, debido a que para el momento en que se conoce y decide la presente acción, ya había sido promulgada la indicada Ley núm. 136-15, norma con la que se le ha dado cumplimiento al indicado precepto constitucional.

**10.2. Análisis de la presente acción en lo que concierne a los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución.**

10.2.1. La accionante procura, además, la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión debido al incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución de la República, referidos al referendo, el plebiscito y la iniciativa normativa municipal, mecanismos de participación popular cuya regulación el constituyente ha reservado al legislador. Estos mecanismos constituyen una manifestación de los derechos políticos de participación de las y los ciudadanos, y sin duda alguna, constituyen una herramienta para el fortalecimiento de la democracia participativa y el ejercicio de la soberanía, que reside en el pueblo.

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.

10.2.3. Ese no hacer se traduce en una vulneración del principio de supremacía constitucional, que se erige en una limitante al ejercicio de la libertad del legislador y las atribuciones competenciales que le reconoce la Constitución, al extender de manera excesiva e irrazonable el plazo para el cumplimiento del mandato constitucional, impidiendo el ejercicio de algún derecho, garantía o precepto consagrado por la Constitución; en consecuencia, la omisión, puede, sin duda, configurar una infracción constitucional, conforme lo dispone el artículo 6 de la Ley núm. 137-11, que establece que:

> *Se tendrá por infringida la Constitución cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.*

10.2.4. En la especie, se trata de una inconstitucionalidad por omisión absoluta, debido a que las normas cuya emisión se procura no han sido emitidas por el legislador, razón por la que resulta evidente la ausencia total de cualquier regulación tendente a cumplir con el mandato de los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución dominicana.

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:

> *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.*

10.2.7. En el presente caso, la accionante ha establecido que los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución, le exigen al Congreso Nacional que proceda a dictar las leyes de participación ciudadana, de manera que los ciudadanos

puedan ejercer estos mecanismos dentro del marco de una democracia más participativa.

10.2.8. Establece, así mismo, que, en ausencia de estos, el pueblo dominicano no dispone del referendo, que es una herramienta de importante valor que confiere a la sociedad dominicana el derecho de impulsar iniciativas de interés nacional sin el concurso de la agenda política de los funcionarios públicos del momento.

10.2.9. Expone, además, que la falta de las leyes reservadas en los referidos artículos, que son las que permitirán establecer los procedimientos especiales de lugar para el ejercicio de estas herramientas democráticas, constituye una falta imputable al Congreso Nacional, que debe ser sancionada por este Tribunal Constitucional como omisión legislativa absoluta, por traducirse en una infracción directa del mandato constitucional contenido en los artículos 203, 210 y 272 de la Carta Magna.

10.2.10. Finalmente, argumenta que el tiempo transcurrido tras la proclamación de la Constitución, el veintiséis (26) de enero del año dos mil diez (2010), es suficiente para el cumplimiento del mandato del legislador constituyente por lo que, al ignorar este mandato constitucional, el Congreso Nacional está violando la Constitución de la República. Así mismo, sostiene que dicha omisión ocasiona un daño al pueblo dominicano, que se ve privado de ejercer estos mecanismos de participación directa en asuntos de interés nacional.

10.2.11. Examinados los argumentos de la accionante, este tribunal ha podido verificar que en los artículos 203, 210 y 272, el legislador constituyente

(Cámaras Legislativas reunidas en Asamblea Revisora de la Constitución), ha establecido reserva de ley respecto a:

- La Ley Orgánica de la Administración Local, que establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para el ejercicio del referendo, plebiscito y la iniciativa normativa populares, la ley regulará todo lo relativo a su celebración[7];

- La ley que regule el referendo consultivo general, mecanismo de participación popular que tiene por finalidad determinar la opinión de los ciudadanos sobre temas nacionales que resultan de interés general para toda la sociedad, a través de las asambleas electorales organizadas por la Junta Central Electoral; y finalmente,

- El referendo aprobatorio de la reforma constitucional, que según lo dispone el artículo 272 de la Constitución, deberá ser realizado cuando la reforma constitucional involucre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad y extranjería, el régimen de la moneda y sobre los procedimientos de reforma instituidos en esta constitución que requerirá la ratificación de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral en referendo aprobatorio convocado a efecto por la Junta Central Electoral, una vez la reforma constitucional sea votada y aprobada por la asamblea nacional revisora[8] .

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

[7] Artículo 210 de la Constitución.
[8] Artículo 272, de la Constitución.

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.

10.2.13. Al momento de la interposición de la presente acción, respecto a la fecha de la proclamación de la Constitución, el Congreso Nacional en un plazo de cuatro (4) años, no había dictado las normas sobre referendo municipal en el marco de una ley orgánica de la Administración Local, ni referendos consultivos, ni del referendo aprobatorio de la reforma constitucional, lo que constituía el periodo legislativo próximo inmediato a dicha reforma, lo que debió suponer que dictar las leyes para complementar la Constitución fuera una prioridad del referido órgano, en aras de fortalecer el contenido de la Constitución en el ejercicio de los derechos del ciudadano, eje central del Estado Social y Democrático de derecho.

10.2.14. A la fecha en que intervendrá este fallo del Tribunal Constitucional, han transcurrido once (11) años de la proclamación de la Constitución, no obstante, ser de público conocimiento de que existe un proyecto de Ley de Participación Ciudadana, el mismo no ha sido aprobado, lo que, en principio, pudiera satisfacer el mandato de los artículos 203, 210 y 272. En consecuencia, la inercia del legislador para dictar leyes de vital importancia para la consolidación democrática, tras un tiempo irrazonablemente largo, evidencia una falta de observancia al principio de supremacía constitucional.

10.2.15. Este Tribunal Constitucional, en pleno ejercicio de su misión establecida en los artículos 6 y 184 de la Constitución y 36 de la referida Ley 137-11, de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, al tiempo que

reconoce las facultades que la constitución establece Congreso Nacional, como poder independiente y soberano; considera que el legislador ordinario ha sobrepasado el tiempo suficiente, razonable y prudente para dictar las leyes reservadas en los artículos 203, 210 y 272, lo que ha derivado en la configuración de una omisión legislativa absoluta, por incumplimiento del mandato constitucional, lo que ha privado a los ciudadanos del derecho de ser consultados en sus opiniones puedan ser consideradas previo a la toma de grandes decisiones nacionales.

10.2.16. Por todo lo antes expuesto, este Tribunal considera que el Congreso Nacional no ha observado el mandato del constituyente en cuanto al principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 6 de la Constitución, pues a la fecha, transcurridos once (11) años de ser proclamada, no se ha cumplido con el mandato supremo contenido en los artículos 203, 210 y 272 ni con el mandato constitucional de dotar al país de la legislación necesaria que debe desarrollarse para contribuir a hacer aplicable el contenido de la Constitución.

10.2.17. En consecuencia, este tribunal constitucional, en ejercicio de sus competencias como órgano de control constitucional y ante la ausencia total de las referidas leyes, declarará como inconstitucional por omisión legislativa absoluta en que ha incurrido el Congreso Nacional respecto de la emisión de leyes reservadas en la Constitución en los artículos anteriormente establecidos, por lo que ordenará que las mismas sean dictadas en un plazo no mayor a dos (2) años, contados a partir de la notificación de la presente decisión, tiempo que este tribunal considera prudente, suficiente y razonable para cumplir con el presente mandato.

10.2.18. Finalmente, el Tribunal Constitucional considera propicia la ocasión para exhortar, así mismo, al Congreso Nacional, a que proceda a la elaboración y emisión de otras normas de parte del Congreso Nacional, respecto de las que también el constituyente ha previsto una reserva de ley. Tal es el caso de la ley concerniente al régimen de adquisición y transferencia de la propiedad inmobiliaria en la zona fronteriza (artículo 10 numeral 2 de la Constitución); ley sobre el Sistema integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (artículo 42, numeral 2); de libertad de expresión y difusión del pensamiento (artículo 49 numerales 1,2, 3, 4 y 5); ley de estímulo y motivación al deporte, la atención integral a los deportistas y el apoyo al deporte de alta competición (artículo 65, numeral 2); sobre concesión de indultos por parte del presidente de la República en su condición de Jefe de Estado (artículo 128, numeral 1-J); la ley orgánica de delimitación territorial (artículo 195); la ley relativa a la región, cuya finalidad es la definir lo relativo a sus competencias, composición, organización y funcionamiento de estas, así como el número de estas (artículo 196), y finalmente, la ley concerniente a los sistema de inteligencia del Estado (artículo 261); sin exclusión de cualquier otra norma respecto de la que exista una reserva de ley en la Constitución y que a la fecha no haya sido dictada.

10.2.19. La emisión de estas normas complementarias de la Constitución permitirá fortalecer y hacer aplicable el contenido sustantivo de esta, consolidando así el sistema democrático, pues se facilitará el ejercicio pleno de los derechos y garantías consagradas al ciudadano y con ello, consolidar el Estado Social y Democrático de Derecho, paradigma esencial consagrado en el artículo 7 de la Carta Magna y a su vez, el principio de supremacía constitucional, contenido en el artículo 6, al que se encuentran sujetos todos los poderes y órganos públicos.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso y Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Milton Ray Guevara, el voto disidente del magistrado Rafael Díaz Filpo; primer sustituto; el voto salvado del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos, el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez. Consta en acta el voto salvado del magistrado Domingo Gil, el cual se incoporará a la presente sentencia de conformidad con el Artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

## DECIDE:

**PRIMERO: DECLARAR** inadmisible, por carecer de objeto e interés jurídico, la presente acción de inconstitucionalidad por omisión incoada por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), en lo concerniente al mandato contenido en el artículo 97 de la Constitución dominicana.

**SEGUNDO: ADMITIR** en cuanto a la forma la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), en lo que concierne a los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución dominicana.

**TERCERO: ACOGER** en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión absoluta interpuesta por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), respecto de los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución y, en consecuencia, **DECLARAR** la inconstitucionalidad por omisión legislativa en que ha incurrido el Congreso Nacional por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los referidos artículos y del principio de supremacía constitucional.

**CUARTO: ORDENAR** al Congreso Nacional cumplir con lo dispuesto en los artículos 203, 210 y 272, en un plazo no mayor a dos (2) años, contados a partir de la notificación de la presente decisión.

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

**SEXTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), a la Procuraduría General de la República y a la parte accionada, el Senado de la República y la Cámara de Diputados.

**SÉPTIMO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo

Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

## VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO MILTON RAY GUEVARA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y de acuerdo con la opinión que mantuve en la deliberación del presente caso, tengo a bien ejercer la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en lo adelante LOTCPC), para expresar en este voto salvado los fundamentos que, a mi juicio, debieron llevar a este tribunal a adoptar una argumentación más amplia que la sustentada en el consenso de la mayoría.

### I. Fundamento jurídico del presente voto

Aunque compartimos plenamente –como ya hemos dicho- la decisión de la mayoría de los jueces de este Tribunal en cuanto a declarar la inconstitucionalidad por omisión del Congreso Nacional por no aprobar oportunamente las leyes que ordenan los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución dominicana respecto a los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, consideramos que las motivaciones de esta decisión debieron incorporar otros argumentos que hubieren justificado y enriquecido mejor la decisión adoptada.

## A. Legitimación activa y alcance del precedente constitucional de la Sentencia TC/0345/19

La mayoría ponderó -con mucho acierto- que la accionante Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), ostentaba la debida legitimación activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, ya que fue incorporada como asociación sin fines de lucro, mediante el Decreto núm. 229-04, emitido por el Poder Ejecutivo el 29 de agosto de 1994, conforme lo disponía la Ley núm. 520, del 26 de junio de 1920, actualmente derogada por la Ley núm. 122-05, para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana.

De este modo la accionante, como persona moral, cumplía con el primero de los requisitos de la Sentencia TC/0345/19, para acreditar su legitimación: estar constituida y registrada conforme a la ley. El segundo requisito señalado en dicho precedente para aplicarse la presunción de legitimidad, es establecer que la norma atacada afecta algún derecho subjetivo de la persona jurídica o bien su objeto social.

La mayoría al argumentar sobre esta cuestión, que la asociación accionante tiene por:

> *objeto brindar soporte a las personas que se encuentren privadas de libertad por una sentencia definitiva e irrevocable, así como también a aquellas a las que se les ha impuesto como medida de coerción prisión preventiva, quienes en virtud del principio de presunción de inocencia podrían ejercer sus derechos de ciudadanía, en especial el derecho a elegir y ser elegidos, conforme lo dispone el artículo 22, numeral 1, de la Constitución dominicana.*

Este argumento, muy correcto, pudo bien ser fortalecido agregando que conforme al artículo 3 de la Ley No. 224 de 1984, sobre Régimen Penitenciario, un "Recluso", es toda persona que se encuentre privada de libertad, en virtud de orden emanada de autoridad judicial competente e internada en alguno de los establecimientos penitenciarios del país. Esta población comprende, no sólo a los condenados a pena criminal mediante sentencia definitiva e irrevocable (los cuales no podrían votar en un referendo) sino también a los presos preventivos por medidas de coerción y aquellos por penas correccionales que no aparejen interdicción de derechos políticos.

Esta última población carcelaria (presos preventivos y presos condenados a pena correccional sin interdicción de derechos) puede participar legítimamente en referendos o cualquier otro mecanismo de participación ciudadana, por lo que la omisión legislativa denunciada afecta sensiblemente los derechos de ciudadanía de estas personas reclusas y por tanto afecta el objeto social de la fundación accionante orientado a velar por los derechos de las personas reclusas. Esta argumentación hubiese sido más concreta y específica, mejorando la calidad de la motivación de la decisión finalmente rendida.

**B. Mayor énfasis en el Principio de Supremacía Constitucional y mayor especificidad en el dispositivo de la sentencia**

Compartimos plenamente, como ya hemos señalado, la decisión adoptada por la mayoría de jueces en el sentido de retener una infracción constitucional por parte del Congreso Nacional al no aprobar oportunamente las leyes de participación ciudadana que ordenan los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución de la República.

Entendemos, no obstante, que el Tribunal debió argumentar con más énfasis la violación relativa al principio de Supremacía Constitucional, no solo contemplado en el artículo 6 de nuestro Pacto Fundamental, sino, además, como misión especial por la cual fue creada esta jurisdicción constitucional y que recoge el su artículo 184: "garantizar la supremacía de la Constitución".

En sus motivaciones el Tribunal debió citar importantes sentencias de este mismo órgano jurisdiccional que reivindican el principio de supremacía constitucional, como las Sentencias TC/0150/13; TC/0315/15 y TC/0352/18, en las cuales se reafirma este principio cardinal de nuestro sistema constitucional.

En otro orden, entendemos que la mayoría debió en el dispositivo de la sentencia, que es la parte vinculante por la fuerza ejecutoria que reviste establecer:

1) Mencionar de manera concreta y especifica en el dispositivo Cuarto de la sentencia, que la omisión por inconstitucionalidad legislativa en la cual ha incurrido el Congreso Nacional se subsana con la aprobación (en el plazo de cuatro (4) años que indica dicho dispositivo) del proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana que reposa en el Poder Legislativo o bien, cualquier otro proyecto de ley que permita cumplir con los mandatos constitucionales insertos en los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución de la República.

2) Se debió agregar un dispositivo en el cual se dictará una sentencia exhortativa, sugiriéndole al Congreso Nacional tomar en cuenta una serie de disposiciones de la Constitución que le ordenan dictar

determinadas leyes y cuyo listado aparece en el párrafo 9.2.20 de la sentencia.

De modo que finalmente, nuestro voto salvado, está orientado a destacar que el Tribunal Constitucional debió fortalecer la argumentación ofrecida en la decisión aprobada por la mayoría de los jueces, destacando muy especialmente, la legitimación activa de la accionante que se justifica en la afectación que produce la omisión por inconstitucionalidad del Congreso Nacional a su objeto social como persona moral, así como también el énfasis argumentativo en el principio de supremacía constitucional y destacar de manera expresa y concreta en el dispositivo de la decisión las leyes que el Congreso Nacional debe producir para subsanar la inconstitucionalidad por omisión.

Firmado: Milton Ray Guevara, Juez presidente

## VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO RAFAEL DÍAZ FILPO

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), emitimos el siguiente:

## VOTO DISIDENTE:

## 1. Consideraciones previas:

1.1. Mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta en fecha veinte (20) de junio de dos mil catorce (2014), la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso solicita que el Congreso Nacional dicte con carácter de urgencia las leyes, cuyos contenidos se encuentran amparados en los artículos 97, 203, 210 y 272 de la Constitución de la República, que disponen lo que se establece a continuación:

> *"Artículo 97.- Iniciativa legislativa popular. Se establece la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del dos por ciento (2%) de los inscritos en el registro de electores, podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de esta iniciativa.*
> *Artículo 203.- Referendo, plebiscitos e iniciativa normativa municipal. La Ley Orgánica de la Administración Local establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para el ejercicio del referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipales con el fin de fortalecer el desarrollo de la democracia y la gestión local.*
> *Artículo 210.- Referendos. Las consultas populares mediante referendo estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración, con arreglo a las siguientes condiciones:*
> *1) No podrán tratar sobre aprobación ni revocación de mandato de ninguna autoridad electa o designada;*
> *2) Requerirán de previa aprobación congresual con el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara.*

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

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

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

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

1.2. En apoyo a sus pretensiones, la parte accionante sostiene que:

*"Que en el caso particular que nos ocupa, la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad de la "Omisión de la Promulgación de la Ley de Iniciativa de las Consultas Populares" que exige la propia Constitución con respecto a la ley habilitante de quórum calificado*

*que implementará en su contenido el procedimiento especial para el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, como lo requieren los artículos 97; 203; 210; 272 de la Constitución, indefectiblemente, que estamos en presencia de violaciones fácticas atentatorias a los principios rectores definidos en los artículos 6; 7; 36; y 47, párrafo II de la ley orgánica No. 137-11 que crea el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. En ese sentido, dada la negativa del Congreso Nacional en promulgar la ley habilitante de Iniciativa de las Consultas Populares" en un plazo prudente y oportuno, forzosamente, la "Fuerza interventora de la Competencia del TC", recobra el control de su imperio; en el entendido, de que los Principios de Favorabilidad y de Efectividad, de manera obligada conmina al propio Tribunal Constitucional a conocer la Acción Directa de inconstitucionalidad de las Omisiones de las Misiones Legislativas Absolutas que como consecuencia de la negativa del Congreso Nacional a promulgar la ley de referencia, dicha actuación está en la actualidad vulnerando derechos y garantías de rangos constitucionales que le pertenecen al Pueblo Dominicano y que en la actualidad, están siendo usurpados por los demás poderes del Estado, en franca violación del artículo 6 de la Constitución de la República Dominicana.*

1.3. En ese mismo sentido, invoca lo siguiente*:*

*Que la falta de promulgación de la ley, que regulara el procedimiento especial para el uso del derecho a la iniciativa popular mediante el mecanismo de las consultas populares, a las tipologías de referendos, en la actualidad, es una falta imputable al Congreso Nacional. Las omisiones de las misiones legislativas absolutas, constituyen*

*infracciones directas en contra del mandato constitucional consagrado en los artículos 97; y 210. El Tribunal Constitucional, como instancia jurisdiccional, tiene La facultad de sancionar la actitud asumida por el Congreso Nacional, haciendo uso de sus facultades constitucionales, restablecimiento el orden constitucional subvertido mediante la promulgación de un reglamento o instructivo que incorpore los principios generales relativo al procedimiento especial para el libre ejercicio de las iniciativas legislativas, va las consultas populares; que en principio, debió estar contemplado en la ley especial que el Congreso Nacional, está pendiente de promulgar en un tiempo oportuno en cumplimiento con los artículos 97 y 210 de la reforma constitucional promulgada el 26 de enero del año 2010. El Congreso Nacional, está violando la Constitución de la República, cuando ignora el mandato dado por la propia constitución sobre la urgencia requerida en la promulgación de la ley de iniciativa de las consultas populares en la República Dominicana. (…).*

## 2. Fundamento del Voto:

2.1. La mayoría de los honorables jueces que componen este Tribunal Constitucional, han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de: a) declarar inadmisible la presente acción en lo que respecta al mandato contenido en el artículo 97 de la Constitución dominicana, por carecer de objeto, en razón de que para el momento en que se conoce y decide la presente acción, ya había sido promulgada la indicada Ley núm. 136-15, norma con la que se le ha dado cumplimiento al indicado precepto constitucional; y b) admitir y acoger en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión absoluta, respecto de los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución y, en consecuencia, ordenar al Congreso Nacional

cumplir con lo dispuesto en los artículos 203, 210 y 272, y dicte las siguientes leyes reservadas, en un plazo no mayor de dos (2) años.

En lo que respecta a la indicada declaratoria de inconstitucionalidad por omisión absoluta, el voto mayoritario sostiene que: "*A la fecha en que intervendrá este fallo del Tribunal Constitucional, han transcurrido once (11) años de la proclamación de la Constitución, no obstante, ser de público conocimiento de que existe un proyecto de Ley de Participación Ciudadana, el mismo no ha sido aprobado, lo que, en principio, pudiera satisfacer el mandato de los artículos 203, 210 y 272. En consecuencia, la inercia del legislador para dictar leyes de vital importancia para la consolidación democrática, tras un tiempo irrazonablemente largo, evidencia una falta de observancia al principio de supremacía constitucional*".

2.2. Por consiguiente, procedo a exponer, con el debido respeto a la mayoría, las razones por las cuales disiento del criterio expresado para solucionar el presente caso:

a. Con relación a la temática que envuelve el presente asunto tuve la oportunidad de presentar un breve análisis en la obra de mi autoría titulada la "*Reserva de Ley en Iberoamérica*", de la cual reproduzco los siguientes señalamientos:

> *"La inercia del legislador constituye un hecho sujeto a la interpretación en función de los preceptos constitucionales. En vista de que puede producir lesiones a los derechos y garantías individuales establecidos en la Constitución o impedir su ejercicio, la omisión legislativa ha sido objeto de debate en los países que cuentan con*

*jurisdicción constitucional sobre la posibilidad y los mecanismos que le permitan controlarla.*

*Al respecto, inicialmente se plantearon distintos enfoques que negaban el control de las omisiones legislativas absolutas por parte de los Tribunales Constitucionales, con base en las siguientes ideas:*

*· En primer lugar, se sostiene que la inconstitucionalidad por omisión no está prevista en la Constitución y, por tanto, no existe acción encaminada a impugnar la inactividad del legislador.*
*· Otro aspecto, ya destacado, es que la Constitución no impone plazos para que el legislador pueda cumplir con su obligación de legislar; por lo que no podría invocarse el incumplimiento de una obligación de hacer si no se señala el tiempo dentro del cuál debe realizarse ésta; requisito que también es indispensable para determinar si la omisión es justificable o no.*
*· En las acciones de inconstitucionalidad lo que se controla es el texto mismo de la norma y si se está ante una omisión, existe es un vacío de regulación, es decir, hay ausencia de texto.*
*· Si con ocasión de la omisión se violan derechos o libertades reconocidas por la Constitución, es ella misma la que contempla otras acciones para protegerlos.*
*· Si el órgano controlador de la Constitución ordena al legislativo expedir una ley, está atentado contra la autonomía e independencia de éste pues sólo a él compete determinar el momento y la oportunidad de legislar.*

*La vulneración al principio de separación de los poderes, inherente a todo Estado de Derecho, ha sido uno de los enfoques principales*

*contra el control de constitucionalidad de las omisiones legislativas, bajo el argumento de que lesiona la libertad de configuración normativa o discrecionalidad del legislador, el cual debe conservar la facultad de determinar las condiciones y el momento en que amerita ser desarrollada una reserva legal contenida en un precepto constitucional.*

*En función de los criterios señalados, se planteó la imposibilidad de interponer la inconstitucionalidad contra la omisión absoluta del legislador toda vez que la omisión en sí misma no es impugnable ante la justicia constitucional, sino más bien las consecuencias o los efectos que conlleva. De manera que, en aquellos casos de que a consecuencia de la omisión se vulneren derechos o libertades individuales consagrados en la Constitución, se pueda hacer uso de los mecanismos procesalesestablecidos en la misma. Esta posición ha sido actualmente superada, puesto que tal figura ha sido reconocida en diversos ordenamientos jurídicos y la jurisprudencia.*

*Indudablemente, el control jurisdiccional de las omisiones inconstitucionales no resulta fácil, puesto que no existe alguna solución que pueda considerarse perfecta o aplicable a todos los casos. Las características propias de cada sistema constitucional determinan tales mecanismos. La declaración de la inconstitucionalidad por omisión se deriva de la comprobación por parte del órgano jurisdiccional de la inercia del legislador para cumplir el mandato constitucional de dictar las leyes necesarias que desarrollen preceptos constitucionales o posibiliten la operatividad de los derechos consagrados por el constituyente o por el mismo*

> *legislador; y de las recomendaciones que dirige al Congreso o Parlamento.*[9]

b. Precisamente, lo señalado en este último párrafo transcrito precedentemente es el aspecto que conviene destacar para sustentar el presente voto disidente, puesto que ese complejo control jurisdiccional de las omisiones inconstitucionales no puede realizarse al margen de las *"características propias de cada sistema constitucional determinan tales mecanismos"*.

c. Acorde a lo anterior, cabe destacar que conforme el artículo 185 de la Constitución de la República, el Tribunal Constitucional tiene la competencia para conocer de la acción directa en 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.

d. En ese orden de ideas, en cuanto al procedimiento previsto para dicha acción, los artículos 45 y 46 de la Ley núm. 137-11, disponen lo siguiente:

> *Artículo 45.- Acogimiento de la Acción. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia.*

[9] Díaz Filpo, Rafael. *Reserva de Ley en Iberoamérica*. Colección IUDEX, Santo Domingo, 2018, pp. 210-212.

> *Artículo 46.- Anulación de Disposiciones Conexas. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma o disposición general, declarará también la de cualquier precepto de la misma o de cualquier otra norma o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexidad, así como la de los actos de aplicación cuestionados*

e. De la simple lectura de las indicadas disposiciones se comprueba que en nuestro orden constitucional y legal, la acción directa en inconstitucionalidad no está configurada como mecanismo para impugnar la omisión legislativa absoluta, toda vez que la previsión de dicho proceso constitucional es sobre la base de la existencia de una norma cuyo contenido sea imputado como contrario a la Constitución o por no prever en el mismo un elemento que, por razones constitucionales, debería estar incluido en el ordenamiento, y su ausencia constituye una imperfección del régimen lo que lo haría contrario a la Constitución.

f. Ciertamente, tal como fue señalado en la indicada obra de mi autoría, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana ha advertido en algunos precedentes la existencia de omisiones absolutas. Tal es el caso de la Sentencia TC/0189/15[10], dictada con motivo de una acción directa en inconstitucionalidad, contra un decreto emitido por el Presidente de la Republica, en ejecución directa e inmediata de la Constitución, contentivo de un indulto en favor de varios condenados.

En este caso se planteó la discusión en torno al ejercicio de la facultad atribuida por el artículo 128, literal J de la Constitución dominicana, que

[10] Dictada en fecha quince (15) de julio de dos mil quince (2015).

habilita al Presidente de la Republica, para "conceder indultos los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, de conformidad con la ley y las convenciones internacionales". Esa reserva de ley contenida en dicha disposición, fue invocada en la línea argumentativa desarrollada por la parte accionante, para promover la inconstitucionalidad de dicho decreto, ante el supuesto de la ausencia de una ley que regulara la materia del indulto, lo cual alegadamente le impedía al Jefe de Estado, conceder dicha gracia.

En el indicado precedente, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana consideró que "*el ejercicio de la potestad de indulto atribuida por la Constitución al presidente de la República no debe ser anulada por la inercia del legislador, al que le corresponde regular las condiciones y los aspectos procedimentales para su adecuado ejercicio. Por ello, procede exhortar al Congreso Nacional para que en el ejercicio de la función legislativa que le es propia, subsane ese vacío normativo con la aprobación de una ley que establezca claramente las condiciones sobre la selección de los candidatos a indultos, modalidades, procedimiento y las excepciones, dentro de los límites constitucionales y los acuerdos internacionales*."(Fundamento núm. 9.10)

g. Por otra parte, conviene destacar la Sentencia TC/467/15[11], dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, con motivo de una acción directa en inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley núm. 252-12, que eleva a la Sección Barranca, Provincia La Vega, a la categoría de distrito municipal, con el nombre de Distrito Municipal Don Juan Rodríguez, del siete (7) de octubre de dos mil doce (2012). Dicha acción fue promovida a fin de que el tribunal emitiera una sentencia interpretativa aditiva del artículo

[11] Dictada en fecha cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015).

6 de la Ley núm. 252-12, del 7 de octubre del 2012, que eleva a la Sección Barranca, Provincia La Vega, a la categoría de distrito municipal, con el nombre de Distrito Municipal Don Juan Rodríguez, a fin de que se ordenara a la Junta Central Electoral a convocar y celebrar elecciones extraordinarias en la indicada demarcación. En el conocimiento del referido caso, Tribunal Constitucional de la República Dominicana tuvo la oportunidad de pronunciarse en torno al tema analizado, señalando lo siguiente:

> "*Acorde con lo anterior, si bien es cierto que el accionante, señor Edwin Rafael Marte de León, no ha formulado concretamente una infracción constitucional en contra de la norma impugnada, no menos cierto es que ha invocado una omisión legislativa que, conforme a los argumentos desarrollados por la Junta Central Electoral, afecta la administración local del referido distrito municipal, en relación con los artículos 199, 201 y 202 de la Constitución de la República. Conviene señalar en este punto que la 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 inconstitucionalidad, motivo por el cual procede la admisibilidad de la presente acción y conocer el fondo de la misma*. (Fundamento núm. 9.4)

Si bien fueron reconocidos los méritos de las pretensiones del accionante, la decisión adoptada por dicho tribunal no estuvo en la dirección interpretativa aditiva a fin de suplir la omisión legislativa relativa verificada en la especie, puesto que debido a la cercanía de la convocatoria para las próximas elecciones ordinarias de las autoridades municipales, programadas para el mes de mayo del año 2016, fue rechazada la indicada acción a fin de no entorpecer el curso del proceso electoral ordinario que se aproximaba.

h. Los referidos precedentes permiten comprobar que, si bien el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en torno a omisiones legislativas absolutas, lo ha hecho sobre la base de la interposición de una acción directa en inconstitucionalidad contra una ley existente o un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, en cuyo conocimiento ha sido advertida dicha modalidad de omisión legislativa y, en consecuencia, ha emitido una sentencia "exhortativa" al Congreso para que en el ejercicio de la función legislativa que le es propia, subsane ese vacío normativo con la aprobación de una ley.

i. Dichas condiciones no se verifican en el presente caso, puesto que la acción directa en inconstitucionalidad ha sido dirigida contra la inexistencia de una ley y no contra una ley existente, conforme ha sido configurado el indicado proceso constitucional en el mencionado artículo 185 de la Constitución dominicana. Tampoco se verifica la realización de un llamado exhortativo al Congreso Nacional, sino una orden para emisión de leyes, lo cual no coincide con la práctica jurisprudencial del Tribunal Constitucional que, en plena observancia del principio de separación de los poderes, ha emitido sentencias exhortativas cuando advierte un vacío normativo que requiere ser subsanado por el Legislador.

## 3. Posible solución procesal.

Producto de las consideraciones expuestas en el apartado anterior, concluyo que la presente acción directa en inconstitucionalidad debió ser declarada inadmisible por no cumplir con lo previsto en los artículos 184 de la Constitución, 36, 45 y 46 de la Ley núm. 137-11.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto.

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

## VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

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

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

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), el veinte (20) de junio de dos mil catorce (2014), institución que imputa al Congreso Nacional haber violado la Constitución por omisión, por no haber cumplido con los mandatos constitucionales previstos en los artículos 97, 203, 210 y 272.

2. El contenido de estos textos es el siguiente:

> *Artículo 97.- Iniciativa legislativa popular. Se establece la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y*

*ciudadanas no menor del dos por ciento (2%) de los inscritos en el registro de electores, podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de esta iniciativa.*

*Artículo 203.- Referendo, plebiscitos e iniciativa normativa municipal. La Ley Orgánica de la Administración Local establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para el ejercicio del referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipales con el fin de fortalecer el desarrollo de la democracia y la gestión local.*

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

*1) No podrán tratar sobre aprobación ni revocación de mandato de ninguna autoridad electa o designada;*
*2) Requerirán de previa aprobación congresual con el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara.*

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

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se declara inadmisible por falta de objeto la acción en inconstitucionalidad por omisión en lo que respecta al artículo 97 de la Constitución, en razón de que el mandato constitucional contenido en el mismo fue cumplido, al dictarse la Ley núm. 136-15, que regula la Iniciativa Legislativa Popular, del 7 de agosto de 2015. Mientras que en lo que concierne a los demás textos constitucionales la acción fue acogida. Compartimos esta decisión; sin embargo, salvamos nuestro voto en relación a los aspectos que indicamos a continuación:

1) Legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad. Porque entendemos que los ciudadanos dominicanos que accionan en inconstitucionalidad deben demostrar que tienen un interés legítimo y jurídicamente protegido, en aplicación de lo previsto en artículo 185.1 de la Constitución, mientras que la mayoría sostiene que el referido requisito debe presumirse y que es suficiente con establecer que el accionante es dominicano y goza de los derechos civiles y político.

2) Modalidad de inconstitucionalidad por omisión prevista en el sistema de justicia constitucional dominicano. La Procuraduría General de la República sostuvo que el Tribunal Constitucional no tiene competencia para conocer de las omisiones constitucionales absolutas, conclusiones que no fueron contestadas. Estas conclusiones debieron contestarse e indicar que, si bien no fue consagrada dicha modalidad de inconstitucionalidad por omisión, el Tribunal Constitucional tiene facultad para conocerla en su condición de guardián de la Constitución y en aplicación del artículo 6 de la Constitución, texto en el que se consagra que la personas y entidades que ejercen potestades públicas están sujetas a la Constitución.

3) Plazo otorgado al Poder Legislativo para que le dé cumplimiento a los mandatos constitucionales previstos en los artículos 203, 210 y 272. La mayoría de este tribunal ha concedido al Congreso Nacional un plazo de dos años para que cumpla con los referidos mandatos constitucionales, mientras que nosotros entendemos que debió otorgarse, como máximo, un plazo de año.

**A. Sobre la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad**

3. En varias sentencias de este Tribunal Constitucional, hemos manifestado nuestro desacuerdo con la interpretación que se le dado al artículo 185.1 de la Constitución, texto en el cual se establece que cualquier persona que demuestre un interés legítimo y jurídicamente protegido está legitimado para accionar en inconstitucionalidad. Sostenemos que en este texto se condiciona la legitimación de los particulares a que aporten las pruebas del señalado requisito. Sin embargo, la mayoría del tribunal ha considerado que el interés legítimo y jurídicamente protegido debe presumirse y que todos los ciudadanos dominicanos que estén en pleno ejercicio de sus derechos civiles y político pueden acceder al Tribunal Constitucional a cuestionar la constitucionalidad de cualquier norma jurídica.

4. De esta manera, la mayoría del Tribunal Constitucional ha instaurado en nuestro sistema de justicia constitucional la figura de la acción popular, figura esta que fue descartada de manera abrumadora por el constituyente, según consta en las actas de la Asamblea Nacional que votó la Constitución vigente. En esta ocasión estamos reiterando el voto invocado en casos anteriores. (Véase Sentencias TC/0345/19; TC/0182/20; TC/0135/20, entre otras).

**B. La inconstitucionalidad por omisión absoluta no fue prevista en nuestro sistema, pero puede invocarse, en virtud de que la Constitución vincula el Poder Legislativo**

5. Las violaciones a la Constitución generalmente se cometen por acción, en particular, cuando el Poder Legislativo dicta una norma, ya que en algunos casos el contenido de la norma no es compatible con la Constitución. Sin embargo, la Constitución también puede violarse por omisión.

6. La doctrina considera que este tipo de inconstitucionalidad se concretiza solo en el supuesto derivado de la falta de sanción de norma cuyo dictado exige la Constitución. De manera que la mora que se ataca por esta vía debe derivar del incumplimiento en el dictado de una norma que la Constitución impone como un deber concreto. Pero hay que tener en cuenta que dicho deber puede ser discrecional o de cumplimiento imperativo. En el primer caso, si el legislador legisla estaría actuando en el marco del ejercicio de una atribución constitucional, pero si no lo hace no estaría violando la Constitución. En cambio, cuando se trata de un mandato imperativo si no se legisla se habilita la vía de la acción en inconstitucionalidad por omisión.[12]

7. El criterio de inconstitucionalidad por omisión que antecede hace referencia solo a una de las dos modalidades de esta figura, específicamente a la absoluta. Ciertamente, tradicionalmente se reconoce la inconstitucionalidad por omisión absoluta y la inconstitucionalidad por omisión relativa, la primera se concretiza, como indicamos anteriormente, cuando falta cualquier norma aplicativa del precepto constitucional. En cambio, la segunda deriva de una actuación parcial que regula solo algunas de las relaciones que se desprenden

[12] Sagues, Néstor Pedro, La acción de inconstitucionalidad por omisión en la Constitución de la Provincia de Río Negro, pp. 109-122. En Bazán, Víctor, (Coordinador), Inconstitucionalidad por omisión, Editorial Temis S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1997, pp. 111-112

del mandato constitucional y se obvia regular otras relaciones análoga, con la consiguiente lesión del principio de igualdad.[13]

8. Según la Procuraduría General de la República el Tribunal Constitucional no tiene competencia para pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad por omisión absoluta. En efecto: esta institución sostiene, según consta en la página 10 de esta esta sentencia, que:

> *B) Que, sin menoscabo de las conclusiones precedentes, y en atención a las razones expuestas derivadas de las disposiciones de los artículos 185. 1 de la Constitución, así como de los artículos 36 y 47.11 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, procede declarar inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad antes señalada, en razón a que esa alta corte carece de competencia para pronunciarse sobre una inconstitucionalidad por omisión absoluta.*

9. Del análisis de este alegato, advertimos que lo que está planteando la referida institución es que ni el constituyente, ni el legislador previeron la inconstitucionalidad por omisión absoluta, de lo cual derivan la incompetencia del Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre la misma. Estas conclusiones no fueron contestadas, pero como la acción fue acogida, se infiere que el tribunal la ha rechazado y, en consecuencia, asume, lamentablemente sin explicarlo, que tiene competencia para conocer esta modalidad de inconstitucionalidad por omisión.

[13] Véase Fernández Segado, Francisco, La inconstitucionalidad por omisión: ¿Cauce de la tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica? p. 7-33. En Bazán, vector (coordinador), Inconstitucionalidad por omisión, Editorial Temis S.A. Santa Fe de Bogotá-Colombia, 1997, p. 18

10. En torno a esta cuestión, consideramos que la tesis invocada por la Procuraduría General de la República es parcialmente correcta, porque, como veremos más adelante, del análisis de los textos que regulan la figura que nos ocupa, resulta que de las dos modalidades de inconstitucionalidad por omisión solo fue prevista la relativa, no así la absoluta.

11. En nuestro sistema hay tres textos legales que se refieren a la inconstitucionalidad por omisión: los artículos 6, 36 y 47 párrafo II de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos Constitucionales. En estos textos se establece lo siguiente:

> *Artículo 6.- Infracciones Constitucionales. Se tendrá por infringida la Constitución cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.*
>
> *Artículo 36.- Objeto del Control Concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.*
>
> *Artículo 47.- Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto*

*impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.*

*Párrafo II.- Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado.*

12. En el primero de los textos el legislador se limita mencionar la palabra omisión, no con mucha propiedad, por cierto, ya que hace alusión a la misma como si se tratara de una actuación, cuando significa todo lo contrario: no hacer. Del análisis del segundo texto queda claro que la acción en inconstitucionalidad se incoa contra normas jurídicas que por acción u omisión violen la Constitución.

13. Al requerirse la existencia de una norma, resulta que no hay lugar para la modalidad de inconstitucionalidad por omisión absoluta, pues esta supone, precisamente, la ausencia de una norma, que por mandato constitucional expreso debió dictar el legislador. Si la acción se incoa contra una norma jurídica la única inconstitucionalidad por omisión que puede derivarse es la relativa, la cual se tipifica, como ya se indicó, cuando esta desconoce el principio de igualdad al dejar fuera de protección, o sin posibilidad de beneficiarse, a un segmento de la sociedad que se encuentra en una situación similar al segmento social que fue tomado en cuenta por el legislador.

14. Del contenido del tercer de los textos tampoco puede derivarse la inconstitucionalidad por omisión absoluta, todo lo contrario, pues en este texto, el legislador asume que la única modalidad de inconstitucionalidad por omisión que existe es la relativa, ignorando de esta forma a la inconstitucionalidad por omisión absoluta. Efectivamente, en el texto en cuestión se establece que la omisión legislativa debe entenderse "(…) como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto (…)". No cabe duda de que el legislador dominicano solo pensó en la inconstitucionalidad por omisión relativa, desconociendo la abundante doctrina y jurisprudencia que admite la existencia de la inconstitucionalidad por omisión absoluta.

15. Lo expuesto en los últimos párrafos le dan la razón, parcialmente, a la Procuraduría General de la República, pues entendemos que a pesar de que ni el constituyente, ni el legislador contemplaron la inconstitucionalidad por omisión absoluta, el Tribunal Constitucional tiene facultad para sancionar las omisiones absolutas, en la medida que el Poder Legislativo como los demás poderes está sujeto a la Constitución, tal y como se indica en el artículo 6 de ésta.

16. Según el referido texto: "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".

17. Como los Poderes Públicos están sujetos a la Constitución no pueden dictar actos que sean contrarios a la misma, ya que esta es la norma superior del sistema. Pero, además, estos poderes deben darle cumplimiento a los

textos constitucionales que consagran mandatos concretos. Así, por ejemplo, si el constituyente crea una institución y manda a que se dicte una ley para que esta sea viable, el legislador está constitucionalmente obligado a dictar dicha ley y si no lo hace incurre en una infracción constitucional de mayor trascendencia que cuando dicta una ley constitucionalmente defectuosa.

18. En este sentido, si el Tribunal Constitucional puede reprochar al Poder Legislativo el hecho de que dicte una norma constitucionalmente defectuosa, con mayor razón puede exigirle que dicte una norma en cumplimiento de un mandato constitucional expreso, que es, precisamente, la situación que se presenta en el presente caso.

19. Oportuna es la ocasión para sugerir que en una eventual reforma a la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, se introduzca de manera expresa la inconstitucionalidad por omisión absoluta, ya que según se ha explicado en los párrafos anteriores el sistema acusa un vacío en la materia, que de no corregirse dejaría abierta la posibilidad de que se cuestione la competencia del Tribunal Constitucional, tal y como lo ha hecho en el presente caso la Procuraduría General de la República.

## Conclusiones

### A. Legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La elección del referido modelo se evidencia en el

contenido de la parte in fine del artículo 185.1, de la Constitución, texto que condiciona la legitimación de los particulares a que acrediten un "interés legítimo y jurídicamente protegido". Presumir dicho requisito, como ha decidido la mayoría de este tribunal, constituye un desconocimiento del texto constitucional indicado. En cada caso, el accionante debe acreditar que tienen un interés legítimo y jurídicamente protegido.

**B. Imprevisión de la inconstitucionalidad por omisión absoluta**

El legislador dominicano contempló la inconstitucionalidad por omisión relativa, no así la inconstitucionalidad por omisión absoluta. Sin embargo, el Tribunal Constitucional tiene facultad para sancionar esta modalidad de inconstitucionalidad y exigirle al Poder Legislativo que cumpla con los mandatos constitucionales que de manera expresa ponen a su cargo la obligación de dictar una determina ley. El fundamento de esta facultad deriva del artículo 6 de la Constitución, en la cual se indica que todas las personas y órganos que tienen potestades públicas están sujetos a la Constitución.

**C. Plazo otorgado para dictar las leyes que se contemplan en los mandatos constitucionales**

Las leyes que se contemplan en los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución debieron ser dictada hace más de diez años, de manera que se trata de una mora legislativa muy prolongada. En este sentido, entendemos que el plazo razonable que correspondía otorgar para subsanar dicha mora era de un año y no de dos años, como lo entendió la mayoría del tribunal.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

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

## VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *"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",* presentamos un voto disidente, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. La sentencia respecto a la cual presentamos esta posición particular conoce y decide una acción directa de inconstitucionalidad presentada por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), mediante la cual esta organización no gubernamental perseguía que esta alta judicatura constitucional ejerciera un control constitucional sobre la actividad y procedimiento legislativo, pues mediante su acción su pretensión procura que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad del Congreso Nacional respecto a la omisión de cumplir con mandatos constitucionales de dictado de leyes, en específico los contenidos en los arts. 97[14], 203[15], 210[16], y 272[17] de la ley fundamental.

[14] "*Artículo 97.- Iniciativa legislativa popular. Se establece la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del dos por ciento (2%) de los inscritos en el registro de electores, podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de esta iniciativa."*
[15] "*Artículo 203.- Referendo, plebiscitos e iniciativa normativa municipal. La Ley Orgánica de la Administración Local establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para el ejercicio del referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipales con el fin de fortalecer el desarrollo de la democracia y la gestión local".*
[16] "*Artículo 210.- Referendos. Las consultas populares mediante referendo estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración, con arreglo a las siguientes condiciones:*

2. En tal sentido, el accionante aduce:

> "*...El Tribunal Constitucional, como instancia jurisdiccional, tiene La facultad de sancionar la actitud asumida por el Congreso Nacional, haciendo uso de sus facultades constitucionales, restablecimiento el orden constitucional subvertido mediante la promulgación de un reglamento o instructivo que incorpore los principios generales relativo al procedimiento especial para el libre ejercicio de las iniciativas legislativas, a las consultas populares; que en principio, debió estar contemplado en la ley especial que el Congreso Nacional, está pendiente de promulgar en un tiempo oportuno en cumplimiento con los artículos 97 y 210 de la reforma constitucional promulgada el 26 de enero del año 2010. El Congreso Nacional, está violando la Constitución de la República, cuando ignora el mandato dado por la propia constitución sobre la urgencia requerida en la promulgación de la ley de iniciativa de las consultas populares en la Republica Dominicana. (...).*"

---

1) *No podrán tratar sobre aprobación ni revocación de mandato de ninguna autoridad electa o designada;*
2) *Requerirán de previa aprobación congresual con el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara.*

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

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

*Párrafo II.- La aprobación de las reformas a la Constitución por vía de referendo requiere de más de la mitad de los votos de los sufragantes y que el número de éstos exceda del treinta por ciento (30%) del total de los ciudadanos y ciudadanas que integren el Registro Electoral, sumados los votantes que se expresen por "SÍ" o por "NO".*
*Párrafo III.- Si el resultado del referendo fuere afirmativo, la reforma será proclamada y publicada íntegramente con los textos reformados por la Asamblea Nacional Revisora.*

3. En virtud de lo anterior, y acogiendo en parte a nuestro modo de ver, las pretensiones de los accionantes, la sentencia respecto a la cual presentamos este voto disidente, acogió la acción interpuesta entendiendo que, como sucede en otros sistemas de justicia constitucional, entre las atribuciones de esta sede constitucional se encuentra el poder controlar las denominadas omisiones legislativas absolutas, razonando la mayoría calificada de este Tribunal, en ese sentido:

> "*…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***.**
>
> *[…]*
>
> *… 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." (subrayado nuestro)*

4. Con estas motivaciones de trasfondo, la mayoría calificada de la matrícula de este tribunal especializado en justicia constitucional decidió,

> **[…]**
> ***"TERCERO: ACOGER*** *en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión absoluta interpuesta por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), respecto de los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución y, en consecuencia,* ***DECLARAR la inconstitucionalidad por omisión legislativa en que ha incurrido el Congreso Nacional*** *por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los referidos artículos y del principio de supremacía constitucional.*
>
> ***CUARTO: ORDENAR al Congreso Nacional cumplir con lo dispuesto en los artículos 203, 210 y 272, en un plazo no mayor a dos (2) años****, contados a partir de la notificación de la presente decisión."* (Los subrayados y negritas son nuestros)

5. Es en atención a todo lo supraindicado, que esta juzgadora tiene a bien presentar un voto disidente por estar en absoluto desacuerdo con la sentencia de marras, pues entendemos: a) que el objeto del control concentrado de constitucionalidad en el sistema de justicia constitucional dominicano, y según el mandato del constituyente y el legislador, recae inexorablemente sobre un texto normativo, b) que en nuestro modelo de justicia constitucional no se ha

configurado la omisión legislativa absoluta y por tanto escapa de la competencia de este TC, y c) que con la presente decisión este Tribunal Constitucional ha quebrantado la Constitución, el principio de Separación de Poderes y suplantado al constituyente pues ha excedido con creces sus facultades y atribuciones sustantivamente establecidas, e incluso ha violado sus propios precedentes, sin dar cumplimiento a la ley 137-11, específicamente el artículo 31 sobre las debida motivación cuando varié sus precedentes.

6. En tal orden desarrollaremos la presente posición particular exponiendo, i) Sobre el objeto del control de constitucionalidad en el sistema de justicia constitucional dominicano; ii) Alcance normativo del mandato y obligación constitucional encargado al legislador por parte del constituyente; iii) Diferencias entre las omisiones legislativas relativas y absolutas, en base a la doctrina comparada, iv) Trasgresión del Tribunal Constitucional al principio de separación de poderes y suplantación de la voluntad del constituyente mediante la presente decisión, v) Erróneo ejercicio de cambio de precedente respecto a la posición anterior del Tribunal sobre la omisión legislativa, y vi) Sobre la falta de estatuir en que incurrió Tribunal Constitucional al no responder ni referirse a las conclusiones de los accionantes.

## I. Sobre el objeto del control de constitucionalidad en el sistema de justicia constitucional dominicano

7. Como en gran parte de América Latina, el sistema de control de constitucionalidad vigente en la República Dominicana incluye (a) el control difuso de constitucionalidad atribuido a todos los jueces del orden judicial (b) la instauración de un órgano concentrado de control de constitucionalidad,

combinación de sistemas al que usualmente se denomina modelo latinoamericano, dual o mixto de control de constitucionalidad.

8. Esta dualidad de sistemas se deriva de la combinación de los artículos184, 185 y 188 de la ley fundamental, textos donde también encontramos y explicó el asambleísta revisor del año 2010 y 2015 cual es el objeto del referido control de constitucionalidad, pues se fijó taxativamente en el art. 185.1 que las acciones de inconstitucionalidad se interponen *"…contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas…"*.

9. Mas aún, el legislador orgánico interpretando lo dispuestos por la Asamblea Revisora, se hizo eco del referido artículo 185.1, y fijo igualmente en el art. 36 de la ley 137-11, la competencia del Tribunal Constitucional en materia de Acción de Directa de Inconstitucionalidad, lo que no deja espacio para dudas en el sentido de la competencia limitada del Tribunal Constitucional, respecto a la antes dicha acción de inconstitucionalidad y su objeto, pues allí el legislador al desarrollar expresamente el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad indica:

> *Objeto de la Acción Directa. "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." (Subrayado nuestro)***

10. Como se puede verificar de forma meridiana, el pueblo, a través del constituyente y luego a través del legislador tomó una decisión clara e indiscutible, respecto al control de constitucionalidad y los actos sobre los cuales corresponde ejercitarse, palmariamente delimitando que el mismo tiene

como objeto un texto normativo preexistente, tales como ***leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva***, no siendo materia de acción en inconstitucionalidad, la omisión legislativa absoluta, descuido o negligencia del legislador, como ha establecido la sentencia sobre la cual presentamos este voto particular. Y es que hablar del vocablo omisión, es igual que decir, descuido, olvido o negligencia; puede entonces, ¿un descuido, un olvido o la negligencia de una persona u órgano, caer dentro del objeto de la acción directa de inconstitucionalidad prevista por la Asamblea Revisora y por la ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales?

11. En respuesta a la pregunta anterior, entendemos, que no, pues para que en el sistema de justicia constitucional dominicano, proceda la acción directa de inconstitucionalidad, debe siempre enmarcarse dentro del artículo 185.1 de la Constitución y el artículo 36 de la ley 137-11, citada, es decir recaer sobre un texto normativo de rango infraconstitucional, con la característica de material y tangible, perceptible y notorio, ya que es ese tipo de acto o texto el que materializa el objeto de la referida acción mediante el ejercicio de la confrontación que se hace de los mismos con la Constitución, no así una dejadez, olvido o negligencia, que son vocablos que aluden, más que nada, a un comportamiento determinado de la persona u órgano a quien se le atribuye, tales actuaciones.

12. De ahí que, al establecer este Tribunal Constitucional, que en el presente caso, procede acoger la acción de inconstitucionalidad por haber omitido el legislador dictar las leyes de las que hablan los artículos 87. 203, 210 y 272 de la Constitución, relativos a Iniciativa legislativa popular y referendo aprobatorio, vario el objeto de este sistema concentrado de inconstitucionalidad y a mi modo de ver, agrego disposiciones nuevas tanto al

texto constitucional, como a la ley orgánica 137-11, cuestiones estas que vulneran el mismo orden constitucional que este órgano, está obligado a garantizar, ello debido a que una de las funciones del Tribunal Constitucional es mantener la Supremacía Constitucional, que a decir del profesor Flavio Darío Espinal[18] *´´La noción de la supremacía constitucional implica tres elementos básicos: el primero, que la Constitución es una norma jurídica; el segundo, que se trata de una norma fundamental que ocupa la cúspide de la pirámide de las fuentes del Derecho; y tercero, que las leyes, así como las demás normas infra legales y actos jurídicos, deben estar conformes con sus disposiciones´´* Retenemos el último elemento planteado por el profesor Espinal, pues en ello se evidencia lo que hemos sostenido de que la acción directa en inconstitucionalidad recae sobre el objeto cierto y material de las leyes y demás normas infra legales y actos jurídicos, y no sobre la voluntad o no del legislador de elaborar determinadas leyes, cuando incluso, si bien puede resultar una obligación de hacer a cargo del legislador, la misma debe considerarse "*un deber libre en el tiempo*[19] como dice el profesor chileno Jorge Baraona González, aludiendo a cuando el tiempo de cumplir una obligación no se configura ni forma parte de la estructura misma del deber de prestación, como en el caso de la especie, pues si bien sabido es, que el legislador tiene un deber de hacer las leyes reservadas en la constitución, lo cierto es que ni la Constitución ni ninguna otra ley, le obliga a elaborar la ley en un determinado tiempo, por lo que en el caso de Republica Dominicana, el legislador se encuentra ante un deber libre en el tiempo.

13. Es por ello, que considero que el Tribunal Constitucional, no debió salirse de la esfera competencial que le ha deparado la Constitución y su ley orgánica, para conocer de la acción directa de inconstitucionalidad en el caso de la especie, agregando objeto nuevo al previsto de manera expresa por el

[18] La Supremacía de la Constitucion. Diario Libre, 16 de octubre año, 2014.
[19] La Exigibilidad de las Obligaciones. Revista Chilena, volumen 24, volumen 3, pág. 503-529, (1997)

dicho artículo 185.1 de la carta sustantiva, pues a nuestro entender ha invadido la esfera del constituyente, como más adelante lo sustentaremos.

Todo lo anterior correlativamente, lleva a plantearnos el alcance normativo del mandato y obligación constitucional encargado al legislador por parte del constituyente.

## II. Alcance normativo del mandato y obligación constitucional encargado al legislador por parte del constituyente.

14. Todo mandato u obligación consignado en un texto normativo encierra en sí, la prescripción impuesta al sujeto al cual se dirige a cumplir con un determinado deber concreto según lo consignado en la norma. Por tanto, en principio, el derecho es un aparato coactivo, en sí mismo y por sí mismo considerado[20].

15. Y es que, en la propia teoría del derecho, e igualmente en la teoría de las obligaciones, "*lo que hace que una determinada conducta sea antijurídica es que el ordenamiento jurídico-positivo reaccione a dicha conducta con un acto coaactivo*[21]*",* en otras palabras, que lo que completa y hace que una norma se torne jurídicamente eficaz y exigible son las consecuencias y el constreñimiento que el legislador – y en este caso el constituyente – haya fijado por su incumplimiento. De hecho, no existe sanción sin texto, según lo consagra el numeral 7 del artículo 69 de la Constitución, que dispone: **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;

[20] Al respecto ver KELSEN, Hans. **Teoría Pura del Derecho.** Págs. 62 y 72
[21] KELSEN, Hans. **Teoría pura del derecho.** P. 57

16. En su **"**Teoría General del Derecho", Norberto Bobbio también aborda lo referente al mandato normativo o legal sin prescripción o constreñimiento especifico, y nos explica que *"lo que hace del mandato un conjunto de palabras significantes cuya función es modificar el comportamiento de los demás, radica en las consecuencias desagradables que el destinatario debe esperar de su incumplimiento"*[22], explicándonos igualmente Bobbio que el comportamiento previsto por un imperativo vinculado con un constreñimiento se erige en obligatorio, en otras palabras, genera una obligación.

17. A riesgo de pecar de reiterativos, cedemos la palabra ahora al jurista español Luis Prieto Sanchís, que en sus "Apuntes de Teoría del Derecho", también aborda lo referente a este tema, y nos explica que "*las auténticas normas jurídica son las que se dirigen a los funcionarios, es decir, aquellas que ordenan a ciertos sujetos (por lo común los jueces) la aplicación de una medida coercitiva en determinados supuestos: si alguien comete un delito entonces debe ser castigado, donde el deber ser no pesa sobre el ciudadano sino sobre el juez llamado a aplicar una sanción"*[23].

18. Aunando todo lo anterior podemos fácilmente concluir en que una norma completa y genuina es aquella que contiene y prevé entre sus prescripciones un mandato – la obligación de cumplir un supuesto de hecho o jurídico – y un mecanismo de constreñimiento y termino o plazo para su cumplimiento, frente al cual, se faculta – generalmente – a un juzgador a confirmar el incumplimiento e imponer el cumplimiento de la norma u obligación según lo consignado en la disposición, siendo las disposiciones que no contengan esta última parte – término de cumplimiento o sanción - prescripciones

[22] BOBBIO, Norberto. **Teoría General del Derecho.** P. 47
[23] PRIETO SANCHÍS, Luis. **Apuntes de Teoría del Derecho.** P. 62

descriptivas, consejos o meras normas en blanco, cuyo cumplimiento dependerá de la voluntad de destinatario.

19. Justamente en presencia de estas últimas, nos encontramos en lo consignado en los artículos 203, 210 y 272, normas en que el constituyente, respetando la autonomía y libertad de configuración legislativa congresual, encomendó ciertas materias al desarrollo legislativo, pero no fijó término, sanción o consecuencia jurídica frente a su no cumplimiento inmediato, a nuestro modo de ver, para permitir que la discusión y adopción del texto normativo se hiciese llevándose el mayor rigor posible, sin las premuras ni agobios propios de la prisa, pero tampoco fijó el constituyente, ni el legislador orgánico, que este tipo de mandatos podía ser objeto del control directo de inconstitucionalidad, tal como lo hemos planteado más arriba.

20. Como expondremos en un epígrafe posterior, este Tribunal Constitucional modificó la prescripción normativa que estableció el constituyente, y en ausencia de un mandato, término o sanción, se abrogo la facultad de modificar la Constitución, y añadió al texto sustantivo un plazo de 2 años para que el legislador dicte estas leyes, suplantando de este modo la voluntad del pueblo manifestada por el constituyente debidamente plasmada en nuestra ley fundamental.

21. Por ello, a nuestro modo de ver, el Tribunal Constitucional y su voto mayoritario, ha confundido la “omisión legislativa relativa” con la “omisión legislativa absoluta”, esto a nuestro modo de ver por falta de conceptualizar ambas figuras, antes de abocarse a desarrollar y decidir una sanción al constituyente dominicano, sin fundamento normativo que así lo prevea, tanto en darle competencia a esta corporación constitucional a tales fines, como al extralimitarse a sancionar al constituyente por no cumplir con un mandato

constitucional, de *un deber libre en el tiempo*, ya que no ha sido creado plazo alguno, ni por la Constitución, ni por la ley Orgánica 137-11, para que el legislador elabore las leyes de que trata la absurda acción en inconstitucionalidad.

Debido a todo lo antes dicho, entiendo que hubo confusión de esta corporación, respecto a la figura de la omisión legislativa absoluta y omisión legislativa relativa, como hemos dicho en parte anterior y que desarrollaremos en el apartado que sigue.

22. En este sentido y a nuestro modo de ver, un aspecto soslayado por esta alta judicatura constitucional al dictar su fallo, es que cada constituyente y cada ordenamiento constitucional se otorga a si mismo su propio sistema de justicia constitucional y esta concreción es lo que determina, la competencia y organización de los juzgadores supremos, lo cual impide que el Tribunal Constitucional suplante jurisdiccionalmente la voluntad del constituyente y del legislador orgánico, atribuyéndose competencias que no les fueron dadas.

23. Lo anterior lo traemos a colación porque, en sus abigarradas motivaciones, la mayoría de los integrantes del pleno de este órgano afirman 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."*

24. En primer lugar, en este párrafo verifica esta juzgadora, que el voto mayoritario afirma: "*Tribunal Constitucional ha establecido en distintas ocasiones que es de su competencia conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad por omisión."* Sin embargo, no cita un solo precedente donde se compruebe tal situación, lo que pone de manifiesto lo infundado y falaz que viene a ser dicha afirmación, sin necesidad de abundar más al respecto

25. Para graficar de forma clara lo que venimos argumentando, nos auxiliaremos de los ejemplos del derecho constitucional comparado, en especial de los sistemas de justicia constitucional Colombiano y Ecuatoriano, y así colocaremos al lector en condiciones de llegar a su propias conclusiones respecto al tema que venimos tratando, y es que, mientras de manera similar al caso dominicano, el legislador y constituyente de la hermana República de Colombia – y así ha sido interpretado por su juzgador constitucional – no tiene la atribución expresa para invadir y arrebatar las competencias del congresista y asumir el rol de legislador positivo pleno, el constituyente Ecuatoriano fue expreso en encomendar a su Tribunal Constitucional este asunto.

26. En tales ordenes, la Constitución Colombiana en su art. 241 fija que compete a la Corte Constitucional de dicho país, "*4.* ***Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes****, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación."* y *"5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el*

*Gobierno […] por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación."*

27. Por su parte, la ley 2067 de 1991, que establece las competencias y régimen procedimental de la Corte Constitucional, del aludido país, al regular lo referente al control concentrado de constitucionalidad establece que,

> ***"ARTÍCULO 2o.*** *Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:*
> *1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas";*

28. Es decir que el modelo de justicia constitucional colombiano, similar al dominicano, presupone y exige la existencia de un elemento material – que en el caso de República Dominicana, conforme el artículo 185.1 de la Constitución son: "*leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas*" y en el caso de Colombia "*leyes…"* y "*normas acusadas…"*- por lo que el control concentrado no puede efectuarse "en el aire", sin la existencia de un texto normativo que prefigure y conforme la violación al texto supremo, y que pueda ser confrontado por el mismo.

29. A este respecto la Corte Constitucional de Colombia ha sido enfática, expresando que "*…el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 fija los requisitos mínimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad y exige que los ciudadanos: (i) señalen las disposiciones legales contra las que dirigen la acusación"*, y asimismo expresando que "*de manera excepcional, el silencio del Legislador puede ser objeto de control jurisdiccional a través de*

*la acción pública de inconstitucionalidad en la que se cuestione una omisión de carácter relativo. Sin embargo, la Corte ha señalado de manera invariable que no es competente para conocer omisiones legislativas absolutas". (*Sentencias C-767 de 2014 y C-122 de 2020), y es que, en palabras de esta Corte, "*Las omisiones absolutas (omisiones de legislador, tal como las conoce la doctrina) consisten en la falta total de regulación normativa, referida a un aspecto cualquiera de la realidad regulable. Como, por sustracción de materia, la ausencia íntegra de normatividad no puede ser cotejada con ningún texto, lo cual incluye, por supuesto, el de la Constitución, la jurisprudencia admite que frente a este tipo de omisiones el juez constitucional se encuentra impedido para ejercer el juicio de correspondiente." (*C-041 del 2002)

30. El asunto es claro y contundente: en el sistema de control de constitucionalidad colombiano, que mutatis mutandis es similar al dominicano, la ausencia de un objeto material – texto normativo – respecto al cual ejercer la confrontación de constitucionalidad, impide que el juez constitucional pueda ejercer control sustantivo alguno.

31. Como se puede verificar en la doctrina jurisprudencial de este Tribunal, específicamente en el precedente TC/0467/15, justamente estos habían sido los criterios de esta judicatura respecto al tema, apropiadas consideraciones que, con vagas y farragosas motivaciones fueron abandonadas para el caso de la especie, en tal orden en el supraindicado precedente fue consignado que,

> *9.5. Lo establecido precedentemente en torno a la omisión legislativa, ha sido igualmente reconocido por la Corte Constitucional de Colombia, afirmando lo siguiente:*

> *La demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, impone al actor demostrar lo siguiente:* ***(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo;"*** *(resaltado nuestro)*

32. No amerita una profunda ni profusa explicación para demostrar que hasta este nuevo criterio – completamente apartado a nuestra norma constitucional y legal – este Tribunal había considerado que se exigía un texto normativo sobre el cual acusar y el cual confrontar con la ley de leyes.

33. Como ejemplo completamente distinto y distante al sistema dominicano – y mutatis mutandis al colombiano – lo es el sistema de justicia constitucional ecuatoriano, pues el constituyente y legislador de dicho país ha previsto y facultado en su ordenamiento sustantivo al juzgador constitucional de este país suramericano para, "*10**. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales**, **dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional**. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley." (*Art. 437). Fíjese que aun en Ecuador, de contener un plazo, que en principio debe estar indicado en la misma Constitución.

34. El juzgador constitucional ecuatoriano, consciente de que su sistema de justicia constitucional es extraordinario y poco común, ha afirmado en su jurisprudencia que "*cabe señalar que las normas constitucionales y legales ecuatorianas extienden el control en lo subjetivo a toda institución del Estado o autoridad pública;* ***y en lo objetivo, a un mandato contenido en la Carta Magna. Así, el primer requisito se reformularía como la exigencia***

***constitucional para que la autoridad o institución pública haga lo prescrito en la Constitución;*** *mientras el segundo sería la inacción o abstención de dicha autoridad a cumplir su deber…". (*Sentencia Casos N.º 0001-11-IO, 0002-11-IO y 0004-11-IO), señalando en el mismo fallo que **"*Cuando nos referimos a una inconstitucionalidad por omisión absoluta o total […] la inacción o abstención de la autoridad o institución se configura por la negligencia o falta de cumplimiento en la tramitación del procedimiento que concluya con la norma o acto debido*."** mientras que *"**En el caso de omisión relativa, parcial o material, destinada al control de normas […] no es la inacción del obligado lo que requiere ser analizado, sino más bien el resultado de su actuación positiva."*** (resaltado nuestro)

35. Como puede verse, en esta sentencia – cual si se tratara de un manual básico de derecho procesal constitucional - el constitucional ecuatoriano deslinda de forma clara las posibilidades competenciales de los órganos constitucionales, y explica cómo solo ante un mandato expreso y tajante – como expone y lo tiene ese órgano de interpretación – puede procederse a ejercer el control abstracto de constitucionalidad respecto a omisiones legislativas totales o absolutas, pues fuera de dicha norma expresa se incurriría en una suplantación de las funciones de otros poderes públicos, y por tanto una violación al principio de separación de poderes.

## III. Diferencias entre las omisiones legislativas relativas y absolutas, en base a la doctrina comparada

36. Volviendo al sistema colombiano, del estudio de las diversas sentencias emitidas por la Corte Constitucional de Colombia, hemos contactado que aquel órgano constitucional, ha hecho una diferenciación entre la omisión legislativa absoluta y la omisión legislativa relativa, veamos: en relación a la

omisión legislativa absoluta y como hemos dicho en parte anterior, la Corte Constitucional se ha declarado incompetente, basado en que no existe una actuación positiva o pronunciamiento de parte del legislador y por tanto no hay con que comparar o confrontar la constitución, **(**sentencia C 543 de 1996). En Sumaria la Corte declara que no existe competencia para conocer de tal acción de inconstitucionalidad por omisión absoluta, pues esa inconstitucionalidad no puede versar sobre un no hacer.

37. En ese mismo tenor, la omisión legislativa relativa recae sobre una ley o acto infra constitucional concreto, que haya omitido garantizar o completar el objeto de la misma norma, sus garantías y valores**.**

38. De tal manera, que ha quedado claro, que la omisión absoluta o total, no existe en República Dominicana, ni en Colombia, y que la diferencia básica radica, en que la omisión absoluta recae sobre una omisión de cumplir una obligación, mientras que la omisión relativa recae sobre un texto material

## IV. Trasgresión del Tribunal Constitucional al principio de separación de poderes y suplantación de la voluntad del constituyente mediante la presente decisión.

39. Uno de los principios propios de la teoría y organización del Estado, que subyace y emerge como aspecto medular en la organización del poder político, es el principio de la separación o división de poderes o funciones, considerándose el mismo como un presupuesto primordial de los Estados en que se protege la libertad ciudadana y los derechos fundamentales de las personas.

40. Y en el actual estadio universal de la evolución de la organización del Estado - que hoy le llamamos Estado Social y Democrático de Derecho - es justamente a los tribunales constitucionales como órganos extra poder y encargados de la guarda y protección de los textos sustantivos a quienes se les ha encomendado verificar que dicho principio se preserve de forma prístina, competencia que se ejecuta mediante básicamente todas sus competencias, pero de forma principal mediante la acción directa en inconstitucionalidad y mediante los denominados conflictos de competencias o atribuciones constitucionales.

41. Pero esta función constitucional de los supremos interpretes sustantivos tienen límites, y como sucede con los demás poderes y órganos del Estado, sus poderes no son magnánimos ni absolutos, lo que ha conducido a que ciertos doctrinarios cuestionen incluso el hecho de que un reducido grupo de jueces, que no son elegidos directamente por la ciudadanía y ajenos a evaluaciones periódicas democráticas mediante elecciones, puedan hacer prevalecer sus criterios por encima de la voluntad popular, cuestionamiento al que la doctrina usualmente llama "dificultad contra mayoritaria" u "objeción democrática al control judicial de las leyes"[24].

42. Independientemente de lo anterior, lo cierto es que el constituyente y el legislador, por delegación expresa del pueblo, son quienes determinan, fijan y desarrollan las funciones, competencias y también los límites de todos y cada uno de los poderes del Estado, y del texto de nuestra Carta Magna, pero tampoco de la ley 137-11, puede derivarse competencia para el Tribunal Constitucional dominicano de controlar las denominadas omisiones legislativas totales o absolutas.

---

[24] LINARES, Sebastián. **La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes.** Editorial Marcial Pons. Madrid, España, 2008. Pp. 19-20, y Pp. 240-245.

43. El gran jurista alemán Konrad Hesse ha dedicado vastas líneas a explicar los contornos y límites de la justicia constitucional, estableciendo: "*Los límites jurídico-constitucionales de la justicia constitucional, en la medida que se trata de límites institucionales, se deducen fácilmente de la Ley Fundamental. Resultan de las reglas relativas a la competencia del Tribunal Constitucional Federal, de las reglas procesales, principalmente de los requisitos de admisión de la demanda y de los propios legitimados para sustanciarla…"*, subrayando que "*en el control de los otros poderes estatales no debe ir hasta el punto de ocupar las funciones que le son ajenas, esto es, no puede convertirse en legislador, sustituir al Gobierno en la dirección política o decidir las causas propias de la jurisdicción ordinaria"*[25].

44. Abandonando el campo de la doctrina, y regresando al ámbito jurisprudencial, el caso de la especie, guardando las distancias, tiene cierta similitud con lo explicado y decidido por esta judicatura constitucional en el precedente TC/0352/18 en lo referente a que este Tribunal pudiese retener la competencia de juzgar la inconstitucionalidad de la Constitución, como le fue planteado en el caso decidido en el repetido fallo.

45. Al analizar la ausencia de competencia expresa del Tribunal Constitucional para juzgar la inconstitucionalidad de la Constitución, fue explicado por este juzgador que,

> *"…la Suprema Corte de Justicia en atribuciones constitucionales, en su sentencia núm. 2 del primero (1º) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), B.J. No.1018, Pág. 168, precisó "Considerando, que la acción a que se refiere el artículo 67, inciso 1ero. de la Constitución es sobre la constitucionalidad de las leyes, que*

[25] HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España. 2012. Cit. P. 178

*ningún texto constitucional puede ser al mismo tiempo inconstitucional (...)".*

*9.12. El texto constitucional de trece (13) de junio de dos mil quince (2015), al igual que el de catorce (14) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994), dispone de forma expresa lo siguiente: "Artículo 267.- Reforma constitucional. La reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que indica ella misma y no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad, ni tampoco por aclamaciones populares".*

*De lo anterior resulta, que el contenido de la Constitución es inimpugnable por medio de demandas de garantías o mediante el ejercicio de procedimientos constitucionales.*

*9.13. De la lectura del artículo 267 resulta la imposibilidad de que cualquier órgano distinto a la Asamblea Nacional Revisora modifique la Constitución, pues* ***permitir que el Tribunal Constitucional o cualquier órgano del Estado modifique o anule alguna disposición de la Constitución sería usurpar el Poder Constituyente, atentar contra el orden constitucional y democrático perpetrándose un golpe a la Constitución****.*

*9.14. La actuación descrita anteriormente entraría en el ámbito de aplicación del artículo 73 de la Constitución relativo a la nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Dicha disposición reza de la manera siguiente: "Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes*

*públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional …".*

*9.15. Por otra parte, contrario a lo planteado por el accionante y por el amicus José Sánchez Lebrón**, la tendencia de tribunales constitucionales de decidir sobre demandas de inconstitucionalidad de reformas constitucionales, viene dada en razón de que estos han recibido expresamente de la Constitución dicha facultad**, tal y como señalo este tribunal mediante sentencia TC/0224/17 de dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), situación que no se aprecia en la Constitución dominicana…"*

46. Como se puede observar, el propio Tribunal fijó que asumir competencias no reservadas expresamente en el texto sustantivo equivaldría a modificar la Carta Magna, por lo que resulta inadmisible adjudicarse asuntos que el propio constituyente no le confirió.

47. En contravención con todo lo supraindicado, este supremo interprete constitucional, que afirmó que solo el constituyente puede modificar el texto constitucional, dictó una decisión que a todas luces modifica y quebranta la norma suprema, pues sin contener un mandato expreso que disponga un término o sanción frente al silencio u omisión en el dictado de la reserva de ley, y sin este Tribunal tener la competencia delegada para hacerlo, a) conoció de una acción directa contra un órgano del Estado – el Congreso Nacional – y, b) agrego al art. 185 de la Constitución una nueva causal de inconstitucionalidad, y a los referidos artículos atacados en inconstitucionalidad una nueva prescripción mediante un párrafo que pretende obligar al legislador a dictar las reservas de leyes en un término de 2 años, cuando en el ordinal ***CUARTO:** **ORDENAR al Congreso Nacional cumplir***

***con lo dispuesto en los artículos 203, 210 y 272, en un plazo no mayor a dos (2) años****, contados a partir de la notificación de la presente decisión"* imponiendo límites temporales a la función legislativa, no prevista. Y en todo caso, la figura de cumplimiento de una norma o acto administrativo, se consagrada con la institución constitucional de Amparo de Cumplimiento, lo cual no se corresponde, pues el amparo de cumplimiento está previsto para normas infra constitucionales y actos de la administración del Estado. De igual manera consideramos, que imponer un plazo de dos años para que el legislador desarrolle una ley, traspasa los poderes de esta corporación constitucional, pues tal actuación le agrega un texto a la Constitución por la via del control concentrado, como ya hemos acotado. *(*Los subrayados y negritas son nuestros)

48. Nada más vergonzante que lo anterior, pues como ya transcribimos previamente fue este mismo tribunal que fijando posición al respecto dijo en el fallo TC/0352/18, "…***permitir que el Tribunal Constitucional o cualquier órgano del Estado modifique o anule alguna disposición de la Constitución sería usurpar el Poder Constituyente, atentar contra el orden constitucional y democrático perpetrándose un golpe a la Constitución"****.,* y justamente este asalto a la voluntad del constituyente, al Estado Social y Democrático de Derecho y a la separación de Poderes fue lo que perpetró este Tribunal Constitucional.

49. Todo lo previamente expuesto nos lleva a también explicar uno de los principios básicos de la interpretación constitucional, que debe traerse a colación por su plena aplicación al caso de la especie, y nos referimos al principio de interpretación constitucional denominado corrección funcional.

50. Como es sabido, la interpretación constitucional no es más que la labor que efectúa la ciudadanía, los jueces, y de forma ulterior y suprema los tribunales constitucionales. La interpretación constitucional no es más *"un proceso intelectual por el cual, dada una ley o una "norma" [...] se llega a "comprender" su significado*"[26], lo que también se define como la búsqueda de *"la atribución de sentido o significado a un texto normativo", "la reformulación de los textos normativos de las fuentes[27]".*

51. Por sus particularidades, la interpretación constitucional se abriga en una serie de principios propios, y para el caso de la especie debemos hacer alusión específicamente el de corrección funcional, que es el que entendemos debemos hacer alusión, que refiere a la preservación de los principios propios del funcionamiento de los poderes y órganos públicos, así como de la separación de poderes, que como límite de la interpretación conduce a que el órgano de interpretación debe mantenerse en el marco de las funciones a él encomendadas, y no debe modificar la distribución de las funciones a través del modo o resultado de su exegesis[28].

52. Según todo lo antes expuesto y desarrollado resulta innegable que la mayoría calificada de este Tribunal, mediante el fallo respecto al cual presentamos este voto, incurrió en gravísimos yerros sustantivos, pues ajeno y apartado a nuestro texto supremo procedió a suplantar y afectar las atribuciones de otro poder del Estado, en este caso, en primer lugar del constituyente, al atribuirse materias no encomendadas, del legislativo, ejerciendo un control de constitucionalidad ajeno a algún texto escrito de

---

[26] TARELLO, Giovanni, "El "problema" de la interpretación: una formulación ambigua" en **Disposición vs. Norm*a***. Editorial Palestra. Lima, Perú. 2011 P. 112
[27] GUASTINI, Ricardo, "Disposición vs. Norma" en **Disposición vs. Norma**. Vid. P. 137; GUASTINI, Riccardo. Interpretar y argumentar. Valleta Ediciones. Buenos Aires, Argentina. 2020. p.77
[28] HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**. Cit P. 67.; HABERLE, Peter. "Métodos y principios de interpretación constitucional". Cit P. 407; ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario. **Derecho Constitucional.** Cit. P.112

carácter normativo, modificando de este modo de facto la Constitución y trasgrediendo el ámbito competencial parlamentario.

53. Pero como si no bastase lo que subrayan estos textos normativos, existe una vastísima y profusa doctrina jurisprudencial de este supremo intérprete sustantivo explicando cuales actos y porque pueden ser objeto de la acción directa de inconstitucional, siendo taxativa esa judicatura constitucional en empentar que solo los actos expresamente fijados en el art. 185 de la ley fundamental y 36 de la ley 137-11 son los pasibles de ser atacados mediante el control concentrado de constitucionalidad.

54. En este sentido, en los fallos TC/0051/12, TC/0053/12, TC/0066/12, TC/0074/12, TC/0076/12, TC/0078/12, TC/0101/12, TC/0002/13, TC/0003/13, TC/0007/13, TC/0020/13, TC/0056/13, TC/0060/13, TC/0065/13, TC/0066/13, TC/0117/13, TC/0171/13, TC/0195/13, TC/00259/13, TC/0271/13, TC/0045/14, TC/0189/15, TC/0056/15, TC/0228/15, TC/0365/15, TC/0408/15, TC/0246/16, TC/0026/17, TC/0110/17, TC/0167/17, TC/0018/18, TC/0060/18, TC/0079/18, TC/0898/18, TC/0074/19, TC/0010/20, TC/0033/20, TC/0182/20, TC/0267/20, TC/0379/20, entre muchos otros, se fijó que,

> *"(...) el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional…*
> *[…]*
> ***La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y***

***36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general**."*

55. Es decir, que hasta la actual decisión respecto a la cual presentamos esta posición particular, había sido un criterio pacifico e indiscutible, pero principalmente ajustado a nuestro sistema de justicia constitucional, que el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad no es otro que textos normativos dictados por autoridades con facultades de regulación, como bien lo fijan los artículos 185.1 constitucional y 36 de la ley de procedimientos constitucionales, núm. 137-11.

56. Y es que nuestro asambleísta revisor al adoptar el texto del art. 185.1 supremo y 36 de la ley 137-11, concibió al Tribunal Constitucional como un legislador negativo, que, en las propias palabras de este Tribunal implica que *"…el Tribunal Constitucional funciona, en virtud de esa atribución, como un verdadero legislador negativo, pues mediante esa potestad ha de excluir o expulsar del ordenamiento jurídico dominicano (como una sanción) todas aquellas disposiciones infraconstitucionales (de carácter general y obligatorio) que sean contrarias a la Norma Fundamental",* subrayando esta alta judicatura igualmente que *"…esa atribución funciona como poder sancionador, pues ha sido reconocido al Tribunal Constitucional para sancionar (con la exclusión o la expulsión del ordenamiento jurídico, como se ha dicho) las normas infraconstitucionales contrarias a la Constitucional". (*Sentencia TC/0361/19)

57. Es por esto que ha explicado la jurisprudencia de este Tribunal que "…*esta acción funciona como una especie de fuero constitucional en provecho de la Norma Fundamental, pues tiene por finalidad garantizar la*

*supremacía de la Constitución y de las demás normas que integran el denominado bloque de constitucionalidad respecto de las normas infraconstitucionales, con lo que el constituyente ha procurado resguardar el núcleo normativo de la Constitución (en su doble sentido, formal y material) y, consecuentemente, la preservación del orden constitucional consagrado en la Norma Sustantiva." (*Sentencia TC/0361/19)

58. Hasta el giro rocambolesco que contiene el fallo del cual disentimos, esta había sido la apropiada concepción del Tribunal Constitucional sobre su rol orgánico en el Estado dominicano, y es que sería impensable institucionalmente hablando y desde la perspectiva de la separación de funciones entre los clásicos Poderes del Estado y los Órganos Extrapoder que esta alta judicatura - sin que el constituyente expresamente se lo confiara – conmine y se inmiscuya en las atribuciones de otro de los órganos constitucionalmente concebidos, asunto al que dedicaremos de forma amplia y distendida el epígrafe iii) de este voto.

59. En el caso de marras, y según se verifica en el dispositivo del fallo, este Tribunal fue tan lejos que la acción fue acogida en el sentido de "***DECLARAR la inconstitucionalidad por omisión legislativa <u>en que ha incurrido el Congreso Nacional",</u>*** es decir, que ahora entiende este juzgador que el objeto no solo son "*las leyes, reglamentos, resoluciones, y ordenanzas",* sino también los órganos del Estado.

## V. Erróneo ejercicio de una variación en el precedente respecto a la posición anterior del Tribunal sobre la omisión legislativa

60. La sentencia respecto a la cual presentamos este voto particular también presenta un vicio en su estructura motivacional que en gran medida puede

desorientar a la comunidad en lo relativo al respeto de los precedentes de esta alta judicatura, y es que, contrario a lo prefijado por la ley 137-11, que dispone que en la adopción y motivación de una decisión mediante la cual varié y/o rectifique sus consideraciones o interpretaciones constitucionales previas, "*…el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio". (*Art. 31), el Tribunal se limita a modificar sus anteriores criterios respecto al tema.

61. En este orden, y para desconocer un precedente anterior, la solución siempre debe ser adoptar una decisión debidamente fundamentada y así explicar y fundamentar el por qué se adopta un nuevo criterio y no provocar la confusión en el lector, como sucede en el caso de la especie, pues este Tribunal no dedicó una mínima reflexión a explicar porque su anterior criterio era incorrecto (sobre el anterior criterio del TC, ver la Sentencia TC/ TC/0467/15) y porque en lo adelante lo abandona.

62. Nada impide que esta alta judicatura constitucional adopte e interprete nuevos asuntos al analizar el texto sustantivo, sin embargo, la norma, la dogmática constitucional y el propio carácter pedagógico de la jurisprudencia constitucional mandan a que se dedique un apartado del fallo a explicar las razones que han conducido a renunciar la previa concepción del asunto y a asumir un nuevo criterio sobre el tema, y es que "*Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales…"* sino que también les corresponde *"…una misión de pedagogía constitucional al*

*definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional"*[29].

## VI. Sobre la falta de estatuir en que incurrió Tribunal Constitucional al no responder ni referirse a las conclusiones de los accionantes.

63. Finalmente, no podemos dejar de resaltar un grave defecto que presenta el fallo de marras que, a nuestro modo de ver las cosas convierte a esta sentencia en anti jurídica e incluso, si existiese un tribunal con facultad de revisión de las decisiones de este Tribunal, pasible de anulación. Nos referimos a la omisión de estatuir en que incurrió la mayoría calificada del pleno al fallar el asunto.

64. Constatar esta falta de estatuir resulta en extremo sencillo, pues solo debemos exponer los pedimentos de los impetrantes en su instancia, solicitudes a las cuales ni por cortesía procesal el Tribunal Constitucional se refirió.

65. En tal orden, fue solicitado por la Fundación Fesore, INC,

> *PRIMERO: Declarar Buena y Valida la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad sobre las Omisiones (SIC) de las Misiones Legislativas Absolutas relativa a la promulgación de la Ley sobre iniciativa Legislativa de las Consultas Populares, consagrada en los artículos 97; 203; 210; y 272 de la Constitución de la Republica Dominicana, promulgada en fecha 26 de enero del año 2010; y los*

[29] Sentencias TC/0041/13 y TC/0259/13.

*artículos 6; 7; 36; y 47, párrafo II de la ley orgánica no.137-li que crea el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.*

*SEGUNDO: Acoger el Fondo de la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad sobre las Omisiones de las Misiones Legislativas Absolutas relativa a la promulgación de la Ley sobre Iniciativa Legislativa de las Consultas Populares, y proceder a la implementación de los siguientes requerimientos: a.- Emitir los Procedimientos Constitucionales Especiales regulado por los artículos 97; 203; 210; 272; y 22 de La Constitución Dominicana promulgada en fecha 26 de enero del año 2010, referente a la Iniciativa Legislativa de las Consultas Populares; b.- Emitir los Procedimientos Constitucionales del Referendo Constitucional Aprobatorio definido en el artículo 272 de la Constitución, el cual exige para su validez, el cumplimiento de la consulta popular obligatoria cuando haya una nueva reforma constitucional que versen sobre los siguientes temas: 'Derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y las Consultas Populares representadas en las figuras del Referéndum, la Iniciativa Legislativa Popular y el Plebiscito Municipal constituyen la plataforma de la Democracia Participativa y el Derecho de interpelación que tiene el Pueblo Soberano contra las actuaciones administrativas de los Políticos elegidos para los Cargos Público"; y c.- Emitir los Procedimientos Constitucionales para La implementación de los diferentes tipos de plebiscitos mediante las Consultas Populares";*
*TERCERO: APLICAR, los Criterios de Importancia, Trascendencia y Relevancia Constitucional sobre los artículos 22; 97; 203; 210; 272; 184; 174; y art. 6 de la Constitución de la República, declarando los Precedentes Constitucionales sobre las Omisiones de las Misiones*

*Legislativas Absolutas contra los Derechos Constitucionales de la Sociedad Dominicana imputable al Congreso Nacional; y por via de consecuencia, ejercer el Control de la Constitucionalidad sobre los Principios infringidos por el Congreso Nacional por la Negativa de la promulgación de la Ley de Iniciativa de las Consultas Populares que Transfiere el Libre Ejercicio de la Democracia Representativa al nuevo modelo de Democracia Participativa a favor del Pueblo Dominicano, procediendo a Levantar las Trabas y Obstáculos que le impiden a la Sociedad Dominicana ejercer los Derechos Constitucionales contenidos en los artículos 22; 97; 203; 210 y 272 cle la Constitución de la República Dominicana, debido a que la Ley Orgánica Habilitante que implementará los procedimientos constituciones que exige la propia Constitución, no ha sido promulgada por el Congreso Nacional; todo de conformidad con los artículos 31; 48; y 100; combinado con los artículos los 6; 7; 36; y 47, párrafo II de la ley orgánica no.137-Il que crea el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.*

*CUARTO: EMITIR Sentencia Interpretativa Adictiva Normativa con carácter de Urgencia, sobre los Procedimientos Constitucionales requeridos en los artículos 97; 210; 203; 272 de la Constitución Dominicana; ordenando su ejecución con fuerza de aplicación nacional, mediante la implementación cie los formularios e instructivos a cargo de la Junta Central Electoral, que tendrá la responsabilidad de preparar y celebrar los diferentes tipos de Consultas Populares mediante las diferentes modalidades de referendos, plebiscitos generales y plebiscitos municipales; hasta tanto, el Congreso Nacional Dominicano, apruebe el proyecto de ley sobre Iniciativa Legislativa Popular de las Consultas Populares; de conformidad con los artículos*

*6; 7; 36; y 47, párrafo II de la ley orgánica no.137-il que crea el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.*

*QUINTO: DECLARAR de Urgencia, la Emisión de los Procedimientos Constitucionales requerido en el artículo 203 de la Constitución Dominicana; ordenando la implementación de los formularios e instructivos por ante las Juntas Distritales de todas las Provincias y Distritos Municipales, con derecho a la (SIC) consultas populares mediante los referéndums locales y plebiscitos locales municipales, que tendrán a su cargo la celebración de los diferentes tipos de referéndums, plebiscitos generales.-*

66. En ningún epígrafe, apartado o párrafo de la sentencia este Tribunal responde o si quiera hace referencia a todos estos pedimentos, no los acoge ni los rechaza, simplemente los soslaya y los deja de lado, lanzando en un vacío jurídico los planteamientos que como conclusiones presentó el accionante.

67. A esta deplorable inobservancia procesal la doctrina y la jurisprudencia – incluyendo los propios precedentes de este Tribunal – lo han caracterizado como omisión o falta de estatuir.

68. En ese orden de ideas, con relación al indicado vicio -falta de estatuir- ha sostenido esta Alta Corte en decisiones anteriores que: "…*el Tribunal Constitucional también comprobó que la Sentencia núm. 16 incurrió en el vicio de omisión o falta de estatuir, debido a que no respondió ninguno de los medios de casación invocados por la parte recurrente, no obstante haber transcrito cada uno de estos planteamientos.*[30] *Esta irregularidad, por sí sola*

[30] Sentencia TC/483/18, de fecha 15 de noviembre del 2018, citando el Exp. TC-04-2017-0065, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por el Sr. Andrés Amparo Guzmán Guzmán contra la sentencia núm. 16, dictada por las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia el nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

Expediente Núm. TC-01-2014-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), el veinte (20) de junio de dos mil catorce (2014), contra la omisión legislativa e incumplimiento del mandato constitucional sobre la promulgación de la ley de iniciativa de consultas populares.

*también genera que la decisión recurrida sea anulada*".[31] (Los subrayados y negritas son nuestros)

69. En la repetida decisión esta corporación constitucional proclamó asimismo que la falta de estatuir se materializa *"...cuando un tribunal no responde a las conclusiones formuladas por las partes*.", refiriendo en este mismo orden los conceptos contenidos en el precedente núm. TC/0578/17, donde desarrollo que "*i. La falta de estatuir, vicio en el cual incurre el tribunal que no contesta todas las conclusiones formuladas por las partes, implica una violación al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 69 de la Constitución".*

70. Asimismo, y de manera consistente ha sido juzgado por esta sede Constitucional que: "*...la sentencia objeto del presente recurso, al declarar admisible el recurso de casación y anular la Resolución núm. 659-PS-10, emitida por la Corte de Apelación del Distrito Nacional, y no establecer con claridad, cuál es la suerte que correrá la Sentencia núm. 159-10, emitida por la Cuarta Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, incurrió así, en falta de estatuir, al dejar en una especie de limbo jurídico a las partes, por lo que procede anular la Sentencia núm. 109, dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia."*[32]

71. En la sentencia de marras este propio Tribunal incurrió en el mismo vicio que ha venido condenando, y por el cual ha anulado no pocas sentencias de los tribunales ordinarios, incluyendo de la Suprema Corte de Justicia: el

[31] Sentencia TC/483/18, de fecha quince (15) de noviembre del dos mil dieciocho (2018).
[32] Sentencia TC/0161/17 de fecha seis (6) de abril del dos mil diecisiete (2017).

vicio de omisión de estatuir, que no es otra cosa que no referirse ni responder los pedimentos de las partes.

72. Sumamente importante es, en el mismo sentido resaltar, que de haber esta sede ponderado los petitorios conclusivos de los accionantes, se hubieren percatado que mas que pretender que se declarada inconstitucional la supuesta inercia del Congreso nacional, los accionantes solicitan a esta alta corte, que

> *´´proceder a la implementación de los siguientes requerimientos: a.- Emitir los Procedimientos Constitucionales Especiales regulado por los artículos 97; 203; 210; 272; y 22 de Ia Constitución Dominicana promulgada en fecha 26 de enero del año 2010, referente a la Iniciativa Legislativa de las Consultas Populares; b.- Emitir los Procedimientos Constitucionales del Referendo Constitucional Aprobatorio definido en el artículo 272 de la Constitución, el cual exige para su validez, el cumplimiento de la consulta popular obligatoria cuando haya una nueva reforma constitucional que versen sobre los siguientes temas: 'Derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y las Consultas Populares representadas en las figuras del Referéndum, Ia Iniciativa Legislativa Popular y el Plebiscito Municipal constituyen Ia plataforma de la Democracia Participativa y el Derecho de interpelación que tiene el Pueblo Soberano contra las actuaciones administrativas de los Políticos elegidos para los Cargos Públicos"; y c.- Emitir los Procedimientos Constitucionales para Ia implementación de los diferentes tipos de plebiscitos mediante las Consultas Populares"*

*1) Sentencia Interpretativa Adictiva Normativa con carácter de Urgencia, sobre los Procedimientos Constitucionales requeridos en los artículos 97; 210; 203; 272 de la Constitución Dominicana; ordenando su ejecución con fuerza de aplicación nacional, mediante la implementación cie los formularios e instructivos a cargo de la Junta Central Electoral,.....*
*2) DECLARAR de Urgencia, la Emisión de los Procedimientos Constitucionales requerido en el artículo 203 de la Constitución Dominicana; ordenando la implementación de los formularios e instructivos por ante las Juntas Distritales de todas las Provincias y Distritos Municipales, con derecho a la (SIC) consultas populares mediante los referéndums locales y plebiscitos locales municipales, que tendrán a su cargo Ia celebración de los diferentes tipos de referéndums, plebiscitos generales´´*

73. Y nos cuestionamos en el sentido de si esos pedimentos son propios de una acción directa de inconstitucionalidad, que como todos sabemos lo que procura es que el Tribunal Constitucional realice un ejercicio de confrontación de la norma o acto atacado con la norma suprema y determinar si esa norma o acto, le contrarían o no.

## Conclusión

A modo de conclusión a esta juzgadora solo le resta agregar que la mayoría calificada de la matrícula de este Tribunal, al acoger la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la propia Constitución y contra el Congreso – y no contra un texto normativo como manda la propia Carta Magna – modificó de facto la ley suprema y asumió un rol que le es ajeno y que el constituyente no le encomendó.

A su vez, entendemos que el Tribunal incurrió en una violación al principio de separación de poderes o funciones, al Estado Social y Democrático de Derecho, y a los principios propios de la interpretación constitucional, en especial, al principio de la corrección funcional, que manda y orienta a que al momento de efectuarse la exegesis constitucional se preserven y respeten los espacios delimitados dentro de la arquitectura orgánica del Estado que la propia norma de normas manda a respetar.

En definitiva, somos de opinión que el Tribunal Constitucional, debió declarar la incompetencia de esta sede, para conocer de la mal llamada inconstitucionalidad por omisión absoluta, debido a que, en el ordenamiento jurídico dominicano y su sistema de justicia constitucional, no existe esa configuración competencial que se ha atribuido esta sede en la presente sentencia de la cual disentimos.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

## VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

### I. Breve preámbulo del caso

**1.1.** Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), contra la omisión legislativa e incumplimiento del mandato constitucional de dictar las leyes reservadas en los artículos 97, 203, 210 y 272, fue interpuesta el veinte (20) de junio de dos mil catorce (2014).

**1.2.** La accionante procura que se dicten las leyes para el ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 97, 203, 210 y 272 de la Constitución.

**1.3.** En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto el acogimiento de la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa de los artículos 203, 210 y 272. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal en cuanto a la presente acción de inconstitucionalidad, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa de la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), que indudablemente ha demostrado haber sido afectada por las disposiciones contenidas en los actos impugnados, situación que debe ser probada por el accionante y no presumirse para los particulares, como recientemente ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.

## II. Precisión sobre el alcance de este voto

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

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

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que bajo el título sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el consenso le ha conferido a la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra la omisión legislativa e incumplimiento del mandato constitucional de dictar las leyes reservadas en los artículos 97, 203, 210 y 272, entre otros motivos, por los que citamos textualmente a continuación:

> *9.5. En este punto conviene establecer que este Tribunal Constitucional se ha referido a la legitimación procesal activa de las personas jurídicas mediante su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), en la que estableció, que:*
>
> *[…] cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción [33]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[34] 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*

[33] Subrayado nuestro
[34] Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0028/15.

*jurisprudencial ya establecida por este tribunal[35], legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo"*

*9.6. En respuesta al medio antes invocado, este tribunal tiene a bien establecer, que tal y como se ha establecido antes, la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), es una asociación sin fines de lucro que tiene por objeto brindar soporte a las personas que se encuentren privadas de libertad por una sentencia definitiva e irrevocable, así como también a aquellas a las que se les ha impuesto como medida de coerción prisión preventiva, quienes en virtud del principio de presunción de inocencia podrían ejercer sus derechos de ciudadanía, en especial el derecho a elegir y ser elegidos, conforme lo dispone el artículo 22, numeral 1, de la Constitución dominicana.*

*9.7. Lo anterior implica, además, que estos se encuentran habilitados para participar de los mecanismos de participación popular establecidos por el Constituyente, tales como la iniciativa legislativa popular, el referendo – en sus distintas modalidades –, el plebiscito y la iniciativa normativa municipal, los cuales, precisamente constituyen el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad por omisión.*

*9.8. En virtud de las consideraciones expuestas y tras haber analizado los fines a los que se dedica la entidad accionante en contraste con el objeto de las normas cuya emisión se procura por parte del Congreso Nacional, este Tribunal Constitucional concluye*

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

*que la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.) tiene legitimación procesal activa, independientemente de no ser titular directa de los derechos civiles y políticos de los que sí los reclusos como personas físicas, a los que esta representa en la presente acción.*

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

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

2.1.4. No obstante lo anterior, el constituyente dominicano también habilitó la posibilidad de que cualquier persona física, moral o jurídica, con interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda accionar en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Este

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

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

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

> *1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido….*
>
> Artículo 37 de la Ley No. 137-11. *"Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

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

> *El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por*

> *una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico.*[36]

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

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

2.1.9. Así también lo ha expuesto el jurista Alan Brewer Carías, quien al comentar la referida Ley Núm. 137-11 señaló que:

---

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

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

*En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela*[37].

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

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

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

*restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción*[38].

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

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

## 2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

*2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas jurídicas ha incurrido, como diría Eto Cruz, Gerardo*[39] *en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:*

*9.5. En este punto conviene establecer que este Tribunal Constitucional se ha referido a la legitimación procesal activa de las personas jurídicas mediante su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis*

[38] Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.
[39]Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

*(16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), en la que estableció, que:*

*[…] cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción* [40]*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*[41] *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*[42]*, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*

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

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se

[40] Subrayado nuestro
[41] Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0028/15.
[42] Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].

encuentran precisamente en la Constitución[43] . En este orden, es menester señalar:

> *Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad', en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprensivo a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su 'vocero'.*[44]

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de "un interés legítimo y jurídicamente protegido".

## Conclusión

En vista de lo antes expuesto, la jueza que suscribe sostiene que, aunque lo deseable hubiese sido que el Constituyente instituyera una acción popular, no

[43] Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones juridicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.
[44] Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

podría el juez constitucional decidir lo que le gustaría que existiese en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este tribunal no está facultado para retomar la discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

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

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad pero por el motivo de que sí demostraron el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley Núm. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la omisión constitucional de los artículos 97, 203, 210 y 272 de la Constitución, les concernían a la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), por ser esta una entidad que tiene por objeto brindar soporte a las personas que se encuentren privadas de libertad, por lo que está legitimada para actuar en la especie.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

**Julio José Rojas Báez**
**Secretario**