



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0549/24

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) contra el artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, del veintiuno (21) de junio de dos mil once (2011).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciocho (18) 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; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, 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 y 9 y 36 de la Ley núm. 137- 11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción y fundamento de la norma impugnada

1.1. La parte accionante procura la inconstitucionalidad del artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, promulgada el veintiuno (21) de junio de dos mil once (2011), y publicada en la Gaceta Oficial núm. 10623, del veintiocho (28) de junio de dos mil once (2011). El contenido de tales disposiciones es, íntegramente, el siguiente:

Artículo 2. Integración. El Consejo Nacional de la Magistratura se integrará, de conformidad con la Constitución de la República, de ocho miembros: (...)

4) Un senador o senadora escogido por el Senado que pertenezca al partido o bloque de partidos diferentes al del presidente del Senado y que ostente la representación de la segunda mayoría.

5) Un diputado o diputada escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca al partido o bloque de partidos diferentes al del presidente de la Cámara de Diputados y que ostente la representación de la segunda mayoría.

1.2. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue comunicada: a la Procuraduría General de la República, al presidente del Senado de la República Dominicana y al presidente de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, el quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020), mediante los oficios núm. PTC-AI-106-2020, PTC-AI-105-2020 y PTC-AI-104-2020 elaborados, respectivamente, por la Presidencia del Tribunal Constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones de la accionante

El siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020), el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) depositó ante la Secretaría de este tribunal Constitucional una instancia mediante la cual promueve, principalmente, la emisión de una sentencia interpretativa para que el texto del artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, sea conforme con la Constitución dominicana; subsidiariamente, procura que las disposiciones legales impugnadas se declaren no conformes con los artículos 2, 4, 40.15, 110, 178 y 216 de la Constitución y, en consecuencia, se dicte una sentencia interpretativa-aditiva que incluya los contenidos necesarios para subsanar la inconstitucionalidad por omisión del legislador al no desarrollar el alcance de los conceptos «bloque de partidos» y «segunda mayoría», en el contexto político de que se trata. Asimismo, solicita que los efectos de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de tales disposiciones sean extensivos a cualquier norma legal que adopte una de las cámaras legislativas o cualquier órgano del Estado en relación con la aplicación del artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11.

En ese sentido, las infracciones invocadas por la parte accionante consisten en que tales disposiciones normativas contradicen los principios de democracia representativa, de razonabilidad, de seguridad jurídica y de pluralismo político. Tales principios se encuentran esbozados en los siguientes artículos de la norma fundamental:

Artículo 2. Soberanía popular. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 4. Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

Artículo 40. Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: (...)

15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 110. Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

Artículo 178. Integración. El Consejo Nacional de la Magistratura estará integrado por:

1) El Presidente de la República, quien lo presidirá y, en su ausencia, por el vicepresidente de la República.

2) El Presidente del Senado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3) *Un senador o senadora escogido por el Senado que pertenezca al partido o bloque de partidos diferente al del presidente del Senado y que ostente la representación de la segunda mayoría.*

4) *El Presidente de la Cámara de Diputados.*

5) *Un diputado o diputada escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca al partido o bloque de partidos diferente al del presidente de la Cámara de Diputados y que ostente la representación de la segunda mayoría.*

6) *El Presidente de la Suprema Corte de Justicia.*

7) *Un magistrado o magistrada de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma, quien fungirá de secretario.*

8) *El Procurador General de la República.*

Artículo 216. Partidos políticos. La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son:

1) *Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia.*

2) *Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular.

3) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana.

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

El Partido de la Liberación Dominicana (PLD), para fundamentar sus pretensiones de inconstitucionalidad, presenta, en síntesis, los siguientes argumentos:

a. *Que la Constitución de 2010 agregó una nueva condición para asegurar el pluralismo político en la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, consistente en la obligación de que el senador y diputado pertenecientes al partido o bloque de partidos distinto al del presidente del Senado o de la Cámara de Diputados forme parte del partido o agrupación que ostente la segunda mayoría. (sic)*

b. *La idea detrás de esta condición es garantizar la participación efectiva de las distintas posiciones en el Consejo Nacional de la Magistratura, a fin de que sus decisiones sean más democráticas. Y es que el pluralismo político es una de las condiciones esenciales de un sistema de democracia representativa, pues permite la existencia de antagónicas líneas de pensamiento que procuran la protección de los intereses de todos los grupos sociales y no sólo de la mayoría. De ahí la importancia de que en el Consejo Nacional de la Magistratura participe la oposición política más representativa, a fin de conformar un órgano más deliberativo. (sic)*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. *Ahora bien, el espíritu y la finalidad de la Constitución a través de esta condición no ha podido ser debidamente satisfecha, debido a que existe una laguna normativa en torno a su significado y alcance. En efecto, el artículo 2, numerales 4 y 5, de la Ley No. 138-11 incluye esta condición para la designación de los demás miembros que pertenecen a las cámaras legislativas, pero no establece qué debe entenderse por bloque de partidos o segunda mayoría, lo que genera interpretaciones contrarias a la voluntad del constituyente y que vulneran el principio de representación democrática (artículo 4) y los derechos de los partidos y agrupaciones políticas, los cuales constituyen una expresión del pluralismo político (artículo 216). (sic)*

d. *Que el legislador puede incurrir en una omisión inconstitucional en los siguientes casos: (a) cuando no adopta ninguna disposición legal encaminada a desarrollar o complementar una norma sustantiva (omisión absoluta); o, (b) cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución: (b.1) favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros; (b.2) excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto; u (b.3) omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, es una exigencia esencial para armonizar con ella (omisión relativa). (sic)*

e. *En síntesis, la omisión inconstitucional es todo tipo de abstención del legislador de cumplir con el deber impuesto por el constituyente, ya sea de forma concreta o tácita, de desarrollar o complementar una norma sustantiva. La omisión puede ser absoluta, cuando no se desarrolla ningún tipo de precepto legal, o relativa, en aquellos casos en que el legislador cumple con la imposición constitucional, pero ocasiona una grave lesión a las demás garantías constitucionales. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. *Honorables magistrados, el silencio u omisión de la autoridad deviene ciertamente en inconstitucional todas las veces que no se cumple con la obligación de normar un precepto o principio consagrado en la Constitución, ya sea expresa o implícitamente. Efectivamente, la inconstitucionalidad por omisión supone la constatación por parte del órgano jurisdiccional de la inercia o mutis del legislador ordinario de darle cumplimiento a su obligación constitucional de aprobar leyes ordinarias u orgánicas que desarrollen preceptos constitucionales de manera que los mismos no se tornen ineficaces, o mejor, que no resulten ineficaces por su falta de desarrollo, como ocurre en el caso que motiva la presente acción directa. (sic)*

g. *En efecto, como desarrollaremos más adelante, el artículo 178 de la Constitución no solo esboza líneas generales sobre la conformación del Consejo Nacional de la Magistratura, confiándole al legislador el mandato de desarrollar este precepto constitucional. Es la propia Constitución que en estos casos reconoce la posibilidad de controlar el cumplimiento del mandato constitucional a través de las acciones directas por omisión, las cuales permiten que ese Honorable Tribunal pueda corregir el silencio legislativo con alguna de las siguientes sentencias: (a) las que constatan simplemente la omisión legislativa; (b) las que ordenan o recomiendan al legislador que legisle sobre una determinada materia, ya que así lo exige la Constitución o se desprende de la naturaleza de uno de sus preceptos para que sea eficaz; y, (c) las que junto con recomendar que se legisle le indican al legislador cuál debe ser el contenido de la ley para que cumpla con el mandato constitucional. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. *En el presente caso, el artículo impugnado transcribe el artículo 178 de la Constitución, que prevé la integración del Consejo Nacional de la Magistratura. Se trata de un precepto legal que calca una norma constitucional de eficacia indirecta, pero que peca de incompleto o deficiente por reproducir la textura general y abstracta del artículo, de modo que lejos de delimitarlo axiológicamente y, en consecuencia, restringir el espacio de interpretación para facilitar su aplicación, omitió complementarla, generando así interpretaciones que son contrarias al espíritu y finalidad del constituyente y que vulneran los principios de democracia representativa, seguridad jurídica y razonabilidad. De ahí que sea evidente que nos encontramos frente a una omisión legislativa relativa que vulnera disposiciones constitucionales. (sic)*

i. *El Título VI de la Constitución contiene normas constitucionales de eficacia diferida relativa a la organización del Consejo Nacional de la Magistratura, las cuales requieren de una posterior intervención normativa para su aplicación. Siendo así, existe una imposición constitucional tácita de desarrollar y complementar las normas vinculadas a la estructura de este órgano constitucional. Es justamente en ejercicio de este deber que el legislador aprobó la Ley No. 138-11, cuyo objetivo es regular la organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Magistratura. (sic)*

j. *Tal y como expresamos anteriormente, este artículo transcribe íntegramente el artículo 178 de la Constitución, de modo que deja en el tintero el desarrollo de los conceptos bloque de partidos y segunda mayoría, ambos de textura abierta y abstracta que ha dado y sigue dando lugar a varias fijaciones de sentido dependiente de factores coyunturales marcado por un alto nivel de subjetividad. El carácter*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamental de uno u otro concepto solo pudiera cumplir con el espíritu y la finalidad del constituyente si la falta de legislación en torno a su significado es corregida mediante la presente acción directa, cuyo propósito no es otro que el de asegurar la aplicación eficaz de la norma sustantiva. (sic)

k. En la actualidad, la ambigüedad de estos conceptos genera grandes dudas que hacen imposible la aplicación del artículo 178 de la Constitución. Entre estas interrogantes están: ¿Qué se debe entender por bloque de partidos? ¿Se incluye en este concepto las alianzas y coaliciones electorales? ¿Cuándo un partido o agrupación política ostenta la segunda mayoría? ¿Esta condición recae sobre la organización política? Frente a estas preguntas, existe un silencio injustificado del legislador que genera interpretaciones contrarias a los principios de democracia representativa, pluralismo político, seguridad jurídica y razonabilidad. (sic)

l. Siendo esto así, es evidente que el artículo impugnado posee vacíos normativos que conducen a un resultado distinto al esperado por el constituyente con la inclusión de los conceptos de bloque de partidos y segunda mayoría en la reforma constitucional de 2010. Decimos esto porque el objetivo del artículo 178 de la Constitución es garantizar distintas líneas de pensamiento en la conformación del Consejo Nacional de la Magistratura a través de la participación efectiva de los partidos representativos de los grupos sociales. Sin embargo, dado que no existe un desarrollo legislativo de estas condiciones, es imposible armonizar el texto legal con el mandato de este precepto constitucional, lo que genera una aplicación arbitraria que quiebra el principio de pluralismo político y que pone a circular estas condiciones en el mercado político como una suerte de divisa sobrevaluada por los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intereses que medran alrededor del control del Consejo Nacional de la Magistratura. (sic)

m. La idea detrás del artículo 178 de la Constitución es asegurar que en las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura se encuentran reflejadas las distintas y antagónicas líneas de pensamientos de los actores y grupos sociales más relevantes. Es decir que la decisión adoptada sea el resultado de claros esfuerzos de consenso entre las diferentes posiciones ideológicas existentes en la sociedad. De ahí que la finalidad del constituyente es básicamente crear un órgano plural para la designación de los jueces de las Altas Cortes, en el cual no sólo se vean reflejadas los pensamientos de la mayoría, sino además la posición política más representativa de la minoría. (sic)

n. Siendo esto así, es posible afirmar que el término bloque de partidos en el citado artículo 178 de la Constitución hace referencia a aquellos partidos políticos que fueron aliados en el proceso electoral y que comparten una misma línea de pensamiento. Es decir que el objetivo del constituyente es evitar que la deliberación en el Consejo Nacional de la Magistratura no responda a las diferentes visiones que prevalecen en la sociedad como consecuencia de la participación de diputados y senadores que, si bien forman parte de partidos políticos diferentes al del presidente del Senado o de la Cámara de Diputados, asumieron una misma posición política en las elecciones. (sic)

o. En este punto, es importante diferenciar entre bloque de partidos y bloque partidista o parlamentario. El primero engloba a todos los partidos y agrupaciones políticas que comparten una misma ideología política o línea de pensamiento, lo cual ocurre, por ejemplo, cuando se presentan aliados en las elecciones generales. En cambio, el bloque



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

partidista o parlamentario se refiere a los órganos internos de las cámaras legislativas que son creados por los legisladores de una misma organización política, con el objetivo de representar y velar por los intereses políticos de su partido, agrupación o movimiento político. (sic)

p. *El artículo 178 de la Constitución se refiere claramente al bloque de partidos que se conforma durante el proceso electoral, es decir, a aquellas alianzas o coaliciones electorales que tienen como objetivo presentar candidaturas comunes para poder obtener cargos electivos. Ahora bien, este artículo no sólo requiere que el senador o diputado pertenezca a un partido con una posición política distinta a la del presidente del Senado o de la Cámara de Diputados para poder ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura, sino que además exige que esa organización política ostente la segunda mayoría. Es decir que sea la posición política opositora más representativa en las cámaras legislativas. (sic)*

q. *Lo anterior nos obliga a preguntarnos: ¿Cuándo un partido o agrupación política ostenta la segunda mayoría? Dada la función que desarrollan los partidos políticos frente a la sociedad, es evidente que ostenta esta condición aquel partido que ha obtenido la segunda representación mayoritaria en número de legisladores o escaños como consecuencia de los resultados electorales. Es decir, el partido político que ha obtenido más escaños después de la primera mayoría en el proceso electoral, independientemente de la permanencia o no de dichos legisladores o escaños como miembros del partido, agrupación o movimiento político de que se trate. De ahí que la mayoría en las cámaras legislativas básicamente la atribuyen los votantes, quienes a*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

través del sufragio delegan sus atribuciones en los partidos que eligen para que actúen en su representación. (sic)

r. *Que la segunda mayoría debe determinarse en base al resultado que ha obtenido cada partido o agrupación política en las elecciones, pues estos representan en los órganos electivos los pensamientos y las posiciones colectivos de los actores y grupos sociales más representativos. Por tanto, es evidente que la segunda mayoría debe recaer sobre aquellas organizaciones que han obtenido la segunda mayor cantidad de votos, a fin de que el Consejo Nacional de la Magistratura esté integrado por las ideologías de los principales actores de la sociedad. (sic)*

s. *En vista de lo anterior, la determinación de la mayoría en las cámaras legislativas no recae en la discrecionalidad de los legisladores, pues éstos pueden burlar la voluntad del electorado cambiando injustificadamente de una organización política a otra durante la etapa postelectoral, sino que más bien está sujeta a un elemento objetivo, que son los resultados electorales de cada partido o agrupación política en las elecciones generales. (sic)*

t. *Ahora bien, dado que el artículo 2 de la Ley No. 138-11 no establece los parámetros que hemos analizado previamente y que nos permiten entender el significado de bloque de partidos y segunda mayoría, existen interpretaciones que son contrarias al espíritu y a la finalidad del constituyente y que vulneran los principios de pluralismo político, representación democrática, seguridad jurídica y razonabilidad. Un ejemplo de esto es que, conforme los resultados de las pasadas elecciones generales, el PLD ostenta la segunda mayoría con seis (6) senadores y con un 32.41% del total de votos válidos, Sin*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

embargo, dado los actos de transfuguismo de dos (2) de sus senadores, los cuales pasaron injustificadamente a otro partido político denominado Fuerza del Pueblo, organización que ganó seis (6) escaños en la cámara alta en alianza con otros partidos políticos, incluido el oficialista, el Partido Revolucionario Moderno, se cuestiona la condición de esta organización y su derecho de integrar el Consejo Nacional de la Magistratura. (sic)

u. *En este punto, es importante aclarar que el sufragio, cuando es mayoritario en los términos constitucionales y de la Ley No. 15-19, orgánica del régimen electoral de fecha 18 de febrero de 2019, otorga un mandato representativo por parte de la ciudadanía, siendo a todo punto necesario que quienes aspiren acceder a cargos de elección popular sean propuestos por partidos y agrupaciones políticas. Esta actividad, como explica Pérez-Moreno, es la principal función que la Constitución le reconoce a los partidos políticos, los cuales no son otra cosa que medios para competir y ganar elecciones. En efecto, son los partidos los que les presentan al electorado las personas que pueden gobernarle en su nombre y, más todavía, los que determinan de modo cuasi exclusivo la composición personal de los órganos electivos. (sic)*

v. *Sin embargo, antes de acceder a un cargo electivo es preciso que el candidato haya sido seleccionado por el partido y, en última instancia, que haya sido proclamado ganador por la Junta Central Electoral, lo cual explica que el párrafo I del artículo 272 de la Ley No. 15-19, al referirse al certificado de elección que el órgano electoral debe expedirle a todo candidato a un cargo electivo que hubiere resultado elegido de acuerdo con las normas establecidas por la ley, disponga que se haga constar el nombre del partido o de las agrupaciones que sustentó su candidatura. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

w. *La modalidad prevista en los numerales 3 y 5 del artículo 178 de la Constitución para determinar a qué senador y diputado le corresponde un asiento en el Consejo Nacional de la Magistratura no es aquella relacionada con la mayoría parlamentaria, ya que la práctica del transfuguismo no surte aquí ningún efecto. La Constitución se inspira en la concepción de la representación basada en los partidos, los cuales, según su artículo 216.2, concurren a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, (...) mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular. (sic)*

x. *Es esta representación, que se sustenta en la participación por medio de los partidos políticos, la que convierte la voluntad heterogénea y dispersa en voluntad única, en voluntad identificada, de la cual parte el constituyente porque el funcionamiento de nuestras instituciones descansa en esa concepción. Efectivamente, los partidos políticos son los que seleccionan y postulan candidatos, sufragan sus campañas electorales y movilizan al electorado, siendo la auténtica relación de fuerzas la que resulta de la voluntad popular expresada a través de elecciones y no de la voluntad circunstancial de legisladores tráfugas. (sic)*

y. *Si es el mandamiento ciudadano el que debe reflejarse sobre los órganos constituidos, es evidente que resultaría absurdo que dicho mandamiento se desplace por el transfuguismo. Más todavía, tal cosa implicaría convertir el principio democrático como criterio de organización de los entes y órganos públicos, en mecanismo de conveniencia de élites políticas interesadas en desgajar la única fuente legítima del poder político del Estado: la soberanía popular. Las mayorías en el Congreso Nacional las atribuye a la voluntad*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ciudadana, delegando sus atribuciones en aquellos que ella elige para actuar en su representación. (sic)

4. Intervenciones oficiales

Con ocasión de esta acción directa de inconstitucionalidad, las siguientes autoridades han presentado sus opiniones:

4.1. Opinión del Senado de la República

El veintiuno (21) de octubre de dos mil veinte (2020), el consultor jurídico del Senado de la República remitió, vía Secretaría del Tribunal Constitucional, su opinión en relación con el presente caso. En síntesis, expresó lo siguiente:

- a. *Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 26 de enero de 2010, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley No. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, de fecha 21 de junio de 2011, objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de proyecto de ley, los Senadores y Senadoras, los Diputados y Diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.*

- b. *Que la ley objeto de esta opinión, fue presentada como proyecto de ley en el Senado de la República, en fecha 10 de junio del año 2011, procedente de la Cámara de Diputados.*

- c. *Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 17/6/2011, dicha iniciativa fue liberada de trámites el 17/6/2011. Aprobada en Primera*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lectura el 17/6/2011. Declarada de Urgencia el 17/6/2011. Aprobada en Segunda lectura el 17/6/2011.

d. *Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción de la ley, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido al Poder Ejecutivo, para los fines correspondientes.*

e. *A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, de fecha 21 de junio de 2011, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.*

4.2. Opinión de la Cámara de Diputados

4.2.1. El catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020), la Cámara de Diputados remitió, vía Secretaría de este tribunal constitucional, sus conclusiones respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad. En ellas procura el rechazo de la acción y, en consecuencia, la declaratoria de conformidad de la norma impugnada con la Constitución. Para lo anterior precisa, en su escrito, en síntesis, lo siguiente:

a. *En primer lugar, no se observa que el artículo 2, numerales 4 y 5 de la Ley núm. 138-11, vulnere los artículos 2, 4, 40.15, 110, 178 y 216 de la Constitución de la República, como ha denunciado la accionante, lo cual quedará explicado más adelante. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. *Conviene precisar, que los argumentos promovidos por la accionante para sustentar la presente acción directa de inconstitucionalidad, los cuales se resumen en el supuesto de que existe una laguna normativa en torno al significado y alcance del artículo 2, numerales 4 y 5 de la Ley núm. 138-11, puesto que para la designación de los demás miembros del Consejo Nacional de la Magistratura que pertenecen a las cámaras legislativas, se incluyó la condición de que debían ser de partidos o bloques de partidos políticos al de los presidentes, y que constituyeran la segunda mayoría, pero no establece qué debe entenderse por bloque de partidos o segunda mayoría, por lo que tal omisión, desde su punto de vista, genera interpretaciones contrarias a la voluntad del constituyente y vulneran el principio de representación democrática y el pluralismo político, carecen de fundamentos constitucionales puesto que el texto atacado es bastante claro y categórico y no se observa en él, que el constituyente y el legislador ordinario hayan incurrido en una omisión relativa como ha sido denunciado. (sic)*

c. *Los numerales 4 y 5 del texto legal antes transcrito, expresan de manera categórica que el senador y el diputado que serán escogidos como miembros del Consejo Nacional de la Magistratura deberán pertenecer al partido o bloque de partidos diferentes a los de los presidentes de las cámaras legislativas, y que ostenten la representación de la segunda mayoría. (sic)*

d. *De lo anterior se infiere, que el pueblo, quien es el soberano y constituye la esencia de la democracia representativa, en las elecciones celebradas el pasado 5 de julio para escoger al presidente, vicepresidente de la República y a los senadores y diputados para que le represente en el período 2020-2024, decidió votar de manera libre y democrática por*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el candidato del Partido Revolucionario Moderno (PRM), Luís Abinader Corona para que sea el presidente de la República, y, además, otorgarle a esa organización política la primera mayoría en el Congreso Nacional, pero también votó en las urnas para que la segunda mayoría la ocupara el accionante Partido de la Liberación Dominicana (PLD), por el nivel de votación obtenido. (sic)

e. Así las cosas, resultaría contraproducente y contrario a los principios de soberanía popular y democracia representativa, interpretar que un partido minoritario de acuerdo al porcentaje obtenido en las elecciones del pasado 5 de julio, pueda representar la segunda fuerza política en el Congreso Nacional o en una de sus cámaras. (sic)

f. Una vez habiendo hecho un análisis del artículo en cuestión, queda evidenciado que el mismo literalmente es claro, y que no se observa que el legislador haya incurrido en una omisión legislativa, por el supuesto hecho de que no haya definido lo que significa bloque de partidos y segunda mayoría. (sic)

g. No cabe dudas que en la especie el legislador no incurrió en omisiones que causan que el artículo 2, numerales 4 y 5 de la Ley núm. 138-11, atacado en inconstitucionalidad, no pueda ser aplicado con efectividad. Como ya se ha afirmado, el texto legal comunica de una manera clara y categórica, lo que tradicionalmente ocurre en el Congreso Nacional es que cada vez que se debe convocar al Consejo Nacional de la Magistratura, por mandato constitucional y de su ley orgánica, los partidos políticos y los legisladores representados en ese importante poder del Estado, sobre todo los partidos políticos mayoritarios, realizan interpretaciones de ese articulado acomodadas a sus intereses partidarios, con el propósito de obtener la mayoría de los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

miembros que componen el órgano constitucional encargado de evaluar y escoger a los jueces que componen las altas cortes. (sic)

h. *De lo anterior se desprende, que el artículo 2, numerales 4 y 5 de la Ley núm. 138-11, tradicionalmente ha sido objeto de diversas interpretaciones, por tanto, desde nuestro punto de vista, tales interpretaciones son las que debieron ser sometidas por la accionante al control de constitucionalidad, por ante el honorable Tribunal Constitucional, atribución que le es otorgada por el artículo 47 de la Ley núm. 137-11. (sic)*

4.3. Opinión de la Procuraduría General de la República

El diecinueve (19) de octubre de dos mil veinte (2020), la Procuraduría General de la República remitió su opinión a la Secretaría del Tribunal Constitucional. En tal dictamen, solicita el rechazo de la acción de que se trata y presenta, en resumen, los siguientes argumentos:

a. *En el caso de la especie, no existe un supuesto de inconstitucionalidad por omisión porque el artículo 178 de la Constitución no prevé un deber de acción del legislador —ni resulta implícitamente necesario— para hacer efectiva la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, sino que esta disposición constitucional contiene varias normas de organización que son autoaplicativas en lo que respeta a la determinación de los integrantes del referido órgano constitucional, por lo que la regulación legal posterior no necesita realizar precisión alguna en este aspecto para garantizar la eficacia operativa de la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, con independencia de que, al igual que cualquier otra*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

norma constitucional, este texto pueda ser objeto de diferentes interpretaciones durante su eventual aplicación. (sic)

b. *La parte accionante critica que el legislador no haya delimitado axiológicamente en la ley el sentido interpretativo que facilite la correcta aplicación del artículo 174 de la Constitución, ya que —a su juicio— existen varias posibilidades interpretativas que podrían resultar contrarias al espíritu y la finalidad del constituyente. Sin embargo, como bien ha establecido el Tribunal Constitucional de España, el legislador no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos (Sentencia 76/1983, de 5 de agosto). (sic)*

c. *Es apreciable que el accionante pretende forzar por medio de esta pretendida acción de inconstitucionalidad por omisión dos modos de control que no están constitucionalmente permitidos en el ordenamiento jurídico dominicano. En primer lugar, una acción abstracta de interpretación constitucional, esto es, que el Tribunal fije el contenido o alcance de una disposición constitucional al margen de su confrontación con una norma o acto infraconstitucional texto legal (contrario a la acción directa de inconstitucionalidad) o de su eventual aplicación en un caso concreto (contrario al recurso de revisión constitucional). (sic)*

d. *En segundo lugar, pretende que el Tribunal Constitucional conozca un control de constitucionalidad preventivo de constitucionalidad contra*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la decisión que deberá adoptar el Senado de la República con relación al integrante del Consejo Nacional de la Magistratura que habrá de representar la segunda mayoría, cuando lo procesalmente correcto —a la luz de la configuración de nuestros procesos constitucionales— es impugnar la resolución o el acta expedida por el órgano constitucional cuando decida efectivamente el asunto, ya que si el Tribunal Constitucional se pronuncia anticipadamente estaría invadiendo la esfera de actuación del Senado de la República y, por ende, perturbaría el orden constitucional. (sic)

e. Las razones previamente establecidas fuerzan a esta Procuraduría General de la República a sustentar el rechazo de la pretensión de inconstitucionalidad por omisión planteada por el Partido de la Liberación Dominicana. Sin embargo, en aras de reforzar las razones que sustentan el rechazo al fondo de la acción, abordaremos por separado los cargos específicos alegados en la presente acción directa de inconstitucionalidad. (sic)

f. Además, y, en segundo término, la disposición legal es bastante clara para establecer cuál es la segunda mayoría en ambas cámaras: un partido distinto al del presidente de la cámara y que cuente con una cantidad de legisladores en dicha cámara que represente el segundo grupo o coalición política en ese hemiciclo. Hay que destacar por demás, que aún ninguna de las cámaras legislativas ha elegido esa segunda mayoría, por lo que la accionante no puede alegar transgresión alguna de derechos. (sic)

g. El referido artículo 2, numerales 4 y 5 de la Ley No. 138-11, sí permite determinar cuáles son los legisladores que representarán a la segunda mayoría ante el CNM: aquellos que pertenezcan a un partido



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

distinto al del presidente de la cámara y que la cantidad de legisladores que pertenezcan a su partido o bloque de partidos, sea de un número tal que represente la segunda mayor cantidad de legisladores en dicha cámara, de donde no se advierte imprecisión o vaguedad alguna. (sic)

h. *En la especie se advierte que el texto legal impugnado procura que la representación de la segunda mayoría en las cámaras corresponda a un partido o bloque de partidos distinto al del presidente de la cámara, con lo cual se garantiza ciertamente la pluralidad política en la conformación del CNM. Es por ello que la norma exige que esa representación recaiga en un partido distinto al cual pertenece el legislador que preside la cámara y que, por demás, ese partido o bloque de partidos reúnan una cantidad tal de legisladores en dicha cámara que representen la segunda mayoría. (sic)*

i. *Los accionantes confunden el alcance de la acción directa de inconstitucionalidad como mecanismo jurisdiccional de protección de la supremacía constitucional, ya que esta acción está orientada a enjuiciar normas jurídicas; no para prevenir o conjurar situaciones fácticas o jurídicas que configuren situaciones concretas y específicas, como lo sería eventualmente la elección de un legislador que no represente la segunda mayoría, esta es una cuestión de hecho que al momento de redactar este escrito no se ha producido y en caso de acontecer esa eventualidad debe combatirse por la vía del amparo, por tratarse de una situación concreta de efectos particulares. (sic)*

5. Intervención voluntaria

El veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020), Prim Pujals Nolasco y Adalgisa Fátima Pujols presentaron un escrito de intervención voluntaria a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción directa de inconstitucionalidad de que se trata. Sus pretensiones refutan los argumentos de la entidad política accionante y, en consecuencia, persiguen el rechazo de la acción, fundamentándose en lo siguiente:

- a. *De la sola lectura de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa se verifica que los intervinientes, doctor Prim Pujals Nolasco y doctora Adalgisa Fátima Pujols, tienen un interés jurídicamente protegido que los legitima para intervenir de manera voluntaria en el presente proceso, toda vez que la acción directa de inconstitucionalidad contra el Art. 2 de la Ley No. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, y la decisión que pudiera tomar el Tribunal Constitucional incide en forma directa en la interpretación de una norma constitucional cuya defensa invocan en el presente acto. (sic)*
- b. *En tal sentido, tienen calidad para intervenir de forma voluntaria en el presente proceso, en aras de acreditar la improcedencia de la acción principal y defender la Constitución y la norma atacada. (sic)*
- c. *La intervención voluntaria ha sido presentada mediante instancia debidamente motivada, en la cual se indican los fundamentos para intervenir en el presente proceso, así como sus pretensiones. De igual forma, ha sido presentada en tiempo hábil, pues la acción directa de inconstitucionalidad fue publicada en el portal web el 14 de septiembre de 2020 y los diez (10) días calendario vencen el veinticinco (25) de septiembre del 2020, en el entendido de que el día veinticuatro (24) de septiembre el Tribunal Constitucional no tendría sus puertas abiertas al público por tratarse de un día feriado, especialmente, el Día de Nuestra Señora de Las Mercedes. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. *Ninguna de las infracciones denunciadas por el accionante se configura en la especie, por lo cual la acción intentada debe ser rechazada en todas sus partes. En mérito a lo anterior, procedemos a responder uno a uno cada uno de los argumentos sometidos a consideración del Tribunal Constitucional. (sic)*

e. *Es menester precisar que la acción directa de inconstitucionalidad debe versar sobre el juicio de constitucionalidad de la norma en abstracto, no sobre su cumplimiento o aplicación en un caso concreto, como pretende el accionante, en el actual contexto de composición del Consejo Nacional de la Magistratura y de pugnas existentes con el partido La Fuerza del Pueblo para hacerse de la segunda mayoría en el Senado. Si en la aplicación de la norma, el accionante entendiere que ha sido erróneamente interpretada en su perjuicio, el ordenamiento jurídico prevé otras vías en protección de sus derechos e intereses, que no es la acción directa de inconstitucionalidad. (sic)*

f. *Cualquier intención del accionante de supeditar la selección del segundo representante del Senado a criterios no contenidos en la propia Constitución ni en la ley, bajo la premisa de que se atenta contra el pluralismo político porque no se definen los conceptos bloque de partidos ni de segunda mayoría, resulta a todas luces una campaña estéril, pues de la sola lectura del texto contenido en el Art. 2 de la Ley No. 138-11 se deducen con claridad y precisión en qué consisten dichos conceptos. (sic)*

g. *Desde la perspectiva del análisis político, el pluralismo se entiende como un principio de organización de un régimen político democrático definido por la competencia entre grupos por el poder, la diversidad de centros de poder y un sistema de contrapesos. Entendido así, el*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pluralismo es indisoluble de la democracia, tanto en un sentido explicativo como normativo. (sic)

h. Ha sido precisamente gracias al pluralismo político que diversos partidos componen en la actualidad el Senado de la República y con ello, es natural que opere una recomposición de los poderes. Ahora bien, no por ello se justifica que conceptos que ya estaban claramente delimitados, tanto en la interpretación como en la aplicación de la norma, sean maleados a la convivencia de determinado partido o coyuntura. (sic)

i. En este punto conviene advertir que el concepto bloque de partidos y alianza de partidos no son equivalentes, como el accionante pretende que le sea reconocido por este honorable tribunal. (sic)

j. Por tanto, las alianzas de partidos solo se conforman de cara a los procesos electorales y caducan con la proclamación de los candidatos electos, ya que han cumplido su objeto. Es por ello [por lo] que sostenemos que la interpretación que pretende el accionante del concepto de bloque de partidos no es compatible ni similar al concepto de alianza, conforme el ordenamiento jurídico vigente. (sic)

k. El concepto bloque de partidos alude al conjunto de legisladores que, siendo de partidos diferentes, deciden conformar un bloque en común una vez conformados tanto el Senado de la República, como la Cámara de Diputados. Por lo tanto, no guarda vinculación con el proceso electoral, ni con las alianzas que pudieron haberse conformado en su momento. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

l. *Por otra parte, el concepto de mayoría alude la cualidad de mayor. Parte de un conjunto de objetos o personas que tiene un número más grande que el resto. En el mundo de la política, mayoría reconoce dos acepciones, una de tipo sustantivo y otra procedimental. En sentido sustantivo, mayoría indica quién es el titular de poder político o en nombre de cuantos se gobierna: la parte mayor de la población o el grupo de los más. (sic)*

m. *En la especie, de la sola lectura del texto atacado se verifica que el conjunto de personas que componen el total de cada Cámara Legislativa son: la matrícula de senadores que conforman el Senado de la República, por un lado, y la matrícula de diputados que conforman la Cámara de Diputados, por el otro. Por lo tanto, la segunda mayoría la define el partido o bloque de partidos que numéricamente se acerquen más a la primera mayoría, una vez las Cámaras Legislativas se hayan conformado. Por lo tanto, para fines de calcular la segunda mayoría no se puede retrotraer el momento del proceso electoral para beneficio de un partido que haya perdido un legislador a causa de su renuncia. (sic)*

n. *Con la presente acción, lo único que procura el accionante es no resultar afectado por la renuncia de varios senadores que resultaron electos por el PARTIDO DE LA LIBERACIÓN DOMINICANA; ya que dichas renunciaciones implican una recomposición de las fuerzas políticas que conforman el Senado de la República y pérdida de su condición de segunda mayoría. Sin embargo, dicho partido no puede reclamar ninguna sanción al senador renunciante ni prohibirle su afiliación a otro partido político, mucho menos puede exigir que el Senado de la República desconozca su afiliación a otro partido político, ya que dichas pretensiones no cuentan con amparo constitucional ni legal,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

salvo la posibilidad contenida en el Art. 77 numeral 1 de la Constitución de presentar una terna para sustituir a los senadores o diputados, cuando por cualquier motivo ocurran vacantes. (sic)

o. [...] que la actual redacción de la norma atacada no atenta contra la seguridad jurídica del accionante, en el entendido de que se expresa con sobrada claridad para garantizar que los poderes públicos aplicarán la norma en consonancia con el orden constitucional. (sic)

p. En cuanto al fin de la norma, resulta un hecho no controvertido que procura la participación y el pluralismo político en la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, así como en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución. En cuanto al medio, podemos precisar que la redacción actual de la norma permite alcanzar el fin buscado, pues garantiza que la segunda fuerza política de las cámaras legislativas sea ésta un partido o bloque de partidos, cuente con representación en el Consejo Nacional de la Magistratura, lo cual procura que dicho órgano sea igualmente representativo y plural. (sic)

q. El accionante ha solicitado que el Tribunal Constitucional dicte una sentencia interpretativa en la cual establezca que el concepto bloque de partidos se entienda como aquellos partidos o agrupaciones políticas que fueron aliados al proceso electoral y que, por consiguiente, comparen una misma corriente o línea de pensamiento. (sic)

r. Y que el concepto segunda mayoría se interprete como aquel partido o agrupación política que ha alcanzado la segunda representación mayoritaria en número de legisladores o escaños como consecuencia de los resultados electorales, independientemente de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cantidad absoluta de los votos alcanzados y de la permanencia o no de dichos legisladores o escaños como miembros del partido, agrupación o movimiento político de que se trate. Es decir, la organización política que ha obtenido la segunda mayor cantidad de votos generados de escaños en el proceso electoral, independientemente de los eventuales casos de transfuguismo postelectorales que puedan producirse. (sic)

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, celebró una audiencia pública el veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020), respecto de la presente acción directa en inconstitucionalidad. A dicha audiencia comparecieron el accionante, Partido de la Liberación Dominicana (PLD); las autoridades de donde dimanó la norma atacada, esto es: la Cámara de Diputados de la República Dominicana y el Senado de la República Dominicana; la Procuraduría General de la República y los intervinientes voluntarios: Prim Pujals Nolasco y Adalgisa Fátima Pujols.

7. Solicitud de desistimiento de la acción directa de inconstitucionalidad

El quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020), el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) depositó ante la Secretaría de este tribunal constitucional un escrito desistiendo de la instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata y, en consecuencia, solicitando su archivo definitivo. Lo anterior, en síntesis, por los motivos siguientes:

- a. *[...] que, de conformidad con el derecho comparado, específicamente el caso francés, se ha reconocido que en materia administrativa y constitucional aplica la distinción tradicional del*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proceso civil relativo al desistimiento de la acción y al desistimiento de la instancia, como ocurre en el presente caso. (sic)

b. *[...] es oportuno señalar que, en la especie, luego de formalizar el presente desistimiento, el derecho de acción del PLD permanecerá intacto, debido a que se trata de una renuncia de la instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 2, numerales 4 y 5, de la Ley No. 138-11. En ese sentido, es evidente que el accionante conserva el derecho de reiniciar la acción directa de inconstitucionalidad en caso de que entienda pertinente someter el artículo impugnado a un control abstracto de constitucionalidad por ante este honorable tribunal. (sic)*

c. *Aquí, es importante aclarar que, si bien es cierto que ese Honorable Tribunal posee la potestad de conocer las acciones directas de inconstitucionalidad aún en ausencia del accionante, a fin de garantizar la supremacía y la defensa del orden constitucional, no menos cierto es que en este caso procede de forma excepcional la homologación del desistimiento con el objetivo de permitir que las cámaras legislativas, en su condición de órgano de representación mayoritaria, pueda pronunciarse sobre el alcance del artículo impugnado. En otras palabras, en este caso procede que este honorable tribunal sea deferente con el órgano legislativo y permita que sea éste que determine a priori el alcance del concepto de segunda mayoría. (sic)*

8. Prueba documental

Los documentos aportados en el presente expediente por la parte accionante fueron los siguientes:



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Copia de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, del veintiuno (21) de junio de dos mil once (2011).
2. Copia del Acta núm. 007, emitida por el Senado de la República Dominicana el veintinueve (29) de septiembre de dos mil diez (2010).
3. Copia del Acta núm. 0010, emitida por el Senado de la República Dominicana el diecinueve (19) de octubre de dos mil dieciséis (2016).
4. Copia del informe que rindió la Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos, emitido por el Departamento de Coordinación de Comisiones del Senado de la República Dominicana el uno (1) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).
5. Copia del Acta núm. 0013, emitida por el Senado de la República Dominicana el dos (2) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).
6. Escrito del desistimiento de la instancia introductoria de acción directa de inconstitucionalidad depositado por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, el quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1), de la Constitución dominicana, proclamada el trece (13) de junio



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de dos mil quince (2015), y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

10. Legitimación activa o calidad de la parte accionante

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

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

10.2. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este tribunal constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10.3. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido¹.

10.4. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece:

Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido².

10.5. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

10.6. Sobre la susodicha legitimación procesal, el Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), que

¹ El subrayado es nuestro.

² El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley.

10.7. En la especie, tras analizar el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa constatamos que la organización política accionante, Partido de la Liberación Dominicana (PLD), es una persona jurídica de reconocida solvencia política que se encuentra constituida -desde el quince (15) de diciembre de mil novecientos setenta y tres (1973)- y registrada conforme a los cánones constitucionales y legales. En ese sentido, conforme al criterio anterior, el accionante se encuentra revestido de la calidad o legitimación procesal activa para presentar una acción directa de inconstitucionalidad como la que nos ocupa, pues, además, la norma impugnada regula aspectos que inciden en el escenario donde desempeña sus funciones, a saber: la vida jurídico-política de la nación.

11. Sobre la admisibilidad de la intervención voluntaria

11.1. Como se precisó anteriormente, el veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020), Prim Pujals Nolasco y Adalgisa Fátima Pujols depositaron ante la Secretaría de este tribunal constitucional un escrito mediante el cual formalizaron su intervención voluntaria a la presente acción directa de inconstitucionalidad. En ella procuran el rechazo de las pretensiones del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante y la confirmación de la presunción de constitucionalidad que acompaña a la norma atacada. De ahí que, ahora, sea necesario verificar si esta intervención cumple con los requisitos de forma para su admisibilidad.

11.2. En el presente caso, como ya hemos indicado, la acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto de análisis la conformidad o no con la Carta Política del artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

11.3. En tal sentido, si bien es cierto que el mencionado control de constitucionalidad fue impulsado por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), cualquier persona interesada en participar del susodicho proceso constitucional para hacer valer sus pretensiones, como es el caso de los señores Prim Pujals Nolasco y Adalgisa Fátima Pujols, debe hacerlo conforme a los mecanismos procesales instituidos a tales fines.

11.4. Este tribunal, mediante la Sentencia TC/0187/13, del veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013), estableció que:

La intervención voluntaria como parte en un proceso se admite cuando la parte interviniente tiene algún interés en el resultado del mismo; es decir, que con el resultado de la decisión sus intereses o derechos se puedan ver afectados de manera positiva o negativa.

Cuando las intervenciones voluntarias no se hacen al inicio del proceso litigioso, el derecho común requiere que el interviniente cumpla con requisitos adicionales, no simplemente la existencia de un interés.

11.5. Al respecto, en el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, aprobado el diecisiete (17) de diciembre de dos mil catorce (2014), se consagra



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la posibilidad de que una persona ajena al proceso o procedimiento de justicia constitucional pueda participar del mismo mediante la intervención. En detalle, los artículos 19, 20, 21 y 22 del referido reglamento señalan:

Artículo 19. Interviniente: El interviniente es la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de una intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa.

Artículo 20. Requisitos para la intervención voluntaria: La intervención voluntaria se realiza mediante escrito, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional. En los recursos de revisión constitucional de sentencia de amparo, el plazo es de cinco (5) días calendario. Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.

Artículo 21. Comunicación de la intervención: En la acción directa de inconstitucionalidad, el presidente del Tribunal comunicará el escrito del interviniente al accionante, a la autoridad de la cual emane la norma y al procurador general de la República. El escrito de intervención será comunicado a las partes por el secretario del tribunal en los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, así como en las revisiones constitucionales de sentencias de amparo y, eventualmente, en las demandas de medidas cautelares.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 22. Escritos de réplica: El escrito de intervención podrá ser objeto de réplica(s), que debe(n) ser depositada(s) en la Secretaría del Tribunal en los siguientes plazos:

En las acciones directas de inconstitucionalidad y los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, dentro de los quince (15) días calendarios contados a partir de la comunicación del escrito de intervención.

En los recursos constitucionales de revisión de sentencias de amparo, dentro de los tres (3) días hábiles contados a partir de la comunicación del escrito de intervención.

Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.

11.6. Verificando la normativa anterior, el Tribunal Constitucional constata lo siguiente:

1. Los señores Prim Pujals Nolasco y Adalgisa Fátima Pujols son personas físicas en pleno goce y disfrute de sus derechos de ciudadanía que han manifestado a este tribunal su interés motivado en participar en el presente proceso de control de constitucionalidad, por lo que califican para ser intervinientes voluntarios conforme a los términos del artículo 19 del referido reglamento jurisdiccional.
2. El escrito de intervención se depositó el veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020), mientras que la referencia del expediente fue publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el catorce (14) de septiembre de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dos mil veinte (2020)³. Es decir que entre la actuación que habilita el plazo de caducidad de la intervención y su formal interposición transcurrieron nueve (9) días calendario —tomando en cuenta que el día veinticuatro (24) de septiembre es feriado con ocasión de la conmemoración de Nuestra Señora de Las Mercedes—. De lo que es posible inferir que el presente escrito cumple con el requisito temporal de diez (10) días calendario previsto en el artículo 20 del reglamento jurisdiccional para intervenir en los casos de acciones directas de inconstitucionalidad.

3. La intervención de que se trata fue comunicada al accionante, Partido de la Liberación Dominicana (PLD), al Senado de la República Dominicana, a la Cámara de Diputados de la República Dominicana y a la Procuraduría General de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 del reglamento jurisdiccional⁴.

4. Ninguna de las partes depositó réplicas a la intervención voluntaria conforme a lo prescrito en el artículo 22 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

11.7. Atendiendo a que la intervención voluntaria formulada por los señores Prim Pujals Nolasco y Adalgisa Fátima Pujols cumple con los requisitos de forma contenidos en los artículos 19, 20, 21 y 22 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, ha lugar a declarar su admisibilidad, en cuanto a la forma, y reservar su conocimiento, en cuanto al fondo, a fin de que sus pretensiones sean analizadas conjuntamente con la acción directa de

³ Al respecto, ver el extracto publicado en el enlace web:

<https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/extractos/acciones-directas-de-inconstitucionalidad/tc-01-2020-0040/>

⁴ Al respecto, ver los acuses de recibo de las comunicaciones SGTC-2397-2020, SGTC-2398-2020, SGTC-2399-2020 y SGTC-23400-2020, todas emitidas por la Secretaría del Tribunal Constitucional el veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad que nos ocupa. Lo anterior se dispone sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

12. Sobre el desistimiento de la acción directa de inconstitucionalidad

12.1. El Partido de la Liberación Dominicana (PLD) depositó el quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020) un escrito, solicitando el desistimiento de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata. En dicho escrito expresa que

de conformidad con el derecho comparado, específicamente el caso francés, se ha reconocido que en materia administrativa y constitucional aplica la distinción tradicional del proceso civil relativo al desistimiento de la acción y al desistimiento de la instancia, como ocurre en el presente caso. (...)

Aquí, es importante aclarar que, si bien es cierto que ese Honorable Tribunal posee la potestad de conocer las acciones directas de inconstitucionalidad aún en ausencia del accionante, a fin de garantizar la supremacía y la defensa del orden constitucional, no menos cierto es que en este caso procede de forma excepcional la homologación del desistimiento con el objetivo de permitir que las cámaras legislativas, en su condición de órgano de representación mayoritaria, pueda pronunciarse sobre el alcance del artículo impugnado. En otras palabras, en este caso procede que este honorable tribunal sea deferente con el órgano legislativo y permita que sea éste que determine a priori el alcance del concepto de segunda mayoría. (sic)

12.2. En la audiencia pública celebrada el veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020), el accionante, Partido de la Liberación Dominicana (PLD),



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reiteró su intención de desistir de la presente acción directa de inconstitucionalidad. Al respecto, el Senado de la República y la Procuraduría General de la República, sin desmedro de sus conclusiones sobre el fondo de la acción, manifestaron su aquiescencia con la solicitud de desistimiento y archivo definitivo de que se trata.

12.3. Ante la manifestación voluntaria del accionante en desistir de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata y, con ello, su pretensión de archivar el caso definitivamente se precisa recordar la línea jurisprudencial que este tribunal constitucional ha mantenido en escenarios similares, donde se ha procurado el desistimiento en materia de acción directa de inconstitucionalidad.

12.4. Al respecto, en la Sentencia TC/0062/12, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), señalamos que no resulta indispensable la participación activa del accionante con posterioridad a la presentación de la acción directa de inconstitucionalidad para que el proceso continúe su curso normal, pues

lo que valora el tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de una ley, es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley, siendo un requisito preponderante para la admisibilidad de la acción que esta sea interpuesta a solicitud de una parte con legitimación para accionar. Sin embargo, el proceso constitucional es autónomo y no es necesaria la intervención activa del impugnante para su normal desarrollo.

En efecto, la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, con lo cual este modo de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

control se diferencia del que es propio del amparo dado que en este último se verifica la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución.

Por la naturaleza que es propia de la acción de inconstitucionalidad nada impide al Tribunal adoptar las medidas que fueren necesarias para que los procesos constitucionales avancen, conforme lo dispone el artículo 7.11 de la indicada Ley 137-11 sin que precise de la intervención de las partes (...).

12.5. De hecho, reiterando lo anterior, en la Sentencia TC/0190/14, del veinticinco (25) de agosto de dos mil catorce (2014), concluimos que «en estos procesos no se atiende la lesión particular que pueda invocar el accionante, sino a un interés superior al individual, que es la supremacía constitucional. Este tribunal constitucional, una vez apoderado, es el guardián de la acción de que se trata, razón por la cual no es posible desistir», y es que lo anterior se fundamenta, como se dijo en la Sentencia TC/0446/15, del dos (2) de noviembre de dos mil quince (2015), en que el proceso de acción directa es «autónomo, con independencia y para que su conocimiento ante el Tribunal Constitucional avance y se desarrolle, no precisa de la intervención de ninguna parte».

12.6. Este criterio fue ratificado por este tribunal constitucional para denegar la petición de desistimiento formulada por el accionante, pues «por la naturaleza propia que posee la acción directa de inconstitucionalidad, nada impide a este tribunal constitucional adoptar las medidas que fueren necesarias para que los procesos constitucionales avancen, (...) sin que sea necesaria la intervención de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la parte accionante»⁵; es decir, que tal petición no constituye un obstáculo para que se conozca y dicte sentencia sobre la presente acción directa de inconstitucionalidad⁶.

12.7. En ese sentido, contrario a lo planteado por el accionante en cuanto a que en este caso procede una excepcional homologación del desistimiento sugerido, este tribunal constitucional considera que en la especie no se ha presentado ninguna situación diferenciadora del precedente señalado que amerite una distinción en su aplicación a la especie y, en consecuencia, una separación de la línea jurisprudencial anterior. Por tal razón, al considerarse que la participación del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) —en el estado actual del proceso— no es indispensable, pues más allá de sus intereses prima la garantía de la supremacía jerárquica y normativa de la Constitución dominicana, ha lugar a rechazar la solicitud de desistimiento de que se trata sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.

13. Cuestión previa sobre los vicios de constitucionalidad

13.1. Este tribunal constitucional, antes de aprestarse a valorar las pretensiones sobre el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad considera oportuno clasificar las infracciones o vicios de constitucionalidad denunciados contra la norma atacada por la parte accionante. Esto, con ocasión de lo preceptuado en las sentencias TC/0421/19, del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0445/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019), y TC/0560/19, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

13.2. Los escenarios que dan lugar a este tipo de control pueden ser:

⁵ Sentencia TC/0228/15, del veinte (20) de agosto de dos mil quince (2015).

⁶ Sentencias TC/0352/18, del seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), y TC/0499/19, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Vicios de forma o de procedimiento: que son los que se producen al momento de la formación de la norma y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Constitución, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la ley [TC/0274/13, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013)] o norma cuestionada.

2. Vicios de fondo: que son los que afectan el contenido normativo de la norma impugnada, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Constitución.

3. Vicios de competencia: los cuales se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera [TC/0415/15, del veintiocho (28) de octubre de dos mil quine (2015)].

13.3. Tras analizar el escrito introductorio de la presente acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, se evidencia que, en la especie, se trata de un vicio de fondo, en razón de que la accionante cuestiona las omisiones de la norma por resultar incompatibles con los principios constitucionales de democracia representativa, pluralismo político, razonabilidad y seguridad jurídica.

14. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

14.1. En el presente caso, la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa indica que el artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, resultan inconstitucionales



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por una supuesta omisión legislativa con relación a los conceptos «bloque de partidos» y «segunda mayoría», los cuales —a su entender— comportan una violación a nuestra Carta Magna.

14.2. Lo primero que debemos mencionar es que el Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano constitucional de primordial importancia para la prevalencia de nuestro sistema jurídico. Esto considerando que su función más importante es la selección de los magistrados que integrarán los órganos constitucionales que conforman el Poder Jurisdiccional, a saber: el Tribunal Constitucional, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Superior Electoral.

14.3. Asimismo, y no menos relevante, es que sobre este importante órgano constitucional también recae la responsabilidad de evaluar el desempeño de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y, en consecuencia, la posibilidad de confirmar o apartar de sus funciones, conforme a la Constitución y la ley, a los magistrados evaluados.

14.4. La estructura básica y funcional de este órgano constitucional vienen dadas directamente desde la Constitución dominicana. De ahí la estimación de que es en arreglo a la Constitución que «deben de ser interpretadas el resto de las normas que lo disciplinan, en concreto la ley que lo desarrolla»⁷; es decir, que su ley orgánica debe aplicarse e interpretarse, siempre, observando y salvaguardando los postulados de la Constitución dominicana.

14.5. El accionante, Partido de la Liberación Dominicana (PLD), sostiene que el artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, es inconstitucional por omitir desarrollar

⁷ López López, Enrique. “El Consejo Nacional de la Magistratura”. En: González-Trevijano, Pedro y Arnaldo Alcubilla, Enrique (directores). *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*. Tomo II, Editora La Ley, Madrid: España, 2012, pp. 936-964, en p. 956.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el contenido del artículo 178 de la Constitución, específicamente lo relativo al alcance de los conceptos «bloque de partidos» y «segunda mayoría» como componentes para determinar la escogencia como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura del senador o senadora y del diputado o diputada diferentes a la filiación política del titular de cada una de las cámaras legislativas y representante de la «segunda mayoría» o minoría más representativa; al mismo tiempo, plantea que esa laguna normativa hace que la norma atacada contradiga los artículos 2, 4, 40.15, 110, 178 y 216 de la Constitución dominicana. En efecto, plantean lo siguiente:

peca de incompleto o deficiente por reproducir la textura general y abstracta del artículo, de modo que lejos de delimitarlo axiológicamente y, en consecuencia, restringir el espacio de interpretación para facilitar su aplicación, omitió complementarla, generando así interpretaciones que son contrarias al espíritu y finalidad del constituyente y que vulneran los principios de democracia representativa, seguridad jurídica y razonabilidad. De ahí que sea evidente que nos encontramos frente a una omisión legislativa relativa que vulnera disposiciones constitucionales. (...)

Tal y como expresamos anteriormente, este artículo transcribe íntegramente el artículo 178 de la Constitución, de modo que deja en el tintero el desarrollo de los conceptos bloque de partidos y segunda mayoría, ambos de textura abierta y abstracta que ha dado y sigue dando lugar a varias fijaciones de sentido dependiente de factores coyunturales marcado por un alto nivel de subjetividad. El carácter fundamental de uno u otro concepto solo pudiera cumplir con el espíritu y la finalidad del constituyente si la falta de legislación en torno a su significado es corregida mediante la presente acción directa, cuyo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propósito no es otro que el de asegurar la aplicación eficaz de la norma sustantiva.

14.6. Por su parte, el Senado de la República considera que al momento en que la norma atacada fue sancionada se respetó el procedimiento consignado en la Constitución para su aprobación, de modo que este no se encuentra afectado de vicios de forma alguno. En cuanto a las pretensiones de inconstitucionalidad por omisión de que se trata, en una audiencia celebrada el veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020), concluyó *in voce* que

esta es inexistente en razón de que las cámaras legislativas, en sus respectivos reglamentos internos definen qué son los bloques partidarios y sus mecanismos de integración, de lo cual por vía de consecuencia se desprende cómo se define y quién representa la segunda mayoría; por lo que las disposiciones atacadas no contravienen la Constitución de la República.

14.7. En esa misma línea, la Cámara de Diputados solicitó el rechazo de las pretensiones de inconstitucionalidad por omisión presentadas por el PLD, en virtud de que

habiendo hecho un análisis del artículo en cuestión, queda evidenciado que el mismo literalmente es claro, y que no se observa que el legislador haya incurrido en una omisión legislativa, por el supuesto hecho de que no haya definido lo que significa bloque de partidos y segunda mayoría (...)

No cabe dudas que en la especie el legislador no incurrió en omisiones que causan que el artículo 2, numerales 4 y 5 de la Ley núm. 138-11, atacado en inconstitucionalidad, no pueda ser aplicado con efectividad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.8. Asimismo, la Procuraduría General de la República, en su escrito de opinión, estima procedente el rechazo de tales pretensiones, en el entendido de que

no existe un supuesto de inconstitucionalidad por omisión porque el artículo 178 de la Constitución no prevé un deber de acción del legislador —ni resulta implícitamente necesario— para hacer efectiva la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, sino que esta disposición constitucional contiene varias normas de organización que son autoaplicativas en lo que respecta a la determinación de los integrantes del referido órgano constitucional, por lo que la regulación legal posterior no necesita realizar precisión alguna en este aspecto para garantizar la eficacia operativa de la composición del Consejo Nacional de la Magistratura, con independencia de que, al igual que cualquier otra norma constitucional, este texto pueda ser objeto de diferentes interpretaciones durante su eventual aplicación.

14.9. Por último, los intervinientes voluntarios, Prim Pujals Nolasco y Adalgisa Fátima Pujols, estiman que no existe tal omisión inconstitucional, en virtud de que el texto de la norma atacada —artículo 2, numerales 4) y 5) de la Ley núm. 138-11— es idéntico a lo establecido en el artículo 178 de la Constitución dominicana. De ahí que consideren rechazable en todas sus partes la pretensión de inconstitucionalidad del accionante.

14.10. En este sentido, conviene resaltar que las omisiones legislativas son susceptibles de control ante el Tribunal Constitucional —mediante el control directo o concentrado— en todo supuesto donde sea comprobable que ese silencio del legislador configura una situación verdaderamente inconforme a la Constitución, pues estamos frente a un mecanismo de control constitucional que no solo responde a la garantía de cumplimiento de la obligación de legislar,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exista o no una reserva de ley expresada por el constituyente, sino que tiene como eje cardinal proteger el orden constitucional. Lo anterior bajo la consideración de que este examen de constitucionalidad solo busca asegurar la supremacía jurídica de la Constitución sobre las normas emanadas del Congreso Nacional, mas no controlar o sancionar al susodicho poder del Estado.

14.11. En la Sentencia TC/0079/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), señalamos que se entiende como inconstitucionalidad por omisión a

*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 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**⁸.*

14.12. Siguiendo este razonamiento, este tribunal constitucional en la Sentencia TC/0113/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021), estableció lo siguiente:

La inconstitucionalidad por omisión viene a ser la abstención del legislador durante un tiempo considerablemente largo, de cumplir con

⁸ Resaltado nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 intérprete constitucional determinar la razonabilidad o no del tiempo transcurrido entre la proclamación de la Constitución y la omisión legislativa aducida.

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 conoce 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 (...).

14.13. Como se observa, este tribunal constitucional en la sentencia citada más arriba indica claramente que estaremos ante una inconstitucionalidad por omisión cuando el Poder Legislativo obvie cumplir con un mandato de la Constitución.

14.14. Lo anterior implica que esta jurisdicción constitucional realice —cuando se plantea una inconstitucionalidad por omisión— la siguiente verificación: 1) constatar la existencia del mandato constitucional al legislador de dictar una norma; 2) que el legislador haya obviado regular o dictar lo mandado por la Constitución, es decir, la abstinencia de cumplir con lo ordenado por esta.

14.15. Como hemos precisado ya, en la especie el accionante sostiene que el artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional de la Magistratura, incurre en una omisión legislativa que lo hace contrario al artículo 178 de la Constitución dominicana.

14.16. En tal sentido, es necesario y útil recordar aquí los términos del artículo 178, numerales 3) y 5), de la Constitución dominicana, el cual reza:

Artículo 178. Integración. El Consejo Nacional de la Magistratura estará integrado por:

1) El Presidente de la República, quien lo presidirá y, en su ausencia, por el vicepresidente de la República.

2) El Presidente del Senado.

3) Un senador o senadora escogido por el Senado que pertenezca al partido o bloque de partidos diferente al del presidente del Senado y que ostente la representación de la segunda mayoría.

4) El Presidente de la Cámara de Diputados.

5) Un diputado o diputada escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca al partido o bloque de partidos diferente al del presidente de la Cámara de Diputados y que ostente la representación de la segunda mayoría⁹.

6) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

⁹ Los subrayados son nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7) *Un magistrado o magistrada de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma, quien fungirá de secretario.*

8) *El Procurador General de la República.*

14.17. Por su parte, la norma cuestionada —artículo 2, numerales 4) y 5) de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura— consagra exactamente lo mismo que lo dispuesto en la Constitución. En efecto, dicho artículo indica lo siguiente:

Artículo 2. Integración. El Consejo Nacional de la Magistratura se integrará, de conformidad con la Constitución de la República, de ocho miembros: (...)

4) Un senador o senadora escogido por el Senado que pertenezca al partido o bloque de partidos diferentes al del presidente del Senado y que ostente la representación de la segunda mayoría.

*5) Un diputado o diputada escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca al partido o bloque de partidos diferentes al del presidente de la Cámara de Diputados y que ostente la representación de la segunda mayoría.*¹⁰

14.18. En vista de lo anterior, vemos que en el artículo 2 de la Ley núm. 138-11 no se observa el incumplimiento de un deber impuesto, expresa o implícitamente, al legislador. Más aún, se observa que en la Ley núm. 138-11 se consigna lo dispuesto por el constituyente de manera directa e inmediata en el artículo 178 de la Constitución, a propósito de la conformación del Consejo

¹⁰ Los subrayados son nuestros.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional de la Magistratura. Por esto, el simple desacuerdo del accionante al contenido de la regulación legislativa no equivale a vacío u omisión del legislador en cumplir con el mandato del constituyente.

14.19. En definitiva, ha quedado demostrado que el legislador no ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión que suponga la falta de un deber de acción que haya sido planteado en la Constitución de la República, por lo que procede rechazar la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

14.20. Cabe indicar, igualmente, que dicha pretensión del accionante relativa a que se interpreten y definan los conceptos «bloque de partidos» y «segunda mayoría» escapan al control concentrado de constitucionalidad, porque esos contenidos y alcance son una tarea asignada al Congreso Nacional.

14.21. Por último, este tribunal constitucional quiere destacar que, aunque nuestro apoderamiento se circunscribe a la determinación de si existe o no una omisión al mandato del constituyente, concluyendo que tal omisión no existe en este caso, no se puede afirmar lo mismo en relación con el examen de inconstitucionalidad por incompatibilidad o confrontación con el texto de la Constitución. Por tanto, si bien no hay un mandato del legislador para definir los conceptos previstos en el artículo 178 de la Constitución, es importante que la Asamblea o el Congreso Nacional, como máximos órganos democráticamente elegidos para la creación del derecho, definan los términos o conceptos pertinentes para dotar de seguridad jurídica a la interpretación y aplicación de las leyes que dicho poder del estado crea.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados José Alejandro Ayuso y Alba Luisa Beard Marcos, y el voto salvado del magistrado Amaury A. Reyes Torres. Consta en acta el voto salvado del magistrado Miguel



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Valera Montero, primer sustituto, 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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) contra el artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, al satisfacer las previsiones de los artículos 185 de la Constitución dominicana y 37 y siguientes de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión relativa incoada por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución el artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

TERCERO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: ORDENAR que la presente sentencia sea comunicada, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar al accionante, Partido de la Liberación Dominicana (PLD), así como también a los intervinientes



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

voluntarios, Prim Pujals Nolasco y Adalgisa Fátima Pujols; la Procuraduría General de la República, la Cámara de Diputados y al Senado de la República.

QUINTO: 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; José Alejandro Ayuso, juez; Fidas Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, 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.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JOSÉ ALEJANDRO AYUSO

En el ejercicio de las facultades constitucionales y legales, 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 (LOTCP), del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), y con el debido respeto a los honorables magistrados quienes de forma mayoritaria aprobaron la presente decisión, debo hacer constar el presente voto disidente actuando en coherencia con lo manifestado en la deliberación sostenida en el pleno de este tribunal, por las razones que expondré a continuación:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Antecedentes

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) contra el artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

De forma mayoritaria, esta Alta Corte decidió lo siguiente:

Rechazar en cuanto al fondo la acción directa de inconstitucionalidad en vista de que no se verifica la omisión relativa planteada por la parte accionante, toda vez que no se observa el incumplimiento de un deber impuesto, expresa o implícitamente, al legislador para desarrollar o definir los conceptos de “bloque de partidos” y “segunda mayoría”.

Las motivaciones esenciales del criterio mayoritario para rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad son las siguientes:

14.18. En vista de lo anterior, vemos que en el artículo 2 de la Ley núm. 138-11 no se observa el incumplimiento de un deber impuesto, expresa o implícitamente, al legislador. Más aún, se observa que en la Ley 138-11 se consigna lo dispuesto por el constituyente de manera directa e inmediata en el artículo 178 de la Constitución, a propósito de la conformación del Consejo Nacional de la Magistratura. Por lo que, el simple desacuerdo del accionante al contenido de la regulación legislativa no equivale a vacío u omisión del legislador en cumplir con el mandato del constituyente.

14.19. En definitiva, ha quedado demostrado que el legislador no ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión que suponga una falta de un deber de acción que haya sido planteado en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución de la República, por lo que, procede rechazar la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

14.20. Cabe indicar, igualmente, que dicha pretensión del accionante relativa a que se interpreten y definan los conceptos “bloque de partido” y “segunda mayoría” escapan al control concentrado de constitucionalidad, porque esos contenidos y alcance son una tarea asignada al Congreso Nacional.

Al momento de producirse la deliberación del presente caso nos apartamos del criterio mayoritario debido a que entendimos que el Tribunal Constitucional debió acoger la acción directa de inconstitucionalidad por existir una omisión relativa del legislador que vulnera los principios constitucionales de pluralismo político, democracia representativa y seguridad jurídica.

Consideramos que este tribunal debió realizar una interpretación conforme de los numerales 4) y 5), del artículo 2 de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura o en su defecto, emitir una sentencia exhortativa al Congreso Nacional para que desarrolle, defina y precise el contenido esencial de los conceptos “bloque de partidos” y “segunda mayoría”.

II. Fundamentos del voto disidente.

De entrada, debemos indicar que este tribunal fue apoderado de una acción directa que buscaba remediar la alegada omisión relativa en la que ha incurrido el Congreso Nacional al momento de legislar sobre los miembros que integran el Consejo Nacional de la Magistratura. Ciertamente, al verificar el contenido del artículo 178 de la Constitución y lo previsto en el artículo 2 de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, se constata que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ambos tienen la misma redacción. Es decir, el legislador se limitó a transcribir el contenido de la Constitución en la citada ley.

Lo anterior no generaría mayores inconvenientes si todos los miembros que integran el Consejo Nacional de la Magistratura fueran miembros *ex officio*, es decir, que su designación esté vinculada al cargo que ocupan. Sin embargo, existen dos (2) miembros que para ser designados deben cumplir con otros requisitos que, para ser evaluados, se deberá interpretar el contenido de la norma, a saber:

4) Un senador o senadora escogido por el Senado que pertenezca al partido o bloque de partidos diferentes al del Presidente del Senado y que ostente la representación de la segunda mayoría.

5) Un diputado o diputada escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca al partido o bloque de partidos diferentes al del Presidente de la Cámara de Diputados y que ostente la representación de la segunda mayoría.

En ese sentido, debemos aclarar que el artículo 178 de la Constitución no configura una norma de carácter *autoejecutable*. Es preciso señalar que ni el artículo 2 ni ningún otro de la Ley núm. 138-11 consta un concepto que abarque el significado y alcance jurídico de las nociones “bloque de partidos” y “segunda mayoría” para que tales designaciones sean consumadas acorde a los postulados de la Carta Política y conservando la esencia del Consejo Nacional de la Magistratura, cuya operatividad es la de un órgano constitucional que garantice la confluencia de diversas orientaciones o ideologías políticas en la escogencia de los jueces de las altas cortes.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La ausencia de una configuración legal conforme a la Constitución de las nociones “bloque de partidos” y “segunda mayoría” ha puesto de manifiesto que estamos ante un escenario en que faltan elementos esenciales para garantizar la funcionalidad de la norma atacada. Esta grave falencia ha provocado que la selección de los consejeros representantes de la minoría más representativa y adscrita a una orientación o ideología política diferente a la de los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República no discorra en un marco de respeto a los principios constitucionales sobre los cuales descansa nuestro sistema político electoral de partidos, conforme a los términos del artículo 178, numerales 3) y 5), de la Carta Política.

El hecho de no contar con el necesario desarrollo de ambas figuras por parte del legislador ha afectado los principios constitucionales de pluralismo político, democracia representativa y seguridad jurídica y, el hecho de que el Tribunal Constitucional no ha aportado ningún remedio con esta decisión, provocará la misma vulneración en el futuro.

Ese principio de pluralismo político que, para los fines que nos ocupa, se infiere del artículo 178 constitucional supone que las decisiones tomadas por el Consejo Nacional de la Magistratura discurren en un escenario donde sea fiable y perceptible la coexistencia de diversas posiciones políticas.

No obstante, es necesario aclarar que su finalidad, lo mismo para el proceso de integración de sus miembros que para el agotamiento de sus funciones tras su conformación, no es exclusivamente causar un impacto en las decisiones tomadas por dicho órgano constitucional, sino acreditar que dentro de dicho Consejo tendrá lugar la participación activa de las fuerzas políticas con más representatividad en la sociedad acorde a la voluntad expresada regularmente por los ciudadanos y ciudadanas mediante el voto y que, posteriormente, se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consolida con los resultados oficiales del proceso electoral o de decisión política popular.

En cuanto al principio constitucional de democracia representativa extraído de los artículos 2 y 4 de la Constitución —soberanía popular y separación de poderes—, cabe destacar que nuestro sistema político electoral de partidos parte de esa soberanía popular que se ejerce a través de organizaciones políticas que representan a la ciudadanía en arreglo al artículo 216 constitucional.

La finalidad del principio de democracia representativa en el contexto estudiado subyace en que el pueblo dominicano, a través de sus representantes electos mediante el voto en el proceso electoral más reciente, tenga la posibilidad de incidir en los asuntos públicos de vital importancia como es, en efecto, la elección de los jueces y juezas que integrarán las altas cortes. Esto, por ejemplo, garantizando que el órgano constitucional competente —el Consejo Nacional de la Magistratura— quede conformado acorde a la heterogeneidad política establecida por el artículo 178 de la Constitución.

Otro aspecto a destacar es la necesaria aplicación del *principio de completitud* que debe regir el sistema normativo. Es decir, la norma debe tratar de dar respuestas a la mayor cantidad de situaciones o posibilidades que puedan presentarse sobre una situación jurídica determinada. Es precisamente en este tenor que se hace pertinente y constitucionalmente viable la intervención del Tribunal Constitucional para cubrir este vacío conceptual en el sistema normativo.

Es por todo lo anterior que consideramos que en el presente caso existe una omisión legislativa relativa pues la ausencia de definir estos términos es una deficiencia normativa de la previsión legal objeto de control y, en consecuencia, sus carencias generan un espacio de ambigüedades que lesionan la garantía de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

previsibilidad en la aplicación del derecho que se desprende del artículo 110 constitucional.

Reiteramos que el contenido que debe dársele a los numerales impugnados constituyen elementos esenciales para garantizar la funcionalidad normativa de la disposición, por lo que independientemente de la técnica constitucional que se utilice -sea que el Tribunal Constitucional proceda a darle contenido a los numerales o que le exhorte al Congreso Nacional su regulación- aportaría a la solución de las distorsiones interpretativas que ha venido suscitándose en las diferentes conformaciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

Este alto Tribunal debe cumplir su mandato de defender el orden constitucional para evitar los conflictos y defectos en la selección de sus miembros que ha traído la aplicación de esta previsión legal a través de las distintas conformaciones que ha tenido el Consejo Nacional de la Magistratura. Efecto de lo anterior, este tribunal ha sido apoderado en varias ocasiones sin que hasta el momento haya podido pronunciarse sobre el fondo del conflicto suscitado (Sentencias TC/0566/20, TC/0216/22 y TC/0330/24).

III. Conclusión

En vista de las consideraciones previamente expuestas, consideramos que en la especie el Tribunal Constitucional debió acoger la acción directa de inconstitucionalidad por existir una omisión relativa del legislador que vulnera los principios constitucionales de pluralismo político, democracia representativa y seguridad jurídica.

Finalmente consideramos que, en nuestra particular opinión, este tribunal debió establecer, mediante sentencia interpretativa aditiva, que a partir de la publicación de esta decisión el contenido del artículo 2 de la ley número 138-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, para que sea conforme con la Constitución en sus artículos 2, 4, 40.15, 110 y 178, será el siguiente:

***Artículo 2.- Integración.** El Consejo Nacional de la Magistratura se integrará, de conformidad con la Constitución de la República, de ocho miembros:*

1) El Presidente de la República.

2) El Presidente del Senado.

3) El Presidente de la Cámara de Diputados.

4) Un senador o senadora escogido por el Senado que pertenezca al partido o bloque de partidos diferentes al del Presidente del Senado y que ostente la representación de la segunda mayoría.

5) Un diputado o diputada escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca al partido o bloque de partidos diferentes al del Presidente de la Cámara de Diputados y que ostente la representación de la segunda mayoría.

6) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

7) Un magistrado o magistrada de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma.

8) El Procurador General de la República.

***Párrafo.** Para los fines de aplicación de las disposiciones esbozadas en el artículo 2, numerales 4) y 5), de esta ley se entenderá por:*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Bloque de partidos: Constituye un bloque de partidos el conjunto de organizaciones políticas —partidos, agrupaciones y movimientos políticos— que, asociadas o aliadas de conformidad con la ley y, por tanto, apoyándose mutuamente, participaron del proceso electoral más reciente y, en virtud de dichas alianzas, ganaron representación congresual.

b) Segunda mayoría: Ostenta la segunda mayoría aquel partido, agrupación o movimiento que, conforme a la voluntad popular objetivada en los resultados del proceso electoral inmediatamente anterior al momento en que se va a decidir esa segunda mayoría, obtuvo la segunda mayor representación en número de legisladores o escaños.

Firmado: José Alejandro Ayuso, juez

VOTO DISIENTE 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 núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), que establece: «*[l]os 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:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La parte accionante procura la inconstitucionalidad del artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, promulgada el veintiuno (21) de junio del dos mil once (2011) y publicada en la Gaceta Oficial número 10623, el veintiocho (28) de junio del dos mil once (2011). El contenido de tales disposiciones es, íntegramente, el siguiente:

Artículo 2.- Integración. El Consejo Nacional de la Magistratura se integrará, de conformidad con la Constitución de la República, de ocho miembros:

(...),

4) Un senador o senadora escogido por el Senado que pertenezca al partido o bloque de partidos diferentes al del presidente del Senado y que ostente la representación de la segunda mayoría.

5) Un diputado o diputada escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca al partido o bloque de partidos diferentes al del presidente de la Cámara de Diputados y que ostente la representación de la segunda mayoría.

El accionante, Partido de la Liberación Dominicana (PLD), sostiene que el artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura es inconstitucional por omitir desarrollar el contenido del artículo 178 de la Carta Política, específicamente lo relativo al alcance de los conceptos “bloque de partidos” y “segunda mayoría” como componentes para determinar la escogencia como miembro del Consejo Nacional de la Magistratura del senador o senadora y del diputado o diputada diferentes a la filiación política del titular de cada una de las cámaras legislativas y representante de la “segunda mayoría” o minoría más representativa; al mismo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tiempo plantea que esa laguna normativa hace que la norma atacada contradiga los artículos 2, 4, 40.15, 110, 178 y 216 de la Constitución dominicana.

Este Tribunal por su parte, habiendo analizado los argumentos de la parte accionante, y las intervenciones oficiales del Senado, Cámara de Diputados y Procuraduría General de la República, decide rechazar la acción de inconstitucionalidad y declarar conforme el artículo impugnado al estimar que no se verifica omisión alguna por parte del legislador. Sus motivaciones en esencia radican esencialmente en lo siguiente:

En vista de lo anterior, vemos que en el artículo 2 de la Ley núm. 138-11 no se observa el incumplimiento de un deber impuesto, expresa o implícitamente, al legislador. Más aún, se observa que en la Ley 138-11 se consigna lo dispuesto por el constituyente de manera directa e inmediata en el artículo 178 de la Constitución, a propósito de la conformación del Consejo Nacional de la Magistratura. Por lo que, el simple desacuerdo del accionante al contenido de la regulación legislativa no equivale a vacío u omisión del legislador en cumplir con el mandato del constituyente.

En definitiva, ha quedado demostrado que el legislador no ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión que suponga una la falta de un deber de acción que haya sido planteado en la Constitución de la República, por lo que, procede rechazar la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Cabe indicar, igualmente, que dicha pretensión del accionante relativa a que se interpreten y definan los conceptos “bloque de partido” y “segunda mayoría” escapan al control concentrado de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionalidad, porque esos contenidos y alcance son una tarea asignada al Congreso Nacional.

Por último, este Tribunal Constitucional quiere destacar que, aunque nuestro apoderamiento se circunscribe a la determinación de si existe o no una omisión al mandato del constituyente, concluyendo que tal omisión no existe en este caso, no se puede afirmar lo mismo en relación al examen de inconstitucionalidad por incompatibilidad o confrontación con el texto de la Constitución. Por tanto, si bien no hay un mandato del legislador para definir los conceptos previstos en el artículo 178 de la Constitución, es importante que la Asamblea o el Congreso Nacional, como máximos órganos democráticamente elegidos para la creación del derecho, defina los términos o conceptos pertinentes para dotar de seguridad jurídica a la interpretación y aplicación de las leyes que dicho poder del estado crea.

En virtud de lo antes citado, esta juzgadora por medio del presente voto, disiente de la posición adoptada por la mayoría de este plenario, toda vez que se hace alusión a que no existe omisión alguna en el caso que suscita, dirigiendo sus motivaciones exclusivamente a la omisión absoluta, y no así cuando se retiene una omisión relativa.

En primer orden, se hace necesario conceptualizar la omisión legislativa, y posteriormente diferencia sus tipos, omisión absoluta y omisión relativa que, a nuestro juicio esta última es aplicable al presente, como expondremos en lo adelante.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En palabras de Díaz de León, “*la omisión es una manifestación de la voluntad que se exterioriza en una conducta pasiva, en un “no hacer”*”¹¹.

Este Tribunal Constitucional en sentencia TC/0487/24, conceptualiza la omisión legislativa y la divide de la siguiente manera:

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.

7.24 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.

De tal modo que, la omisión legislativa en sentido general refiere a una inactividad o una ineficiencia del legislador a la hora de normar un aspecto señalado por la Constitución.

¹¹ Díaz de León, Marco Antonio, Diccionario de derecho procesal penal, México, Porrúa, 1986, p. 1186.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A este respecto, se hace necesario controlar las omisiones legislativas, pues tal como señala el Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia que citamos a continuación, se sustenta en la fuerza normativa de la Constitución y para lograr la efectividad de sus preceptos, precisamente se requiere que sean claros, a saber, en sentencia núm. 05427-2009-PC/TC del treinta (30) de junio del dos mil diez (2010), caso de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, FJ 12, dispuso:

*[la acción de inconstitucionalidad por omisión] como forma jurídica idónea para controlar las omisiones inconstitucionales en que puede incurrir la autoridad competente, encuentra sustento en el principio de fuerza normativa de la Constitución [...] Así el carácter normativo que la Constitución ostenta no sólo significa que las disposiciones en ella no sean infringidas o desconocidas [...], sino que aquellas obligaciones que ella señala, entre las que puede **encontrarse la de desarrollar normativamente determinado precepto constitucional, sean cumplidas de modo efectivo y adecuado (que se cumpla con lo constitucionalmente ordenado)**. Sólo de esta manera puede garantizarse la plena y completa realización del proyecto constitucional que una comunidad política ha abrigado a través de su Norma Fundamental.*

Por lo que, desconoce el Tribunal Constitucional con la decisión objeto de este voto los tipos de omisión y la importancia de su control, al estimar en la sentencia de la cual disentimos, no se configura ninguna de las modalidades de omisión legislativa. A nuestro juicio, y contrariamente al criterio mayoritario y refrendando a Bidart, *la omisión legislativa relativa, entendiendo que, la*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución se vulnera cuando se hace lo que prohíbe y cuando se deja de hacer lo que ordena¹².

La omisión legislativa relativa, específicamente se presenta, como expresamos, cuando

“el legislador crea una ley ejerciendo su facultad de desarrollar la Constitución, pero lo hace en forma parcial, incompleta o deficiente. Este tipo de omisión permite que nos acerquemos un poco a lo que se conoce como vacío normativo, laguna jurídica o laguna legal”. (Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-289 de 2019) (Corte Constitucional C-191 de 2019)

De tal forma que, cuando analizamos las disposiciones hoy impugnadas, es posible constatar que responden a una copia íntegra del artículo 178 de la Constitución, en sus numerales 3 y 5, donde claramente no existe un mandato a legislar, por tanto, no podemos hablar de una omisión absoluta o una inactividad del legislador, tal como se contempla en la sentencia objeto de este voto. Sin embargo, sí podemos vislumbrar que la Constitución en ese sentido, posee un mandato que no se basta por sí mismo, no es comprensible o ejecutable por sí, y que al extrapolarse al artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, se produce un vicio o una laguna, que solo la justicia constitucional, liderada por esta corporación, puede subsanar, y dar verdadero sentido, o interpretación a los términos, bloque de partido y segunda mayoría.

¹² Bidart, G. (1997). Algunas reflexiones sobre las omisiones inconstitucionales. En V. Bazán (coord.), *Inconstitucionalidad por omisión* (pp. 3). Temis. [[Links](#)]



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Recordando que, la justicia constitucional no es un sistema de control político del legislador y su misión no es castigarlo o sancionarlo, sino que su objeto yace principalmente en depurar el ordenamiento jurídico y reparar las consecuencias producidas por las inconstitucionalidades. Más aún en una omisión relativa donde sí existe un desarrollo legislativo, pero

“se presenta un incumplimiento parcial al deber constitucional de legislar porque no se incluyó un supuesto normativo, un grupo, un destinatario, un derecho o una prerrogativa que debió regularse en la disposición legal, sin importar si se refiere a derechos fundamentales, competencias, garantías institucionales o procedimentales, u otro tipo de derecho o facultad constitucional”¹³.

En el caso de la especie, resulta más que claro que existe una necesidad concreta y palpable de determinar el alcance de bloque de partidos y segunda mayoría, de cara a determinar el sitio en el Consejo Nacional de la Magistratura, posición relevante y de decisión política a la hora de elegir a los miembros de las altas cortes; cuestión que se ha dejado a la interpretación de los actores políticos del momento y no a ninguna precisión legal cierta y contundente de obligatorio cumplimiento.

Conviene destacar al respecto que, el rol del juez constitucional, además de ser intérprete de la constitución, es dotar de eficacia la norma constitucional y esclarecer las consecuencias de la inactividad del legislador, pero no como castigador o sancionador, sino como garante de la supremacía constitucional y

¹³ Rangel, L. (2014b). Omisiones legislativas relativas o parciales. En E. Ferrer, F. Martínez y G. Figueroa (coords.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional* (pp. 989-990). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/2MeFOsM> [Links]



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

garante de los derechos de las personas. (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-054 de 2016)

Siendo responsabilidad del legislador la elaboración de normas suficientemente claras y que consten todos los elementos necesarios para que las personas pueden cumplirlas y no esté sujeta a su mera apreciación; es por ello que somos de opinión que, con esta decisión el Tribunal Constitucional mantiene vigente una regulación incompleta o deficiente, lo que crea un vacío normativo que no satisface el precepto constitucional, lo cual indudablemente produce un desequilibrio e inseguridad contraria a derecho.

Más aún cuando vemos la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, viene a desarrollar los aspectos que el texto constitucional enuncia, para servir de complemento y completar la fuerza normativa del canon constitucional.

Es por ello, que esta juzgadora estima, que ha debido retenerse la omisión legislativa relativa, a partir de la cual este tribunal debió dictar una sentencia interpretativa aditiva, en la que se desarrollaran los conceptos bloque de partido y segunda mayoría, para que no existiera duda sobre su alcance, y no así, en una decisión simplista dejar a la merced de los operadores del sistema, cuál sería el cauce de dicha situación.

Este tipo de sentencia tiene como finalidad establecer la manera en que la norma cuestionada debe interpretarse para que sea conforme con la Constitución y, en consecuencia, se mantenga en el ordenamiento jurídico. La competencia del Tribunal Constitucional para dictar esta modalidad de sentencia está consagrada en el párrafo III de artículo 47 de la Ley núm. 137-11, que establece lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

A seguidas añade este mismo artículo que:

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.

La Constitución no se orienta a la conceptualización de términos, sino a dictar lineamientos, y contemplar principios y valores para la correcta interpretación de sus preceptos, siendo que, el legislador ordinario, advirtiendo lo anterior, tiene el deber de crear normativas conformes, que se basten a sí mismas, y defiendan el poder normativo de la Carta Suprema.

Y en el mismo orden de ideas, esta sede constitucional en sentencia TC/0079/12 agregó que la inconstitucionalidad por omisión:

...puede ser vista como un remedio eficaz frente a la inactividad del legislador que también viola frontalmente la enérgica pretensión de validez de las normas constitucionales, quedando los textos constitucionales, a la postre, sin posibilidad de ser vivida en su plenitud,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

precisamente, por el ocio del legislador que no observa el mandato que el Poder Constituyente delega al Poder Constituido, postergando así, diversas normas programáticas.

Las normas deben bastarse a sí mismas, para entenderse eficaces, eficientes y vinculantes, responsabilidad que recae tanto en el legislador, como esta alta corte, como máxima garante de la Constitución, de los derechos fundamentales y del orden y supremacía constitucional.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
AMAURY A. REYES TORRES

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 trece (13) de junio de dos mil once (2011), salvamos nuestro voto en relación con los motivos de la presente sentencia, pero, concurriendo con el dispositivo.

1. El presente proceso constitucional concierne a una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta en fecha siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020), por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), en contra del artículo 2, numerales 4) y 5), de la Ley núm. 138-11, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, relativo a su integración. Su pretensión se enfoca en la alegada omisión legislativa, en torno a los conceptos «bloque de partidos» y «segunda mayoría», que constituye una violación a los artículos 2, 4, 40.15, 110, 178 y 216 de la Constitución dominicana, motivo por el cual solicita al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal la emisión de una sentencia interpretativa que precise el contenido de los referidos términos.

2. En apoyo a dichas pretensiones, la parte accionante sostiene, entre otros argumentos, que la disposición impugnada:

... transcribe el artículo 178 de la Constitución, que prevé la integración del Consejo Nacional de la Magistratura. Se trata de un precepto legal que calca una norma constitucional de eficacia indirecta, pero que peca de incompleto o deficiente por reproducir la textura general y abstracta del artículo, de modo que lejos de delimitarlo axiológicamente y, en consecuencia, restringir el espacio de interpretación para facilitar su aplicación, omitió complementarla, generando así interpretaciones que son contrarias al espíritu y finalidad del constituyente y que vulneran los principios de democracia representativa, seguridad jurídica y razonabilidad. De ahí que sea evidente que nos encontramos frente a una omisión legislativa relativa que vulnera disposiciones constitucionales.

3. La mayoría de los Honorables Jueces que componen este tribunal constitucional ha concurrido en admitir y rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad, tras verificar que «...en el artículo 2 de la Ley núm. 138-11 no se observa el incumplimiento de un deber impuesto, expresa o implícitamente, al legislador. Más aún, se observa que en la Ley núm. 138-11 se consigna lo dispuesto por el constituyente de manera directa e inmediata en el artículo 178 de la Constitución, a propósito de la conformación del Consejo Nacional de la Magistratura. Por lo que, el simple desacuerdo del accionante al contenido de la regulación legislativa no equivale a vacío u omisión del legislador en cumplir con el mandato del constituyente» (Fundamento 14.18).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Por consiguiente, coincido con la solución dada al presente caso y con las motivaciones que dan lugar a la misma. Sin embargo, considero que resulta de especial atención delimitar la cuestión planteada de las lagunas y ambigüedades que inciden en la labor interpretativa y afectan la plenitud, unidad y coherencia que están llamadas a caracterizar el ordenamiento jurídico (**I.A**). Asimismo, es pertinente señalar, a propósito de la misión pedagógica del tribunal y de sus jueces, de indicar cuál sería la vía más apropiada para que el tribunal conozca de la cuestión (**I.B**). Finalmente, en la forma en que fue presentada la controversia, constituye una cuestión política no justiciable (**II**).

I

A

5. La ambigüedad ocurre cuando a un mismo enunciado normativo se atribuyen dos o más significados¹⁴, cuya selección de lugar a incertidumbre o duda al momento de aplicarse al contexto previsto.¹⁵ Esto es particularmente importante cuando se trata de la ambigüedad semántica en la cual se cuestiona sobre el sentido del texto, palabra o signo lingüístico que nos pone en una posición de elección más que colmar un vacío u omisión; como también pudiera ser una ambigüedad sintáctica, en que el sentido depende de la forma de la estructura del texto, o bien pudiera ser una ambigüedad pragmática dependiendo del contexto.¹⁶

6. En las lagunas, este defecto ocurre cuando el problema jurídico a resolver arroja la identificación de un supuesto sin disposición normativa expresa que le

¹⁴ RODRÍGUEZ (Jorge Luís), Teoría analítica del derecho, Marcial Pons, Madrid, 2021, p.599-600.

¹⁵ Véase, GUASTINO (Riccardo), «interpretación y construcción jurídica» Isonomía núm. 45, 2015, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182015000200002 ;

¹⁶ GUASTINO (Riccardo), «Problemas de interpretación» ISONOMÍA, Núm. 7, 1997, pp. 125-128



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resulte aplicable.¹⁷ No tiene sentido hablar a las lagunas en el derecho si se hace referencia tanto a un sistema jurídico determinado y a un caso específico.¹⁸ En estos casos, la interpretación y solución del conflicto requiere de las técnicas supletorias de integración junto con la aplicación de los principios generales del Derecho.

7. Al hilo de lo anterior, se aclara que la cuestión sometida no procura solucionar un problema concreto que, en el marco de la ambigüedad o laguna, de lugar a la interpretación del enunciado normativo impugnado con el empleo de dichas herramientas, lo cual es ajeno al control in abstracto de la presente acción. Tampoco se verifica que la cuestión sometida obedezca a un vacío u omisión del cual se derive una confrontación con algún mandato constitucional. El tribunal no tiene nada que integrar, suplir o reducir o extender, sobre todo no tenemos un caso concreto que tendríamos que resolver para determinar si tenemos un vacío que requiere integrado o cubierto.

8. La parte accionante plantea la existencia de conceptos cuya determinación y definición escapa a la naturaleza de este mecanismo de control directo de constitucionalidad. Esto dado que se encuentra sujeto no solo al contexto cuantitativo de las fuerzas partidarias predominantes en ambos órganos que integran el Congreso Nacional, sino también al ámbito del ejercicio de su propia y exclusiva función legislativa, en términos de oportunidad y conveniencia. Asimismo, también escapa a la naturaleza de la acción directa porque *in abstracto* no existe tal omisión o vacío por cubrir o integrar, lo que quedaría ver el caso concreto para realizar la determinación, lo cual es propio de procesos subjetivos y no objetivos como la acción directa de inconstitucionalidad.

¹⁷ Véase ALCHOURRÓM (Carlos) & BULYGIN (Eugenio), *Sistemas normativos*. Astrea, Buenos Aires, 1971, p. 101; NINO (Carlos), *Introducción al análisis del derecho*, Astrea, Buenos Aires, 1992.

¹⁸ CASTILLO GARRIDO (Salvador), «Lagunas del derecho y el dogma e la plenitud del sistema jurídico» *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, p. 39 <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/viewFile/32240/29235>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Acorde a lo anterior, tal como se expresa en la sentencia que motiva el presente voto, «es importante que la Asamblea o el Congreso Nacional, como máximos órganos democráticamente elegidos para la creación del derecho, defina los términos o conceptos pertinentes para dotar de seguridad jurídica a la interpretación y aplicación de las leyes que dicho poder del estado crea». De manera que, la cuestión promovida en la presente acción comporta un sustrato esencialmente político que trasciende la esfera de lo justiciable y que, en el peor de los casos, quizá podría ser examinado apropiadamente en un contencioso.

B

10. Otro problema es el ámbito de apoderamiento al tribunal por la parte accionante. La parte accionante nos apodera, directa e inmediatamente, de una inconstitucionalidad por omisión. Como indicamos, la mayoría actuó conforme a derecho al concluir que el presente caso no se trata de una de una omisión. Si la parte accionante hubiera sometido su acción por violación a los artículos 2, 7, 40.15 y 110 de la Constitución, a propósito del principio democrático, el principio de razonabilidad y seguridad jurídica – respectivamente – la cuestión es distinta porque examinaríamos: (a) si es razonable la configuración legislativa de la segunda mayoría, desde la óptica de la regulación excesiva o deficiente; (b) si conforme al principio de seguridad jurídica la disposición jurídica *infralegal* es lo suficientemente previsible; (c) todo lo anterior desde la óptica del principio democrático. Al contrario, de manera directa e inmediata nos piden sustituir la labor del legislador para escoger entre soluciones – en apariencia – razonables.

11. Otro ámbito de apoderamiento podría ser la impugnación del acto de una de las cámaras mediante la cual se produce la designación de la segunda mayoría. Aquí que, en un cierto sentido, apelando al principio de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

compartimentalización, no están privados los poderes públicos de interpretar las disposiciones jurídicas pertinentes, aunque el intérprete auténtico sea el del tribunal constitucional, en aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias, daría pie a una actuación susceptible de control por este ente.

12. Una objeción que se puede adelantar contra el proyecto y el presente voto es que el tribunal pudo en este caso dictar una sentencia aditiva. Pero, nuevamente nos encontramos ante el mismo problema: el ámbito de apoderamiento se basa en una omisión. No estamos ante una omisión en sentido estricto, sobre todo si no hay un mandato del constituyente al legislador respecto a la definición de la segunda mayoría. La mera réplica por el legislador de una disposición constitucional no constituye *per se* en una inconstitucionalidad por omisión, por lo que no nos pone en condiciones la parte accionante para conocer de la cuestión jurídica.

13. Ciertamente, el Tribunal Constitucional está para resolver los problemas que supongan una lesión a la supremacía normativa de la Constitución. De hecho, se encuentra en el deber, muchas veces, de hablar.¹⁹ Pero, para ello, debido a una legitimidad democráticas diferenciada, debemos ser puesto en condiciones para ello. Nuestra autonomía procesal y el impulso oficioso no supone sustituir el ámbito de apoderamiento fijado por la parte accionante y diseñar la acción directa como entendamos como debió haber sido. Como no actuamos en virtud de la lógica de la «oportunidad y conveniencia» sino en el foro de los principios, nuestro apoderamiento debe ser razonablemente racional para poder adjudicar un caso o controversia en los confines de la legitimidad institucional que debe caracterizar todo órgano republicano como lo es un tribunal.

¹⁹ FERRERES COMELLAS (Víctor), Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 120.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II

14. Al margen de las circunstancias anteriores, al no existir omisión y además requerirnos definir, la parte accionante nos llaman a sustituirnos en la función creadora de derecho más allá de un juicio de confrontación. Caso contrario, claro está, el tribunal estaría obligado avocarse a la cuestión, de satisfacerse los requisitos procesales pertinentes. Pero, al no existir este juicio de confrontación, por acción u omisión, la invitación que nos hace la parte accionante es de completar el trabajo legislativo más que una labor de control. Esta labor directa e inmediata es una cuestión respecto a la cual este tribunal no puede avocarse y no puede ser justiciable ante este.

15. Las cuestiones políticas no justiciables, de origen estadounidense, se refiere a una política de abstención o auto restricción de los tribunales de ventilar ciertas cuestiones que, aunque en apariencia podrían ser jurídicas, son esencialmente jurídicas e inequívocamente de oportunidad y conveniencia designadas de manera privativa a uno de los órganos o entes que integran el Estado. No se trata de decisiones discrecionales donde se deja al juicio del ente u órgano, sino que la decisión a ser adoptada es propia de la oportunidad y conveniencia de esta de esencia enteramente política.

16. La cuestión política no justiciable, asimismo, también se mira por sus efectos y lo que una intervención jurisdiccional supondría a dicha cuestión y la distorsión que provocaría que un juez no podré adoptar sino una persona en el ejercicio político del juicio.²⁰ Existirían, por lo menos, 4 fundamentos a las

²⁰ Véase, en general, Bianchi, Alberto, Control de Constitucionalidad, Tomo II, Buenos aires, Abaco de Rodolfo Depalma, 2002, 2ª Edición, Pg., 2174. («no es la importancia del asunto o su trascendencia institucional lo que excluye el control judicial, sino que (.) es la naturaleza del asunto lo que impide a los jueces controlar las razones que han tenido los poderes políticos para adoptar determinadas decisiones. Las cuestiones indicadas son políticas por naturaleza en la medida que la toma de decisión depende de una apreciación de la realidad -de su conveniencia y oportunidad- por parte del Congreso o del Presidente, que los tribunales no pueden revisar»).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestiones políticas justiciables: (1) la incapacidad del tribunal de decidir el caso de naturaleza política en base a principios y reglas jurídicas; (2) la ansiedad ante la posibilidad de que la decisión sea ignorada por los poderes políticos; (3) la vulnerabilidad, en cuanto a su legitimación, en la que se encuentran los órganos o entes jurisdiccionales por su inmunidad ante la responsabilidad política que caracteriza a otros poderes públicos.²¹

17. Toda técnica de interpretación debe darse en el ámbito de los juegos del lenguaje que corresponde y el poder de lugar. Así las cosas, en apariencia, estaríamos frente a una cuestión política no justiciable, por lo menos, en uno de los siguientes casos²²:

- (1) Una atribución del asunto, textualmente demostrable en la Constitución, a una de las ramas políticas;
- (2) Falta de estándares jurídicos para instruir el conflicto;
- (3) La imposibilidad de decidir el caso sin hacer una determinación política pública previa (*policy*) del tipo que es propio de la discreción no-judicial;
- (4) La imposibilidad de un tribunal de asumir la solución del caso de manera independiente sin expresar una falta de respeto o deferencia que es debida a las ramas políticas de gobierno;

²¹ BICKEL (Alexander), «The Supreme Court, 1960 Term: Foreword: The Passive Virtues» 75 Harvard L. Rev. 40, 46 (1961); BICKEL (Alexander), *The least dangerous branch*, YUP, New Haven, 1962, p. 184; REYES TORRES (Amaury), «La justiciabilidad de casos o controversias en el control de constitucionalidad: las cuestiones políticas y la carencia de objeto» Anuario del Tribunal Constitucional, Santo Domingo de Guzmán, 2017, pp. 154-155. Alexander Bickel, *The Supreme Court, 1960 Term: Foreword: The Passive Virtues*, 75 Harvard L. Rev. 40, 46 (1961); Alexander Bickel, *The Least Dangerous Branch* 184 (1962).

²² *Baker v. Carr* 369 U.S. 186, 217 (1962).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(5) Una necesidad inusual de adherencia incuestionada a una decisión política ya hecha pública previa a la adjudicación;

(6) La potencial vergüenza de un pronunciamiento que coincida con otros pronunciamientos sobre la misma cuestión examinada;

18. De manera adicional, podríamos agregar dos (2) supuestos adicionales:

(7) Cuando se trata de actuaciones propias e inequívocamente de la conducción de relaciones internacionales que no requieran aprobación previa del Congreso o del Tribunal Constitucional, en el contexto del control preventivo de tratados internacionales;

(8) Cuando se trata de la dinámica propia entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional sin efectos jurídicos específicos y que no alcance derechos o intereses de terceros;

19. En el caso (7), un buen ejemplo sería cuando el Estado dominicano se dispone a terminar relaciones diplomáticas con un determinado Estado, o el reconocimiento de un Estado. En cuanto al caso (8) podemos verlo cuando el Poder Ejecutivo ejercer el poder de observación sobre las leyes aprobadas por el Congreso Nacional, a propósito del art. 102 de la Constitución, quedando de manera exclusiva a cargo del congreso su verificación (*Véase* Sentencia TC/0009/21).

20. Antes de aplicar las consideraciones anteriores a la especie, resulta necesaria seis (6) precisiones respecto a las cuestiones políticas no justiciables, por lo menos en República Dominicana. Primero, esta apreciación debe ser evaluada caso por caso. Segundo, la apreciación implica un argumento que puede motivar la inadmisión o el rechazo de la acción directa. Tercero, debido



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la naturaleza abstracta, tiene más sentido en los contextos de la acción directa de inconstitucionalidad y el control preventivo de tratados internacionales, aunque nada impide que se puedan identificar en otros procesos y procedimientos constitucionales.

21. Cuarto, muchas veces, el problema surge por cómo la parte accionante ha delimitado el ámbito de apoderamiento, es decir, un caso o controversia puede tener varias aristas que no supone que una o todas pueden suponer cuestiones políticas no justicia. Quinto, la existencia o no de elementos reglados, puede ser un indicativo de cómo deslindar aquellos aspectos justiciables de los no justiciables. Sexto, en caso de duda, por la lógica de la separación de poderes y el principio republicano, para mantener el orden constitucional, prevalece la intervención del tribunal para no generar «inmidades del poder».

22. En la especie, tal como ha sido definida la acción directa de inconstitucionalidad, lo planteado es una cuestión jurídica no justiciable. Primero, no es un juicio de inconstitucionalidad por omisión definida según nuestra Sentencia TC/0079/12 y de la Sentencia TC/0113/21, sobre todo porque no existe mandato expreso o implícito que no haya sido satisfecho. Segundo, unido con lo anterior, no se trata de un juicio de confrontación por acción u omisión, que por lo menos motivase una sentencia interpretativa aditiva, excluyendo la posibilidad de que exista una laguna. Tercero, más que un juicio de confrontación, el legislador replicó la fórmula del art. 178 en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. Cuarto, más que una confrontación en cuanto a cómo el legislador lo ha interpretado, definido, o cómo se ha aplicado el concepto en cuestión, nos invitan a suplantarnos en la posición del legislador para completar o hacer el trabajo de este.

23. Al menos en este caso, como no se nos puso en condiciones, la parte accionante nos atrae a un problema de oportunidad o conveniencia del juicio



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

político, más que el juicio de confrontación de acción u omisión. Si el juicio hubiese sido en cuanto a la razonabilidad o los problemas de seguridad jurídica que genera la ley, entonces, probablemente la discusión sea otra. Al no existir omisión ni laguna dicha, lo que queda un área propia de la lógica de la oportunidad y conveniencia donde el tribunal no ha sido –ni puede– invitado a intervenir. Por ello, la mayoría estuvo en lo cierto al declarar el rechazo de la acción, aunque debió optar por identificar que se nos ha planteado una cuestión política no justicia.

24. En conclusión, junto a los fundamentos expuestos en la decisión para solucionar esta acción, considero que las precisiones que anteceden debieron desarrollarse para perfilar las pretensiones contenidas en la presente acción, dentro del marco de la labor interpretativa compatible con su naturaleza; quizá la parte accionante nos puede colocar en condiciones apelando a la posible infracción constitucional de cara a los artículos 2, 7, 40.15 y 110 de la Constitución, como también impugnando el acto aplicativo de la ley objetada hoy. Por las razones expuestas, en cuanto al dispositivo y los motivos, concuro, pero, salvando mi voto sobre los aspectos señalados. Es cuánto.

Firmado: Amaury A. Reyes Torres, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha diecisiete (17) del mes de septiembre 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