



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0487/24**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2023-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Solangey Reyes Guzmán, Jonathan Martínez Tejera, César Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino por omisión legislativa del artículo 10, numeral 2, de la Constitución.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los cuatro (4) días del mes de octubre del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Descripción de las disposiciones constitucionales reclamadas

Mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad se reclama el cumplimiento legislativo por parte del Congreso Nacional del artículo 10, numeral 2, de la Constitución, cuyo contenido se transcribe, textualmente, a continuación:

*Artículo 10. Régimen fronterizo. Se declara de supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la Zona Fronteriza, su integración vial, comunicacional y productiva, así como la difusión de los valores patrios y culturales del pueblo dominicano. En consecuencia: [...]*

*2) El régimen de adquisición y transferencia de la propiedad inmobiliaria en la Zona Fronteriza estará sometido a requisitos legales específicos que privilegien la propiedad de los dominicanos y dominicanas y el interés nacional.*

#### 2. Pretensiones de la parte accionante en inconstitucionalidad

Mediante instancia depositada el seis (6) de octubre del dos mil veintitrés (2023) ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, los señores Solangey Reyes Guzmán, Jonathan Martínez Tejera, César Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión legislativa de los apartados detallados en el artículo 10, numeral 2, de la Constitución dominicana.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### **3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante en inconstitucionalidad**

La parte accionante sustenta sus pretensiones en los argumentos que, entre otros, se destacan a continuación:

*Resulta que, al día de hoy, A sin que haya sido elaborada, estudiada, aprobada y luego promulgada, la referida "Ley sobre la Adquisición y Transferencia de la Propiedad Inmobiliaria en la Zona Fronteriza", a pesar de tratarse como mismo lo establece el texto constitucional, de supremo y permanente interés nacional, todo lo relativo con la zona fronteriza, en materia de seguridad, desarrollo económico, social y turístico. [...]*

*La omisión legislativa absoluta en la que ha incurrido el Congreso Nacional, clasifica como un hecho notorio. [...]*

*Por lo tanto, el hecho notorio de que actualmente no existe una: "Ley sobre la Adquisición y Transferencia de la Propiedad Inmobiliaria en la Zona Fronteriza" en la República Dominicana, no necesita ser demostrado por quienes interponemos la presente acción. [...]*

*Lamentablemente, desde la Constitución dominicana de 2010, existen diversas figuras jurídicas pendientes de ser reguladas por disposiciones positivas, existiendo desde entonces reservas de ley establecidas por la Carta Magna. inexplicable Es inexplicable que ya han transcurrido trece (13) años sin que el Congreso Nacional de la República Dominicana, cumpla con su labor de hacer valer la supremacía de la Constitución, siendo esta la norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado dominicano. [...]*



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

*En consonancia con lo indicado anteriormente, existen dos (2) presupuestos de interés a los fines de que se configure la inconstitucionalidad por omisión, los cuales, según ha considerado este honorable Tribunal Constitucional Dominicano, son los siguientes: (a) Un interés constitucional tutelado o asegurado -es decir, la ley ha de significar una relación jurídica de derechos u obligaciones frente a terceros, que pueden ser destinatarios diversos-; y (b) Un interés constitucional peligrosamente amenazado -supone la existencia de una ley o norma que la Constitución garantiza, la cual se ve peligrosamente amenazada ante la indiferencia del legislador al no crearla-. [...]*

*PRIMERO: ADMITIR en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Solangey S. Reyes Guzmán, Jonathan A. Martínez Tejera, César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, en lo que concierne al artículo 10, numeral 2 de la Constitución dominicana, contra la omisión legislativa absoluta e incumplimiento del mandato constitucional sobre la promulgación de la “Ley sobre Adquisición y Transferencia de la Propiedad Inmobiliaria en la Zona Fronteriza en la República Dominicana.”*

*SEGUNDO: ACOGER en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión absoluta incoada por los señores Solangey S. Reyes Guzmán, Jonathan A. Martínez Tejera, César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, respecto al artículo 10, numeral 2 de la Constitución dominicana y en consecuencia, DECLARAR la inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta en que ha incurrido el Congreso Nacional, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el referido artículo y del principio de supremacía constitucional.*



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

*TERCERO: ORDENAR al Congreso Nacional cumplir con lo dispuesto en el artículo 10, numeral 2 de la Constitución dominicana, de MANERA INMEDIATA y con CARÁCTER DE URGENCIA, a partir de la notificación de la decisión a intervenir.*

*CUARTO: DECLARAR los procedimientos de la presente acción libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7 numeral 6 de la Ley núm. 137-11, de 15 de junio de 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.*

*QUINTO: ORDENAR la comunicación de la sentencia a intervenir, vía Secretaría, a las partes accionantes, a la Procuraduría General de la República y a las partes accionadas, el Senado y la Cámara de Diputados, ambos de la República Dominicana.*

*SEXTO: DISPONER la publicación de la sentencia intervenir, en el Boletín del Tribunal Constitucional dominicano.*

#### **4. Intervenciones oficiales**

##### **4.1. Opinión de la Procuraduría General de la República**

La instancia contentiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad fue comunicada por el magistrado presidente del Tribunal Constitucional a la Procuraduría General de la República, mediante el Oficio núm. PTC-AI-121-2023, recibido el veinticuatro (24) de octubre del dos mil veintitrés (2023), a fin de que emita su opinión, la cual fue remitida el dos (2) de noviembre del dos mil veintitrés (2023), en virtud de la cual plantea, esencialmente, lo que, a continuación, se transcribe:



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 6 y 10 numeral 2 de la Constitución dominicana.*

*En virtud de las motivaciones anteriores, somos de opinión que procede acoger la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa interpuesta por los señores Solangy S. Reyes Guzmán, Jonathan A. Martínez Tejera, César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino.*

Producto de lo anteriormente expuesto, la Procuraduría General de la República concluye solicitando al tribunal lo siguiente: *ACOGER la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa de los artículos 6 y 10, numeral 2, de la Constitución Dominicana, interpuesta por Solangy S. Reyes Guzmán, Jonathan A. Martínez Tejera, César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino.*

#### **4.2. Opiniones de las autoridades de las cuales emanaría la norma impugnada**

##### **4.2.1. Senado de la República Dominicana**

La instancia contentiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad fue comunicada por el presidente del Tribunal Constitucional al Senado de la República Dominicana, mediante el Oficio núm. PTC-AI-119-2023, recibido el veintitrés (23) de octubre del dos mil veintitrés (2023), a fin de que emita su opinión, la cual fue remitida el dos (2) de noviembre del dos mil veintitrés



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2023), exponiendo los argumentos que, entre otros, se transcriben, textualmente, a continuación:

*a) Lo anterior implica, que en nuestro sistema de Derecho, la acción directa en inconstitucionalidad por omisión solo procede de manera relativa, cuando exista una norma vigente que contradiga el “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”, conforme lo establece el artículo previamente citado.*

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

Producto de lo anteriormente expuesto, el Senado de la República Dominicana concluye solicitando al tribunal lo siguiente:





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

*PRIMERO: RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por ante ese honorable Tribunal Constitucional, interpuesta por los señores Solangey S. Reyes Guzmán, Jonathan A. Martínez Tejera, César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, contra la Omisión legislativa absoluta al cumplimiento de lo establecido en el artículo 10, numeral 2 de la Constitución, al no contemplar nuestro ordenamiento jurídico un control de constitucionalidad por omisión absoluta de inconstitucionalidad.*

*SEGUNDO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido el artículo 7.6 de la Ley Orgánica No. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

#### **4.2.2. Cámara de Diputados de la República Dominicana**

La instancia contentiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad fue comunicada por el presidente del Tribunal Constitucional al Senado de la República Dominicana, mediante el Oficio núm. PTC-AI-120-2023, recibido el veinticuatro (24) de octubre del dos mil veintitrés (2023), a fin de que emita su opinión, la cual fue remitida el ocho (8) de noviembre del dos mil veintitrés (2023), señalando, esencialmente, lo siguiente:

*Conviene precisar, que tras evaluar la denuncia de inconstitucionalidad por alegada omisión legislativa que nos ocupa, la CÁMARA DE DIPUTADOS no presentará conclusiones al fondo, dejará la decisión a la soberana y sabia interpretación del Tribunal Constitucional, en atención a las disposiciones contenidas en los artículos 184 y 185.1 de la Constitución de la República, y a los artículos 1, 5 y 9 de la Ley*





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

*núm.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

En ese sentido, concluye solicitando al tribunal lo siguiente:

*PRIMERO: ACOGER la opinión presentada por la CÁMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por los señores SOLANGEY S. REYES GUZMÁN, JONATHAN A. MARTÍNEZ TEJERA, CÉSAR V, POLANCO REYNOSO y ALAN SOLANO TOLENTINO, contra la supuesta omisión absoluta respecto de la aprobación de la Ley de Adquisición y Transferencia de la Propiedad Inmobiliaria en la Zona Fronteriza, por alegada vulneración de los artículos 6 y 10, numeral 2, de la Constitución dominicana.*

*SEGUNDO: DEJAR a la soberana y sabia interpretación del Tribunal Constitucional la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, en atención a las disposiciones contenidas en los artículos 184 y 185.1 de la Constitución de la República, y los artículos 1, 5 y 9 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*TERCERO: DECLARAR el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia.*

## **5. Celebración de audiencia pública**

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), que prescribe



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

la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el dieciséis (16) de febrero del dos mil veinticuatro (2024), compareciendo todas las partes litigantes y quedando el expediente en estado de fallo.

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

**6. Competencia**

6.1. El Tribunal Constitucional es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

**7. Sobre la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas absolutas al mandato del constituyente**

7.1. El Senado de la República Dominicana plantea que el Tribunal Constitucional no posee aptitud para controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas. A su modo de ver, la aprobación de las leyes es una facultad exclusiva del Congreso Nacional.

7.2. Sobre este punto, es importante repasar y revisar lo expuesto en la Sentencia TC/0042/23 (p. 27). En efecto, la Constitución de la República no reguló de forma expresa la potestad del Tribunal Constitucional de controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas por medio de la acción directa de inconstitucionalidad o por otro de los procesos y procedimientos constitucionales previstos por el constituyente y el legislador.



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

7.3. Pero este tribunal constitucional señaló, en la Sentencia TC/0113/21, 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 el tribunal es el órgano competente para conocer de la infracción constitucional que pudiere surgir por la inactividad legislativa en aquellos casos 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 pudieran suscitar por el no hacer de los poderes públicos que han recibido un mandato constitucional y que pasado un tiempo prudente, han omitido cumplir.*

7.4. Mencionó, de igual manera, los siguientes puntos:

*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. (TC/0113/21: p. 18)*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.5. Este tribunal constitucional entiende prudente concluir que la omisión legislativa escapa del control concentrado de la acción directa de inconstitucionalidad. Esto se basa en dos aspectos clave. En primer término, el texto no contempla la posibilidad de someter omisiones legislativas absolutas al control de constitucionalidad mediante la inconstitucionalidad directa. En segundo lugar, lo anterior que refuerza por la falta de remedios por la naturaleza política derivada del proceso de formación legislativa. En consecuencia, el criterio fijado en la Sentencia TC/0113/21 será, y en efecto es, abandonado.

### **A. Abandono del precedente asumido en la Sentencia TC/0113/21**

7.6. La presente acción directa de inconstitucionalidad cuestiona la omisión legislativa de dar cumplimiento al mandato del legislador respecto de la omisión de aprobar la Ley de Adquisición y Transferencia de la Propiedad Inmobiliaria en la Zona Fronteriza, por alegada vulneración de los artículos 6 y 10, numeral 2, de la Constitución dominicana. Conforme a lo anterior, el tribunal podría ejercer su jurisdicción conforme a lo dispuesto en su precedente de la Sentencia TC/0113/21:

*(...) la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa solo puede ser planteada por el Tribunal Constitucional a través del control concentrado, por lo que el tribunal es el órgano competente para conocer de la infracción constitucional que pudiere surgir por la inactividad legislativa en aquellos casos 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 pudieran suscitar*



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

*por el no hacer de los poderes públicos que han recibido un mandato constitucional y que pasado un tiempo prudente, han omitido cumplir.*

*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. (TC/0113/21:P. 18)*

7.7. Por este caso, y por lo previsto en el párrafo I del artículo 31 de la Ley núm. 137-11, este tribunal se aparta de su precedente de la Sentencia TC/0113/21. En nuestro sistema, *el precedente se constituye en obligatorio por la fuerza vinculante que supone su doctrina, tanto en forma horizontal como vertical, caracterizándose así la esencia de esta institución* (Sentencia TC/0157/17). El respeto asegura que el derecho *no cambiará de manera errática, sino que se desarrollará de manera inteligible*<sup>1</sup> resulta, en efecto, un mandato del principio de seguridad jurídica y del principio de igualdad en la aplicación de las normas (Sentencia TC/0094/13).

7.8. Ahora bien, los precedentes deben aplicarse, a menos que existan causas para su distinción o *distinguishing* (Sentencia TC/0188/14), sean porque los supuestos de aplicación sean similares o análogas, controlando el resultado del

<sup>1</sup> Corte Suprema de Estados Unidos, *Vásquez v. Hillery* 474 U.S. 254, 265 (1986)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso en el cual el precedente deberá aplicar. También los precedentes pueden ser inaplicados si existen causas para su revocación.

7.9. En efecto, los precedentes de este Tribunal no son inmutables, pueden ser reconsiderados o abandonados -tras una debida motivación- cuando el precedente a abandonar: (a) tiene impactos prácticos no deseados y desproporcionados en la protección de los derechos fundamentales, así como en la lógica del orden constitucional; (b) es contradictorio ante el cambio de circunstancias jurídicas sobrevenidas; (c) por motivos de expectativas legítimas generadas en virtud de un determinado precedente que al revocarse tenga un efecto disruptivo; (d) o cuando la razón de decidir en el precedente (*ratio decidendi*) no sea fundada por omisiones relevantes que debieron ser tomadas en cuenta, o (e) cuando sea sustancialmente ineficaz o disfuncional, entre otros.

7.10. En el presente caso, el precedente en la Sentencia TC/0113/21 es, en efecto, abandonado. Primero, el criterio apenas tiene poco menos de tres años de vigencia, lo cual no ha generado expectativas reales en los posibles destinatarios; al contrario, afecta las expectativas del curso político-constitucional en la formación de las leyes y la deliberación entre los representantes del pueblo soberano en el ejercicio de sus atribuciones en las cámaras, a propósito de la determinación de su contenido, redacción, presentación y discusión en el Congreso.

7.11. Aunque se haya enarbolado los presupuestos generales de las omisiones del legislador al mandato del constituyente en la Sentencia TC/0079/12, en tal caso no se adentró a examinar la competencia del tribunal, al tratarse, no de una omisión del legislador al mandato constituyente, sino de una omisión en dictar una sentencia. De igual manera, el criterio de la TC/0079/12 tiene una situación fáctica única donde se confunde, por parte del accionante, la omisión legislativa y la omisión en justicia. Si bien dicho criterio plantea los elementos que





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conforman una inconstitucionalidad por omisión, no se adentra a conocer sobre la misma ni formar una *ratio decidendi* sobre admisión acerca de omisiones legislativas absolutas.

7.12. Segundo, no supondría efectos prácticos, ya que, si bien la situación de falta de cumplimiento absoluto puede ser reprochado constitucionalmente, el conocimiento de la acción por el tribunal tendría poca o nula consecuencia en el comportamiento de los legisladores, contrario a lo que ocurre con las omisiones relativas y los juicios de confrontación de las leyes frente a la Constitución, siendo el cauce político-ciudadano más efectivo. La Sentencia TC/0113/21 no considera la dinámica del proceso legislativo ni las consideraciones de oportunidad y conveniencia en la discusión y aprobaciones de piezas legislativas sin seguridad de aprobación o adopción, sobre todo la formación de consenso y las responsabilidades de sus iniciativas. En otras palabras, le corresponde al Congreso Nacional aprobar leyes y al Tribunal Constitucional controlar su constitucionalidad.

7.13. Tercero, al llegar el presente caso en idénticas condiciones a aquel decidido en la Sentencia TC/0113/21, tampoco han cesado los problemas que intentó revolver el criterio de este tribunal al adoptar su posición respecto a la imposibilidad del Congreso Nacional en adoptar una legislación, sea que el tribunal declare o no la existencia de la omisión.

7.14. Cuarto, contrario a lo que ocurre con las omisiones relativas y los juicios de confrontación de las leyes respecto a la Constitución, el Tribunal Constitucional carece de las herramientas para incidir en la conducta del legislador o colaborar con este, a propósito de las sentencias constitucionales de nulidad, interpretativas, condicionadas o con efectos diferidos.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.15. Quinto, tanto el presidente de la República, como los legisladores en el Congreso Nacional (artículo 96 de la Constitución de la República), así como el pueblo –a través del voto o de la iniciativa legislativa popular (Ley núm. 136-15)– tendrían una mayor participación e incidencia en la producción de la pieza legislativa.

7.16. En conclusión, al constatar que el precedente adoptado en la Sentencia TC/01113/21 adolece de las debilidades indicadas, este tribunal abandona este precedente y sus motivos. A continuación, el tribunal examinará si, realmente, a partir del texto de la Constitución y de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, este tribunal constitucional puede ejercer su competencia, por medio de la acción directa de inconstitucionalidad, para examinar la inconstitucionalidad por omisión absoluta del mandato del constituyente.

### **B. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad contra las omisiones absolutas del legislador al mandato constituyente**

7.17. A fin de determinar si el tribunal puede ejercer su competencia o para conocer de las omisiones inconstitucionales del legislador por mandato del constituyente, examinaremos si bajo la Constitución y la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el constituyente o el legislador incluyeron las omisiones absolutas al mandato constituyente dentro del objeto de la acción directa de inconstitucionalidad (a), y si el remedio o los efectos de dicha atribución demuestran que residen en otro ente u órgano distinto al Tribunal Constitucional (b).



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

**a. Si las omisiones legislativas absolutas forman parte del objeto de la acción directa de inconstitucionalidad**

7.18. El Artículo 185.1 de la Constitución dominicana dispone que el Tribunal Constitucional puede conocer de *las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegida*. A su vez, la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, detalla lo siguiente en sus artículos 6 y 36 (énfasis añadido):

*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.***

7.19. El pueblo, a través del constituyente y luego a través del legislador, tomó una decisión clara e indiscutible 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



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

sustantiva, no siendo materia de acción en inconstitucionalidad, la omisión legislativa absoluta, descuido o negligencia del legislador.<sup>2</sup> Esto implica, previamente, *la existencia de una actuación 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.*<sup>3</sup>

7.20. En apoyo a lo anterior, puede agregarse que se incluyen los actos de ejecución directa e inmediata de la Constitución (sentencias TC/0041/13 y TC/0134/13), que implica la emisión de una actuación que se expresa en alguna de las disposiciones indicadas en los artículos 185.1 y 36 de la Constitución y de la Ley núm. 137-11, respectivamente. Más recientemente, el tribunal reafirma que el objeto de control corresponde a una de las actuaciones indicadas en las disposiciones señaladas anteriormente, sin importar su alcance, sin extenderlos a las omisiones absolutas:

*el Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad previstos en las dos precedentes disposiciones citadas se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar otros elementos según cada caso en concreto. Los anteriores razonamientos implican en sí un cambio de precedente, debido a que, en lo adelante, solo podrán ser*

<sup>2</sup> Sentencia TC/0113/21 (voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos).

<sup>3</sup> *Ídem.*



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

*susceptibles de control concentrado de constitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, independientemente de su alcance.*

7.21. De lo anterior se infiere, razonablemente, que las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas son susceptibles de control constitucional por medio de la acción directa de inconstitucionalidad, ya que aquellas, por acción u omisión, pueden incurrir en una infracción constitucional. Dicho de otra forma, la acción u omisión que se traduce en una violación a la Constitución se genera a partir de las normas o actos de la cual se hace alusión en el artículo 185.1 de la Constitución y del artículo 36 de la Ley núm. 137-11, que integran el objeto de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, lo cual no sucede con las omisiones absolutas.

7.22. Existen dos tipos de omisiones legislativas por falta de cumplimiento del mandato constituyente, las absolutas y las relativas. Una omisión legislativa absoluta existe 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 una omisión relativa en aquellos casos en los que el desarrollo legislativo deviene incompleto y, en consecuencia, puede tener como resultado que el derecho fundamental o la norma a complementar se vea limitada en su plena aplicación.

7.23. Contrario a las omisiones relativas, ni el constituyente ni el legislador vislumbraron la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda conocer omisiones absolutas. No solamente en los textos indicados no se infiere una atribución de control de las omisiones absolutas al mandato constituyente, existe no solo una imposibilidad material de realizar un juicio de confrontación, también una incapacidad clara de remediar -jurídicamente- la situación que se



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

produce con este tipo de omisión que es más propia de la dinámica de oportunidad y conveniencia política.

7.24. En efecto, como es notable del texto constitucional (art. 185 de la Constitución dominicana), por medio de la acción directa de inconstitucionalidad sólo se controlan aquellas omisiones relativas que se producen por, en términos llanos, lagunas del legislador que crean conflicto con la Constitución por incumplir o cumplir deficientemente el mandato del constituyente. Esto así, porque no solo no se entiende la omisión absoluta dentro del objeto de control de la acción directa al no ser posible confrontarla con la Constitución, sino porque no existe remedio efectivo para una resolución legislativa absoluta que no sea otro que dictar una ley, lo cual corresponde exclusivamente al Congreso como depositario principal de la soberanía popular. Por esto, al ser ajena a la naturaleza, trámite y efectos de la acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional no puede ejercer su competencia para controlar, en términos jurisdiccionales, las omisiones absolutas al mandato constituyente al no formar parte del objeto de control.

### **b. La falta de remedios como consecuencia de la naturaleza política derivada del proceso de formación legislativa**

7.25. Dentro del marco de herramientas que tiene el Tribunal Constitucional dominicano para resolver las acciones directas de constitucionalidad se encuentran: rechazar la acción (art. 44 de la Ley núm. 137-11); acoger la acción y pronunciar la anulación de la norma o acto atacado/disposiciones conexas (arts. 45 y 46 de la Ley núm. 137-11); rechazar la acción y declarar la norma constitucional siempre que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional entienda adecuado, ya sea de forma aditiva o reductora, así como sentencias exhortativas (art. 47 de la Ley núm. 137-11). Tanto para las omisiones relativas al mandato del constituyente, como por las simples



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

omisiones que resultan de lagunas en las creaciones normativas, existe un remedio adecuado y efectivo para poder exigir la responsabilidad jurídica y que tenga efectos, lo cual no puede traducirse de las omisiones inconstitucionales absolutas al mandato del constituyente.

7.26. Es posible sostener que el único remedio que podría tener el Tribunal Constitucional ante una omisión absoluta, de conocerse su fondo, sería rechazar la acción y declarar una sentencia exhortativa. Sin embargo, las sentencias exhortativas no suponen un juicio de constitucionalidad o no de una disposición normativa, o un ejercicio de depuración del contenido de significados atribuibles a una norma, como suceden con las sentencias interpretativas. En efecto, la exhortación no es un remedio propiamente dicho, ni sanciona la inconstitucionalidad ni la resuelve, en otras palabras, ni el Tribunal Constitucional actúa como legislador negativo ni como legislador positivo.

7.27. Una sentencia exhortativa para resolver una situación de omisión legislativa absoluta podría interferir con el proceso político atribuido al Congreso Nacional (art. 93 de la Constitución dominicana) por parte del constituyente mediante el debate legislativo (capítulo IV de la Constitución dominicana “de la Formación y Efecto de las Leyes”). Es un criterio que igualmente podemos verlo en la jurisprudencia comparada, *en procura de respetar la autonomía e independencia del Congreso, la Corte ha señalado que el juicio de constitucionalidad en estas circunstancias sólo puede darse, sí y sólo sí, la omisión que se ataca es por esencia relativa o parcial y en ningún caso absoluta.*<sup>4</sup> Esto se debe a que las omisiones absolutas, en su naturaleza, son peligrosas, puesto que existe una posibilidad de que este colegiado *se convierta en un control político o de oportunidad sobre el legislador, [y cuenta*

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-351 de 2013, C-191 de 2019 y C-075-19.





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

*con] dificultades para determinar el objeto de la impugnación, y, sobre todo, dificultades para establecer los efectos de la sentencia estimatoria.<sup>5</sup>*

7.28. De igual manera, *en puridad, salvo los casos en los que de forma expresa se regulan acciones directas contra silencios absolutos, lo cierto es que **la ausencia de enunciado legal dificulta, cuando no imposibilita, su control por medio de las vías directas o incidentales de control de constitucionalidad por el juez constitucional**<sup>6</sup> (énfasis añadido).* En nuestro ordenamiento nacional, la acción directa de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas absolutas ha sido dictada por vía pretoriana (TC/0162/23, TC/0042/23, TC/0349/22 y TC/0113/21) y la solución al fondo ha sido una sentencia exhortativa (Cfr. TC/0113/21 donde se exhorta al Congreso Nacional a cumplir con lo dispuesto en los artículos 203, 210 y 272, en un plazo no mayor a dos (2) años).

7.29. Sin embargo, el problema subyacente subsiste; es decir, la existencia de inercia por parte del legislador en aprobar la legislación requerida precisamente porque la emisión de una ley conlleva un proceso de discusión política que escapa de la naturaleza del Tribunal Constitucional, inercia que mayormente puede deberse a la naturaleza del trámite legislativo y la imposibilidad material de aprobación legislativa que es normal de dicha dinámica. Hay un criterio político de oportunidad que es propia del órgano donde reside la soberanía popular, cuyo resultado podría ser objeto de control mediante la acción directa, pero el impulso de la dinámica legislativa es perfectamente fiscalizable por medio de las urnas y la acción política ciudadana.

7.30. En efecto, de igual manera, el constituyente —al momento de proclamar la Constitución dominicana— incluyó una serie de muestras donde la aprobación de una ley era de vital importancia para dar lugar a los efectos de

<sup>5</sup> Díaz Revorio, F. *El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el Derecho Comparado europeo*, p. 107.

<sup>6</sup> Villaverde Menéndez, I., *Los remedios de la inconstitucionalidad por omisión*, p. 235.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esta (p. ej., disposiciones transitorias primera, segunda y decimosexta de la Constitución dominicana del dos mil diez (2010) y estableció, de manera precisa, un tiempo máximo de aprobación legislativa (el cuál ha sido cumplido por el Congreso Nacional).

7.31. Dicho esto, aunque el Tribunal Constitucional no puede ejercer su competencia respecto de las acciones directas de inconstitucionalidad por omisiones legislativas absolutas, al no ser parte de su objeto de control, a modo de *obiter dicta*, recalcamos, tal como ocurrió en la Sentencia TC/0113/21, que el Congreso Nacional debe cumplir su mandato constitucional de dotar al país de la legislación necesaria que debe desarrollarse para contribuir a hacer aplicable el contenido de la Constitución. Es vital que se cumpla con el mandato constitucional no solo contra las omisiones legislativas absolutas argumentadas en esta acción, sino contra las que existen dentro de la Constitución dominicana aún no aprobadas.

7.32. Nada de lo indicado en la presente decisión descarta que pueda existir un mandato del constituyente que suponga problemas de cara a la Constitución por incumplimiento del legislador. El principal remedio existente contra las omisiones absolutas es el remedio político: (a) la concurrencia a las urnas cada cuatro años; (b) las iniciativas legislativas a cargos de los legisladores, o (c) la iniciativa legislativa popular. Si bien el tribunal tiene, y retiene, sus competencias para la determinación de la responsabilidad jurídica para las omisiones relativas y las omisiones administrativas, conforme a los remedios existentes, no así para las omisiones absolutas legislativas al mandato constituyente para las cuales se reserva la responsabilidad política a cargo de los votantes ante las urnas o mecanismos de participación cívica-ciudadana en el marco de la Constitución y las leyes.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7.33. Nada impide, además, que el legislador pudiese crear acciones o recursos ante tales circunstancias de omisión absoluta, como ya lo hizo respecto a las omisiones de la administración pública –por ejemplo–, o que otros órganos jurisdiccionales existentes pudieran tener actualmente competencia para examinar los efectos antijurídicos que pudieran tener en la esfera jurídica de una persona concreta. El problema en el presente caso, contrario a las demás acciones y recursos, es que no existe un remedio jurídico para ponderar aquellas omisiones absolutas. No es la acción directa de inconstitucionalidad y sus efectos la vía, una acción abstracta sustentada en el juicio de confrontación entre los actos indicados en el artículo 185.1 de la Constitución y la Constitución misma donde no se incluyen las omisiones absolutas.

7.34. En virtud de las consideraciones anteriores, acoge lo planteado por el Senado de la República, se considera que las omisiones legislativas absolutas (al mandato del constituyente) no forman parte del objeto de la acción directa de inconstitucionalidad. En consecuencia, declara la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa inadmisibile.

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 Army Ferreira, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega. Consta en acta el voto salvado del magistrado Domingo Gil, el cual se incorporará a la presente decisión 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



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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Solangey Reyes Guzmán, Jonathan Martínez Tejera, César Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, por omisión legislativa del artículo 10, numeral 2, de la Constitución.

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

**TERCERO: ORDENAR** que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, a los señores Solangey Reyes Guzmán, Jonathan Martínez Tejera, César Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino; a la Procuraduría General de la República; al Senado y a la Cámara de Diputados de la República Dominicana, para los fines que correspondan, así como a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la Gaceta Oficial.

**CUARTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; Fidas Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.



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

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**MANUEL ULISES BONNELLY VEGA**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherente con la opinión que sostuve durante la deliberación, se ejercita la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales<sup>7</sup>, en tal sentido, se plantea un voto particular disidente, para explicar los motivos por los que entiendo que la acción directa que dio lugar al presente fallo debió ser acogida y no declarar la imposibilidad de este tribunal para conocer de las omisiones constitucionales cuando las mismas tienen un carácter absoluto abandonando así un criterio ya establecido. A continuación, mis fundamentos:

**1. Resumen del caso y solución adoptada**

1.1 Los señores Solangey Reyes Guzmán, Jonathan Martínez Tejera, César Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, mediante instancia de fecha seis (6) de octubre de dos mil veintitrés (2023) interpusieron una acción directa en inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta mediante la cual reclamaron el cumplimiento, por parte del Congreso Nacional, del artículo 10 numeral 2 de la Constitución, que establece:

*Artículo 10. Régimen fronterizo. Se declara de supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la Zona Fronteriza, su integración vial, comunicacional y productiva, así como la difusión de los valores patrios y culturales del pueblo dominicano. En consecuencia: [...]*

<sup>7</sup> Artículo 30. Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.



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

*2) El régimen de adquisición y transferencia de la propiedad inmobiliaria en la Zona Fronteriza estará sometido a requisitos legales específicos que privilegien la propiedad de los dominicanos y dominicanas y el interés nacional.*

1.2 En resumen, los accionantes argumentan que el hecho de que hayan transcurrido trece (13) años desde la promulgación de la Constitución de la República en el año 2010 y que hasta la fecha el Congreso Nacional no haya promulgado una ley sobre la adquisición y transferencia de la propiedad inmobiliaria en la zona fronteriza constituye un hecho notorio que no necesita ser demostrado.

1.3 Como respuesta a dicha acción directa, este tribunal constitucional por mayoría casi absoluta, ha decidido declarar inadmisibile la acción directa en inconstitucionalidad por omisión absoluta, justificando su decisión en que -a su juicio- este tipo de omisiones legislativas escapan del control concentrado de la acción directa de inconstitucionalidad, con lo cual se abandona el criterio fijado por este plenario mediante la Sentencia TC/0113/21, dictada el veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021).

1.4 La sentencia justifica el abandono del precedente de la sentencia núm. TC/0113/21, fundamentalmente, sobre la base de que: 1) el mismo no había generado expectativas reales en los posibles destinatarios en vista del poco tiempo (poco menos de tres años) de vigencia que tiene el mismo [véase párrafo 7.10]; 2) que dicho precedente afecta las expectativas del curso político-constitucional en la formación de las leyes y la deliberación entre los representantes del pueblo soberano en el ejercicio de sus atribuciones en las cámaras, a propósito de la determinación de su contenido, redacción, presentación y discusión en el congreso [véase, igualmente, párrafo 7.10]; 3) que, además, el indicado precedente no considera la dinámica del proceso



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

legislativo, ni las consideraciones de oportunidad y conveniencia en la discusión y aprobaciones de piezas legislativas sin seguridad de aprobación o adopción, sobre todo la formación de consenso y las responsabilidades de sus iniciativas. En otras palabras, le corresponde al Congreso Nacional aprobar leyes y al Tribunal Constitucional controlar su constitucionalidad [véase párrafo 7.12].

1.5 Consideran, además, que eliminar el precedente no supondría efectos prácticos ya que, el conocimiento de la acción por el Tribunal Constitucional tendría poca o nula consecuencia en el comportamiento de los legisladores, pues el Tribunal carece de las herramientas para incidir en la conducta del legislador o colaborar con este. Contrario a lo que ocurre con las omisiones relativas y los juicios de confrontación de las leyes frente a la Constitución.

1.6 Señalan que tanto el presidente de la República, como los legisladores en el Congreso Nacional (CRD, art. 96), así como el pueblo –a través del voto o de la iniciativa legislativa popular (Ley núm. 136-15)– tendrían una mayor participación e incidencia en la producción de la pieza legislativa.

1.7 Agregan que, ni el constituyente ni el legislador incluyeron las omisiones absolutas dentro del objeto de la acción directa de inconstitucionalidad y que, en todo caso, las sentencias exhortativas son un remedio ineficaz, al tiempo que establecen, que el verdadero remedio a la inercia del legislador en cuanto al ejercicio de la creación legislativa no reside en el control constitucional del tribunal sino en la fiscalización por medio de las urnas y la acción política ciudadana. Afirman que la acción de inconstitucionalidad 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.



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

1.8 En adición, aunque no se deja de reconocer la existencia de los dos tipos de omisiones (absolutas y relativas) se afirma que no hay sustento legal para que el Tribunal Constitucional conozca de las omisiones absolutas. Entienden que, dada la falta de fundamento legal, el remedio para dichas omisiones no puede ser otro que dictar una ley y que esto corresponde exclusivamente al Congreso por lo que, al ser ajena a la naturaleza, trámite y efectos de la acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional no puede ejercer su competencia para conocer, en términos jurisdiccionales, las omisiones absolutas al mandato constituyente al no formar parte del objeto de control. Aducen que, por el contrario, para las omisiones relativas al mandato del constituyente, como para las simples omisiones que resultan de lagunas en las creaciones normativas, si existe un remedio adecuado y efectivo.

1.9 Añaden que el único remedio práctico de las omisiones absolutas serían las sentencias exhortativas que no suponen un juicio de constitucionalidad ni un ejercicio de depuración del contenido de significados atribuibles a una norma como suceden con las sentencias interpretativas. Indicando que las sentencias exhortativas no aportan una solución ya que el problema subsiste dada la inercia que el legislador puede tener en aprobar la legislación sugerida por el Tribunal Constitucional en estos casos. Lo cual atribuyen a que la emisión de una ley conlleva un proceso de discusión política que escapa de la naturaleza de esta corte.

1.10 Opinan, de la misma forma, que el impulso de la dinámica legislativa es perfectamente fiscalizable por medio de las urnas y la acción política ciudadana. Toda vez que el principal remedio existente contra las omisiones es el remedio político: (a) la concurrencia a las urnas cada cuatro años; (b) las iniciativas legislativas a cargos de los legisladores; o (c) la iniciativa legislativa popular.





## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

1.11 Por último, concluyen que nada impide, además, que el legislador pudiese crear acciones o recursos ante tales circunstancias, como lo hizo respecto a las omisiones de la administración pública – por ejemplo –, o que otros órganos jurisdiccionales pudieran tener competencia por los efectos antijurídicos que pudiera suponer en la esfera jurídica de una persona concreta.

## **2. Fundamentos de la disidencia**

2.1 Decía el presidente Abraham Lincoln que «no puedes escapar de la responsabilidad del mañana evitándola hoy». Parto de esta frase a la cual me referiré al final del presente voto.

2.2 Parto por afirmar que el precedente establecido mediante la presente sentencia, resulta funesto para el cumplimiento de la responsabilidad puesta a cargo del Tribunal Constitucional por la Constitución.

2.3 Que este colegiado haya decidido abandonar una herramienta cuyo propósito principal es fiscalizar el cumplimiento de un deber constitucional puesto a cargo de un poder del Estado, justificando dicho abandono, en argumentos tan simples como el de que la sentencia que lo reconoció fue emitida hace sólo tres años o el de que el tribunal no tiene forma de influir en la conducta del poder estatal supervisado, es a juicio de quien suscribe el presente voto, una muestra de debilidad o de flaqueza que ningún tribunal, corte o sala constitucional -en tanto su calidad de órgano extra poder- puede ni debe asumir.

2.4 Este argumento resulta muy simple. Contrario a lo afirmado por la mayoría, la renuncia al precedente fijado mediante la Sentencia TC/0113/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021), sí tendrá un impacto real, pues independientemente de que dicha decisión tenía poco menos de tres años



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de vigencia, resulta evidente que había logrado generar expectativas reales en sus destinatarios, habida cuenta de que cualquier precedente constitucional es vinculante desde que el mismo se publica.

2.5 Muestra de lo anterior es que el caso que apoderó este tribunal y que dio lugar a la presente sentencia es una acción en inconstitucionalidad fundamentada en el alegato de la existencia de una omisión legislativa absoluta.

2.6 De igual modo, este tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones en torno a acciones directas de inconstitucionalidad fundamentadas en una omisión de carácter absoluto como, por ejemplo, mediante sus sentencias TC/0349/22 y TC/0042/23 y se encuentra apoderado de otros tantos planteamientos similares aún en trámite, todos los cuales evidencian que la ciudadanía tiene la convicción de que: (i) existe una herramienta para denunciar la negligencia del legislador en crear los mecanismos de goce de derechos constitucionalmente protegidos; y que además, (ii) pueden tramitar su reclamación ante esta sede, en donde su pretensión, -independientemente de su suerte jurídica- será seriamente estudiada y debidamente respondida.

2.7 Sin duda, la omisión legislativa absoluta representa la posibilidad de que toda persona pueda denunciar, ante el Tribunal Constitucional, la existencia de un derecho que -aunque legítimamente protegido por la Constitución- no cuenta con un mecanismo legal para su implementación y desarrollo, lo cual constituye una transgresión al espíritu de la Constitución.

2.8 Precisamente, la razón de ser de la figura de la omisión legislativa absoluta responde a una realidad concreta: la existencia de muchos derechos reconocidos por la Constitución, que no tienen una expresa reserva de ley pero que sin su



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desarrollo legislativo se erigen en «letra muerta» reviviendo así -de manera lamentable- la expresión de que «la Constitución es un pedazo de papel».

2.9 Esta última idea conduce a que se analice la posición expresada por el voto mayoritario, en relación con un precedente más antiguo -pero no menos importante- que había establecido este tribunal mediante su Sentencia TC/0079/12.

2.10 A decir del presente fallo, el tema de la admisión de las omisiones legislativas absolutas de manera específica no constituye la *ratio decidendi* de dicho precedente y, ciertamente, este es un aspecto en que se puede concordar. Sin embargo, no se puede dejar de afirmar que el aludido precedente (TC/0079/12) hace un aporte importante, respecto a la posibilidad de configurar la existencia de una omisión legislativa absoluta. Este aporte consistente en la identificación de las omisiones legislativas a cargo tácito, lo cual se encuentra contenido en el párrafo 7.7 de la aludida sentencia, que distingue las omisiones legislativas con cargo expreso, que son aquellas reservadas al poder legislativo como guardián de la soberanía popular con legitimidad para dictar una ley; de las omisiones legislativas a cargo tácito, «que imponen al legislador por mandato constitucional dictar una ley para hacer efectiva la exigencia de un derecho». En otras palabras, una omisión legislativa absoluta -al igual que la relativa- puede ser el resultado de un mandato expreso o tácito de la Constitución.

2.11 El caso resuelto mediante la Sentencia TC/0079/12 versaba sobre una alegada denegación u omisión de justicia y no de una omisión legislativa, lo que dio lugar a que el tribunal explicara al accionante su confusión respecto a ambos términos (omisión constitucional y la omisión de justicia o denegación de justicia). No obstante, tal confusión no fue obstáculo para que esta sede constitucional aprovechara la oportunidad para explicar los diversos tipos de



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

omisiones constitucionales que pueden verificarse, entre los que incluyó las omisiones legislativas de encargo tácito.

2.12 Vale aquí destacar lo afirmado en el voto particular del magistrado Hermógenes Acosta cuando sostuvo: «Generalmente la inconstitucionalidad por omisión se ha vinculado al legislador y, en este sentido, se entiende que dicha figura existe en aquellos casos en que el Poder Legislativo no dicta una norma, a pesar de que existe un mandato expreso o tácito de orden constitucional».

2.13 Respecto al argumento dado para justificar la inadmisibilidad de la acción en inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta en virtud de que - conforme al artículo 185.1- no es «materia de acción en inconstitucionalidad, la omisión legislativa absoluta, descuido o negligencia del legislador»<sup>8</sup>, diremos lo siguiente:

2.14 A juicio del ponente de este voto particular, en la interpretación de los poderes que tiene este colegiado no es posible anclarse de manera exclusiva en la enumeración del artículo 185 de la Constitución ignorando por completo el contenido y alcance del artículo 184 que establece como misión del Tribunal Constitucional, la de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales y reconoce que sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Tal criterio había sido establecido por este tribunal mediante su Sentencia TC/0042/23, con ocasión de dar respuesta a la opinión vertida en ese caso por el Senado de la República, en el sentido de que esta jurisdicción no tenía competencia para conocer de las omisiones legislativas absolutas, argumentando que la aprobación de las leyes era una facultad del Congreso.

<sup>8</sup> Párrafo 7.17.



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

2.15 En aquella ocasión, este tribunal sostuvo, entre otras cosas, lo siguiente:

*En relación con este aspecto, el Senado de la República Dominicana plantea que el Tribunal Constitucional no posee aptitud para controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas, pues a su modo de ver las cosas la aprobación de las leyes es una facultad exclusiva del Congreso Nacional.*

*Sobre este punto, conviene puntualizar que la Constitución de la República no reguló de forma expresa la potestad del Tribunal Constitucional de controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas, contrario a lo que ocurre en otros países como Venezuela<sup>9</sup> o Brasil.<sup>10</sup>*

*Sin embargo, habiéndose creado el Tribunal Constitucional en el artículo 184 para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales resulta lógico sostener que este colegiado constitucional posee competencia para controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas, debido a que el carácter normativo de la Constitución y la vigencia de los derechos fundamentales que ella proclama y garantiza no se cristalizarían plenamente si el legislador omite regular aquello que ha sido ordenado por el constituyente. En otras palabras, apelar a una interpretación formalista, en virtud de la cual solo es admisible el control concentrado de constitucionalidad cuando existe un enunciado normativo infraconstitucional que se pueda confrontar*

<sup>9</sup> Véase el artículo 336.7 de la Constitución venezolana.

<sup>10</sup> Véase el artículo 103.2 de la Constitución brasileña.



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

*con alguna norma de rango constitucional, provocaría un efecto indeseado: incentivar que el legislador pueda burlar y desconocer el carácter normativo de la Constitución. De ahí que, a fin de evitar que el poder constituido no se someta a la voluntad del poder constituyente, resulte necesario confiar en el Tribunal Constitucional la competencia de controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas.*

*La facultad que posee el Tribunal Constitucional para controlar la constitucionalidad de una omisión legislativa absoluta deriva del principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 6 de la Constitución, en virtud del cual se establece, entre otras cosas, que todos los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución. De modo que, al ser el Poder Legislativo un órgano que ejerce potestades públicas resulta obvio que se encuentra sujeto a la Constitución y, por vía de consecuencia, su inactividad irrazonable en dar cumplimiento a los mandatos constitucionales constituye una omisión que debe ser fiscalizada por este tribunal en su rol de garante de la supremacía constitucional. (Artículo 184 de la Constitución.).*

*Tomando en cuenta lo anterior, este tribunal constitucional señaló en la Sentencia TC/0113/21, 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 el tribunal es el órgano competente para conocer de la infracción constitucional que pudiere surgir por la inactividad legislativa en aquellos casos 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*





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

*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 pudieran suscitar por el no hacer de los poderes públicos que han recibido un mandato constitucional y que pasado un tiempo prudente, han omitido cumplir. En virtud de las consideraciones anteriores, y contrario a lo planteado por el Senado de la República, se considera que el Tribunal Constitucional sí es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta<sup>11</sup>.*

2.16 La posición del Tribunal Constitucional dominicano en ese precedente es coincidente con la postura de otras cortes constitucionales que han reconocido su competencia para conocer de las omisiones legislativas absolutas, como es el caso del Tribunal Constitucional de Perú, que ha tenido la oportunidad de afirmar que:

*37. [...] el fundamento del control de las omisiones legislativas debe ubicarse no sólo en el efecto normativo y, por tanto, vinculante de las normas constitucionales, sino en la misma práctica del control de constitucionalidad que se ha venido desarrollando en los últimos años y en el que el rol del Tribunal Constitucional ha sido de permanente colaboración con la actividad legislativa en un esfuerzo por sentar las bases del Estado Constitucional en nuestro país. Esta colaboración ha permitido no sólo declarar la incompatibilidad de leyes dictadas por el Parlamento, sino también, con frecuencia, a través de las sentencias interpretativas y exhortativas, este Colegiado, sin declarar la inconstitucionalidad de una norma sometida a control, ha podido alertar al legislador a promover su actuación en determinado sentido a efectos de no incurrir en supuesto de evidente inconstitucionalidad.*

<sup>11</sup> Las negritas son nuestras.





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

*38. Ello muestra que la tesis de la división de poderes en el marco del actual desarrollo del Estado Constitucional se complementa con el principio de colaboración de los poderes del Estado, permitiendo que también los jueces participen de la labor de creación de normas, a través de sus interpretaciones, o en otros supuestos, activando la acción legislativa en determinado sentido, a efectos de lograr desarrollos compatibles con la real vigencia de los derechos fundamentales. En este marco, el control de las omisiones del legislador se corresponde con una tesis básica respecto del valor de la Constitución como marco, pero también como orden fundamental. En tal sentido como lo ha precisado Alexy,*

*Lo que está ordenado por la Constitución es constitucionalmente necesario; lo que está prohibido por la Constitución es constitucionalmente imposible y lo que la Constitución confía a la discrecionalidad del legislador es tan sólo constitucionalmente posible, porque para la Constitución no es necesario, ni imposible.<sup>12</sup>*

2.17 Como puede comprobarse en lo sostenido en el fallo que acabamos de transcribir -contrario al criterio ahora asumido por la mayoría de este Tribunal- el ejercicio del control constitucional del Poder Legislativo no debe ser percibido, desde una perspectiva negativa que crea en la producción de efectos nocivos que interrumpan o afecten negativamente la labor legislativa de los congresistas, sino que se trata de mirar tal ejercicio de control desde un punto de vista positivo, reconociendo que el mismo obedece al ejercicio de colaboración entre estos dos órganos en la formación de un Estado

<sup>12</sup> Tribunal Constitucional de la República de Perú. Pleno Jurisdiccional 006-2008-Pi/TC. Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 11 de junio de 2008. Proceso de Inconstitucionalidad: Presidente De La República (Demandante) Vs. Gobierno Regional De Puno (Demandado)  
[https://app.vlex.com/search/jurisdiction:PE+content\\_type:2/%22006-2008-PI%2FTC+%22/vid/930813222](https://app.vlex.com/search/jurisdiction:PE+content_type:2/%22006-2008-PI%2FTC+%22/vid/930813222)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional. En este caso, entre el Poder Legislativo como uno de los tres poderes del Estado y el Tribunal Constitucional como órgano constitucional extra poder, cada uno con facultades y deberes distintos, pero ambos con la obligación de actuar sujetos a la supremacía de la Constitución.

2.18 En la citada sentencia del tribunal peruano, también se distingue entre omisiones absolutas u omisiones del legislador y omisiones relativas u omisiones de la ley.

2.19 Las primeras refieren a los silencios totales de legislador sobre determinadas materias, cuyo tratamiento legislativo o regulación vienen exigidos desde la Constitución y cuya exigencia por el órgano jurisdiccional puede resultar necesaria para la eficacia de la norma fundamental; mientras que las segundas, se relacionan con el silencio de la ley en extremo que no haya sido normado causando perjuicio a la tutela de los derechos, y cuyo parámetro de control es por excelencia el principio constitucional de igualdad.

2.20 De igual manera, en el indicado fallo se establece la diferencia entre omisiones constitucionalmente explícitas que son las que contravienen un mandato constitucional expreso de legislar y los supuestos en que la constatación de la omisión solamente se ponen evidencia como consecuencia de la interpretación judicial de los derechos fundamentales o del desarrollo de las cláusulas orgánicas de la Constitución en los que se pueda constatar que los contenidos constitucionales no son posibles sin la intermediación legislativa.

2.21 El tribunal peruano designa esta última categoría de pretensiones como de «configuración jurisprudencial» que se conforman como mandatos normativos que con efecto *erga omnes*.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.22 Debemos reconocer que, sobre este tema en específico, el Tribunal Constitucional de Perú, tiene una visión más acabada y progresista construida a partir de una visión de cooperación entre órganos constitucionales para la construcción del Estado y no desde la visión pesimista de la confrontación.

2.23 Otro tribunal que había reconocido su competencia para conocer de las omisiones constitucionales fue el Tribunal Constitucional de Hungría, llegando a identificar seis tipos o modalidades de omisiones constitucionales, entre las que se encontraba, el «incumplimiento de un deber legislativo necesario para la aplicación de un derecho subjetivo». Al respecto, se ha dicho: «Sobre el punto, el T.C. interpretó que el legislador debía cumplir su obligación de legislar incluso ante la falta de un mandato legal concreto, si reconocía la existencia de una cuestión que requiriera la determinación normativa dentro del ámbito de su competencia y responsabilidad»<sup>13</sup>.

2.24 En la actualidad al tribunal húngaro le está vedado conocer este tipo de inconstitucionalidades ya que su competencia fue reducida tras la promulgación de la nueva Ley Fundamental de 2012 lo cual ha sido objeto de críticas por la Unión Europea.

2.25 Con anterioridad a esto, la posibilidad de declaración de una omisión inconstitucional podía pronunciarse incluso de oficio por el Tribunal. No todos los vacíos legales se examinaban, si no sólo aquellos casos en los que la falta de regulación legal producía una situación inconstitucional. En adición, cuando el Tribunal iba a establecer el periodo concedido al legislador para dictar la norma a los fines de rectificar la omisión, tenía en cuenta varios factores: la gravedad de la situación inconstitucional, los recursos jurídicos constitucionales disponibles en el periodo de transición -de una situación jurídica sin la norma a

<sup>13</sup> Bazán, Víctor, *“Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos”*. Ediciones Nueva Jurídica y Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2014, págs. 501 y siguientes.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una donde existiría la norma-; las reglas relevantes de procedimiento del órgano legislativo pertinente; las obligaciones de negociación previa resultantes de la naturaleza de la ley que debía ser aprobada -derechos surgidos anteriormente a la promulgación de la nueva norma-; y la carga de trabajo del órgano legislativo. El legislador estaba llamado a respetar estrictamente ese plazo sobre todo en los casos en que el tribunal mantenía en vigencia alguna disposición legal respecto de las cuales se ha declarado la inconstitucionalidad<sup>14</sup>.

2.26 Retomando el análisis de la cuestión resulta importante afirmar que la relación entre la omisión legislativa y la Constitución no debe ser reducida a un simple mecanismo, que trata de «asegurar el carácter vinculante a los preceptos» de la Constitución, ni a una figura que tiene como propósito supeditar o someter a «ulteriores mayorías políticas»<sup>15</sup>.

2.27 Esta relación tiene como objetivo principalísimo el de lograr

*una efectividad total de los preceptos constitucionales, que ya son de por sí vinculantes. Este aspecto se liga instintivamente a la garantía de la supremacía de la Constitución, la defensa de los derechos y libertades fundamentales, la idea de control y equilibrio de los poderes y la integración con base en valores son razones que hablan por sí mismas para defender la legitimidad de un órgano de justicia constitucional*<sup>16</sup>.

2.28 A partir de lo antes dicho, consideramos no sólo que la competencia de este Tribunal Constitucional para conocer de las omisiones legislativas absolutas dimana del artículo 184 de la Constitución dada la naturaleza misma

<sup>14</sup> Ídem, págs. 511 y siguientes.

<sup>15</sup> Díaz Gamboa, Luis Bernardo. “La inconstitucionalidad por omisión. Necesidad de reconocimiento de la figura en Colombia como factor garantista de los Derechos Humanos.” Revista IUSTA, vol. 1, núm. 28, enero-junio, 2008, pp. 129-153, Universidad Santo Tomás Bogotá, Colombia

<sup>16</sup> Ídem.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de esta institución colegiada, como único órgano extra poder que no debe responder, ni responde a ninguna interés particular, como puede ocurrir con el Poder Legislativo, cuyos miembros -dada la naturaleza política de su ejercicio- representan una corriente ideológica particular o se deben a un partido político y, por lo tanto, es natural que las iniciativas legislativas estén precedidas o motorizadas, no necesariamente por el interés de los ciudadanos, sino por un interés particular y específico.

2.29 Esa es la mayor razón para que esta sede constitucional no pueda, ni deba automutilar una herramienta que le permite desempeñar la tarea principal que le ha sido confiada por el constituyente, que es asegurar que todos los poderes del Estado actúen conformes a la letra y al espíritu de la Constitución y que todos los dominicanos puedan disfrutar y ser protegidos, de manera eficaz, en todos los derechos y garantías que ella les reconoce.

2.30 Volviendo a los argumentos vertidos por la mayoría hay que reconocer que -hasta la fecha- el otorgamiento de un plazo de tiempo en las sentencias exhortativas que ha dictado este tribunal no ha resultado ser un mecanismo idóneo para «motivar» al legislador a que dicte las leyes necesarias en el tiempo acordado. Sin embargo -tal y como se ha dicho-, la advertencia que se hace al Congreso a través de estas, sobre la necesidad de la emisión de una ley no deja de ser cierta, ni necesaria.

2.31 Si la prerrogativa constitucional o misión del legislador es la creación de leyes, de igual manera, la prerrogativa o misión del juez constitucional es la protección del ejercicio de los derechos constitucionalmente consagrados. Ambos cometidos son independientes uno del otro, y no se solapan, sino que se complementan.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.32 Una cosa es que, a los fines de buscar una solución o un punto medio ante esta problemática real, el Tribunal Constitucional acepte u opte por utilizar el mecanismo de las sentencias exhortativas sin colocar un tiempo específico, o por ejemplo, escoja solicitarle a los accionantes que justifiquen en sus acciones en inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, las razones de premura en la promulgación de la ley reclamada, de manera que el legislador pueda conocer la urgencia o no de la necesidad del ciudadano, y otra cosa muy distinta es que, este Colegiado haya decidido -bajo la excusa de que no cuenta con mecanismos legales para lograr que el Congreso dicte una ley en una legislatura específica- declararse incompetente para conocer sobre tales omisiones bajo el predicamento de que «no me hacen caso».

2.33 Bajo tal predicamento la función de este tribunal habría quedar reducida o anulada, sobre todo si se toma en cuenta un buen número de fallos que el propio órgano ha denunciado como desacatadas por varias instituciones del Estado. Esto, sin embargo, no ha incidido en que este colegiado haya mantenido el ritmo en el cumplimiento de su deber.

2.34 Otro punto de discrepancia de quien suscribe resulta del argumento dado por el criterio mayoritario de que

*el pueblo, a través del constituyente y luego a través del legislador tomó una decisión clara e indiscutible 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.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.35 Como se dijo anteriormente, la mayoría fundamenta la incompetencia de este tribunal para conocer de las omisiones legislativas absolutas en el artículo 185.1 de la Constitución. También lo hace con base al artículo 6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que dispone:

*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.*

2.36 A juicio del ponente de este voto particular, la interpretación que se hace de este texto de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, es muy estrecha y limitada. Ya que, lo que en efecto apodera al Tribunal Constitucional, no es únicamente la contradicción de un texto de la norma con relación a los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución, sino también cuando esta contradicción resulta de una falta de claridad o de una omisión de la norma e incluso con una interpretación o aplicación derivados de los textos contrapuestos.

2.37 Sobre este punto cabe resaltar que aun cuando la Ley núm. 137-11 emplea los términos «texto» y «norma» en una misma frase los mismos no pueden entenderse como sinónimos ya que ambos conceptos tienen distintos significados en el ámbito procesal constitucional. En efecto, en este contexto un texto o disposición legal puede contener una o varias normas o reglas de derecho





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se desprenden de las primeras. Así mismo una norma o regla de derecho puede resultar de la combinación de varios textos o disposiciones legales<sup>17</sup>.

2.38 Lo anterior implica, que cuando no existe un texto o disposición legal que regule una situación no existe un vacío jurídico, ya que la ausencia del texto produce una norma.

2.39 Así, por ejemplo, en nuestro país, el artículo 149, párrafo I de la Constitución establece que la «función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y **haciendo ejecutar lo juzgado**»<sup>18</sup>.

2.40 Lo anterior llevó, por ejemplo, a que este tribunal dictara su Sentencia TC/0110/13, mediante la cual exhortó al congreso a dictar una ley mediante la cual se regulara «sobre el modo en que el Poder Judicial ejercerá la facultad ejecutiva jurisdiccional que dimana del párrafo I, del artículo 149 de la Constitución», esta sentencia dio por resultado la Ley núm. 396-19 de fecha veintiséis (26) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019) que regula el otorgamiento de la fuerza pública para llevar a cabo las medidas conservatorias y ejecutorias.

2.41 Esta ley refiere a un aspecto específico de la ejecución (la regulación del uso de la fuerza pública) y no a todos los aspectos que se necesitan para asegurar

<sup>17</sup> Para abundar sobre el tema y una visión más amplia, ver el trabajo de Riccardo Guastini, «Disposición Vs. Norma» en el libro «Disposición Vs. Norma» 2011 Traducción: Mar Fernández Perez dirigido por Susanna Pozzolo y Rafael Escudero. Postpositivismo y Derecho., Lima Perú, Primera Edición, noviembre, 2011. <https://app.vlex.com/vid/428969534>.

Ahora bien:

1) Llamo “disposición” a cada enunciado que forme parte de un documento normativo, es decir, a cada enunciado del discurso de las fuentes.

2) Llamo “norma” a cada enunciado que constituya el sentido o significado atribuido (por alguien) a una disposición (o a un fragmento de disposición, o a una combinación de disposiciones, o a una combinación de fragmentos de disposiciones). En otros términos, se puede también expresar así: la disposición es (parte de) un texto aún por interpretar; la norma es (parte de) un texto interpretado.

<sup>18</sup> Las negritas son nuestras.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

el respeto de los principios constitucionales de tutela judicial efectiva y debido proceso de las partes durante la fase de ejecución.

2.42 En la República Dominicana, solo en materia laboral y en materia penal (limitado a ciertas decisiones) existen reglas específicas que permiten controlar judicialmente -de alguna manera- la ejecución de las decisiones intervenidas. No obstante, hay serias deficiencias que, en la práctica, permiten abusos e injusticias. Este déficit provoca mayores problemas en otras materias donde ni siquiera existen reglas que permitan que un juez controle la ejecución del fallo y las posibles controversias que puedan suscitarse durante esta etapa procesal. Todo esto, ha llevado que en la práctica sea cada vez mayor el clamor para exigir que sea votada una ley que regule la ejecución de los fallos judiciales.

2.43 Lamentablemente este derecho constitucional ciudadano, de que lo decidido por el Poder Judicial también sea ejecutado por éste, es uno de los tantos ejemplos, de defensa a los derechos y prerrogativas ciudadanas que el Tribunal Constitucional acaba de «echar en saco roto» (2 Timoteo 2:14-26) al decidir que no escuchará ningún reclamo de omisiones absolutas.

### **3. Conclusión**

3.1 En definitiva, a juicio de quien suscribe, el Tribunal Constitucional es competente en virtud de los principios generales establecidos por el artículo 184 de la Constitución para conocer de las omisiones legislativas absolutas y como consecuencia de la naturaleza de órgano constitucional extra poder que está llamado a asegurar la supremacía constitucional y el respeto de los derechos y garantías contenidos en la Constitución.

3.2 Estoy convencido de que los jueces del Tribunal Constitucional estamos llamados a defender el interés de la nación y, en general, de cada ciudadano. Ambos tienen depositada su confianza en cada uno de nosotros.



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

3.3 Pienso que esta responsabilidad implica, muchas veces, la necesidad de asumirla con valentía y arrojo, aunque implique tomar posiciones que -en ocasiones- no serán del agrado de otros. Tampoco se trata de avasallar, ni de «ordenar», sino de cumplir con nuestra sagrada misión de garantizar que los Poderes del Estado se sujeten a nuestra Constitución: alma y espíritu de la nación dominicana.

3.4 La presente sentencia se fundamenta en un conjunto de excusas con miras a evadir el cumplimiento de esa responsabilidad, de la cual este colegiado no debería ni puede escapar, pues tal y como se dijo al principio: «No puedes escapar de la responsabilidad del mañana evitándola hoy».

3.5 Mi esperanza con este voto es llamar a la reflexión. A través de este: «yo lucho por las cosas que me importan, pero lo hago de una manera que lleve a otros a unirse (...) La esperanza del disidente [es] que no está escribiendo para hoy sino para mañana». (Ruth Bader Ginsburg, antigua magistrada de la Corte Suprema de los Estados Unidos).

Firmado: Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintidós (22) del mes de agosto del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**