



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0980/24

Referencia: Expediente núm. TC-01-2024-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino por omisión legislativa del artículo 75, numeral 4), de la Constitución dominicana.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de diciembre 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, numeral 1), de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción y fundamento de la disposición constitucional reclamada

La parte accionante procura el cumplimiento legislativo por parte del Congreso Nacional de la reserva legal prevista en el artículo 75, numeral 4), de la Constitución. El contenido de este precepto constitucional es el siguiente:

Artículo 75.- Deberes fundamentales. Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad. En consecuencia, se declaran como deberes fundamentales de las personas los siguientes: (...),

4) Prestar servicios para el desarrollo, exigible a los dominicanos y dominicanas de edades comprendidas entre los dieciséis y veintiún años. Estos servicios podrán ser prestados voluntariamente por los mayores de veintiún años. La ley reglamentará estos servicios.

2. Pretensiones de la parte accionante

Mediante escrito introducido el catorce (14) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional, los señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión legislativa de la reserva legal formulada por el constituyente en el numeral 4) del artículo 75, de la Constitución dominicana y, en efecto, se ordene al Congreso Nacional producir un texto legal sobre la prestación de servicios para el desarrollo.

La citada acción directa de inconstitucionalidad fue comunicada al Senado de la República, a la Cámara de Diputados y a la Procuraduría General de la República, el veintitrés (23) de mayo de dos mil veinticuatro (2024),



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respectivamente, conforme a los acuses de recibo de los Oficios núm. PTC-AI-083-2024, PTC-AI-084-2024 y PTC-AI-085-2024, elaborados respectivamente, por la Presidencia del Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

Los accionantes, César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, basan sus pretensiones en los argumentos siguientes:

a. *Que al día de hoy han transcurrido más de 14 años sin que haya sido elaborada, estudiada, aprobada y luego promulgada la referida Ley de Prestación de Servicios para el Desarrollo; precisamente, la Ley No. 70-09, del 27 de febrero de 2009, que declara la necesidad de reformar la Constitución de la República Dominicana, establece en el objeto número 8 como pauta para la Asamblea Nacional en el rol que fueron convocados para modificar la Carta Magna, lo siguiente: 8. Organizar la carta de los deberes fundamentales, precisando los existentes y ampliándolos con otros deberes, tales como: el de votar, el servicio social para el desarrollo, los derivados de la solidaridad social y el de la protección de los recursos naturales y culturales. (sic)*

b. *Dando cumplimiento a esta encomienda, fue aprobada la exigibilidad a los dominicanos y dominicanas entre 16 y 21 años de edad para prestar servicios para el desarrollo de la nación dominicana, dejando la posibilidad de que estos sean prestados voluntariamente para los dominicanos y dominicanas mayores de 21 años. (sic)*

c. *En cuanto a esto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Opinión Consultiva OC-19/13, expuso sobre la*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

importancia del servicio social como un medio para fomentar la solidaridad social y el desarrollo humano. Esta opinión consultiva destaca que los Estados deben garantizar, que los programas de servicio social no solo cumplan con los objetivos de desarrollo, sino que también respeten y promuevan los derechos humanos. (sic)

d. *Visto lo anterior, lo cual resalta la irrefutable omisión legislativa absoluta ya indicada —que por tratarse de un hecho notorio, es necesario probarla—, abordaremos sucintamente lo relativo a la justificación jurídica de la presente acción. (sic)*

e. *Con la presente acción perseguimos, en resumen, que el Congreso Nacional entienda, que la elaboración, estudio y aprobación de inmediato de esta legislación, es un tema de relevancia nacional, por lo tanto, hemos recurrido a la más Alta Corte en materia de constitucional en la República Dominicana, para que por sentencia, le ordene al Congreso Nacional cumplir con la supremacía constitucional, en aras del desarrollo integral de la República Dominicana. (sic)*

f. *Es importante resaltar que los hoy accionantes gozamos de todos nuestros derechos como ciudadanos dominicanos, sin ningún tipo de limitaciones, por lo tanto tenemos calidad e interés para interponer la presente acción. (sic)*

g. *Lamentablemente, desde la Constitución dominicana de 2010, existen diversas figuras jurídicas pendientes de ser reguladas por disposiciones positivas, existiendo desde entonces reservas de ley establecidas por la Carta Magna. Es inexplicable que hayan transcurrido más de catorce (14) años, sin que el Congreso Nacional de la República Dominicana cumpla con su labor de hacer valer la*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supremacía de la Constitución, siendo esta la norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado dominicano. (sic)

Basados en estos motivos, los accionantes concluyen solicitando lo siguiente:

PRIMERO: ADMITIR en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, en lo que concierne a los artículos 6 y 75 numeral 4 de la Constitución dominicana, contra la omisión legislativa absoluta e incumplimiento del mandato constitucional sobre la promulgación de la Ley de Prestación de Servicios para el Desarrollo.

SEGUNDO: ACOGER en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, en lo que concierne a los artículos 6 y 75 numeral 4 de la Constitución dominicana y en consecuencia, DECLARAR la inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta en que ha incurrido el Congreso Nacional, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los referidos artículos, en especial, del principio de supremacía constitucional.

TERCERO: ORDENAR al Congreso Nacional cumplir con lo dispuesto en el artículo 75 numeral 4 de la Constitución dominicana, de MANERA INMEDIATA y con CARÁCTER DE URGENCIA, a partir de la notificación de la decisión a intervenir.

CUARTO: DECLARAR los procedimientos de la presente acción libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7 numeral



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6 de la Ley núm. 137-11, del 15 de junio de 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

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

SEXTO: DISPONER la publicación de la sentencia a intervenir, en el Boletín del Tribunal Constitucional dominicano. (sic)

4. Intervenciones oficiales

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

4.1. Opinión y conclusiones de la Cámara de Diputados

El catorce (14) de junio de dos mil veinticuatro (2024), la Cámara de Diputados de la República Dominicana depositó, vía Secretaría General del Tribunal Constitucional, un escrito de opinión con relación al presente caso. En síntesis, expresó que:

- a. *En el presente caso, los señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa absoluta respecto de la Ley de Prestación de Servicios para el Desarrollo, por alegadamente vulnerar los artículos 6 y 75 numeral 4 de la Constitución dominicana. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. *Desde nuestra óptica, no se vislumbra que existe omisión legislativa absoluta respecto de la Ley de Prestación de Servicios para el Desarrollo, por alegadamente vulnerar los artículos 6 y 75 numeral 4 de la Constitución dominicana. En ese sentido en modo alguno no hay afectación al orden constitucional, como ha denunciado el accionante. (sic)*

c. *Del planteamiento anterior se desprende, que no existen perjuicios para ningún ciudadano debido a que, en la República Dominicana, se ha dado fiel cumplimiento a los artículos 6 y 75 numeral 4 de 2010. (sic)*

d. *Así las cosas, en atención a los planteamientos antes expuestos, ha quedado demostrado que no hay omisión legislativa absoluta respecto de la Ley de Prestación de Servicios para el Desarrollo, por alegadamente vulnerar los artículos 6 y 75 numeral 4 de la Constitución. (sic)*

Basándose en los argumentos anteriores, la Cámara de Diputados estableció, como conclusiones de su escrito de opinión, las siguientes:

PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CÁMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, contra la omisión legislativa absoluta respecto de la Ley de Prestación de Servicios para el Desarrollo, por alegadamente vulnerar los artículos 6 y 75 numeral 4 de la Constitución dominicana.

SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Constitución de fecha trece (13) del mes de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

junio del año dos mil quince (2015), por haberse llevado a cabo con estricto apego al reglamento interno de la Cámara de Diputados y a la Carta Sustantiva del Estado.

TERCERO: RECHAZAR por improcedente y carente de fundamento constitucionales, la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, por las razones antes expuestas.

CUARTO: DECLARAR la no existencia de omisión legislativa absoluta respecto de la Ley de Prestación de Servicios para el Desarrollo, por alegadamente vulnerar los artículos 6 y 75 numeral 4 de la Constitución dominicana, por los motivos indicados en la presente instancia y los que el Tribunal Constitucional pueda suplir de oficio.

QUINTO: DECLARAR el proceso libre de costas, en consonancia con el principio de gratuidad, establecido en el numeral 6) del artículo 7 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales. (sic)

4.2. Opinión del Senado de la República

Este tribunal constitucional comunicó formalmente la presente acción directa de inconstitucionalidad al Senado de la República, conforme da cuenta del acuse de recibo del Oficio núm. PTC-AI-083-2024, antes descrito; sin embargo, dicho órgano del Congreso Nacional no depositó la opinión que le fue requerida y para la cual se le confirió un plazo de treinta (30) días, de acuerdo con los términos del artículo 39 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.3. Opinión de la Procuraduría General de la República

El once (11) de junio de dos mil veinticuatro (2024), la Procuraduría General de la República remitió su opinión a la Secretaría General del Tribunal Constitucional; en tal dictamen favorece el acogimiento de la acción de que se trata, en resumen, por las razones siguientes:

a. *Los accionantes han interpuesto una acción en inconstitucionalidad por omisión absoluta con relación a las previsiones del artículo 75 numeral 4 de la Constitución dominicana, dicho enunciado normativo establece que constituye un deber fundamental: Prestar servicios para el desarrollo, exigible a los dominicanos y dominicanas de edades comprendidas entre los dieciséis y veintiún años. Estos servicios podrán ser prestados voluntariamente por los mayores de veintiún años. La ley reglamentará estos servicios. (sic)*

b. *La inconstitucionalidad por omisión ocurre cuando el legislador incumple, durante un tiempo considerablemente largo, con la obligación de dictar una ley que concretice una cláusula determinada al amparo de una reserva de ley expresa exigida por la Constitución. En la mayoría de las reservas de ley, 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 absoluta. (sic)*

c. *La doctrina ha distinguido dos clases de omisiones: las absolutas y relativas o totales y parciales. Las omisiones absolutas o totales se producen cuando falta toda disposición legislativa que desarrolle o dé cumplimiento al precepto constitucional, creando así un vacío o laguna*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normativa que infringe la norma fundamental. Las omisiones relativas o parciales ocurren cuando existe una actuación del legislador —una ley— pero la misma es parcial, incompleta o defectuosa desde el punto de vista constitucional. Las omisiones absolutas se corresponden con los silencios del legislador que generan situaciones contrarias a la Constitución, mientras que las omisiones relativas son silencios de la ley que provocan la misma situación inconstitucional. (sic)

d. Al amparo del precedente establecido por el Tribunal Constitucional, estimamos que el caso que nos ocupa constituye un supuesto de inconstitucionalidad por omisión absoluta, debido a que la ley cuya emisión se procura no ha sido emitida por el legislador, razón por la que resulta evidente la ausencia total de regulación tendente a cumplir con el mandato del artículo 75 numeral 4 de la Constitución dominicana y, por consiguiente, se configura una verdadera infracción constitucional que lesiona la supremacía de la Constitución. (sic)

Por tales motivos, en su opinión concluye, formalmente, estableciendo lo siguiente:

PRIMERO: ADMITIR en cuanto a la forma la presente acción directa de inconstitucionalidad en lo que concierne a la omisión en que incurre el Congreso Nacional al no haber adoptado la ley que manda el artículo 75 numeral 4 de la Constitución;

SEGUNDO: ACOGER en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, DECLARAR la inconstitucionalidad por omisión legislativa en que ha incurrido el Congreso Nacional por el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 75 numeral 4 de la Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: EXHORTAR al Congreso Nacional a dictar, en un plazo razonable, la ley que requiere el artículo 75, numeral 4, sobre los servicios para el desarrollo. (sic)

5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11 celebró, el viernes treinta (30) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), una audiencia pública respecto de la presente acción directa en inconstitucionalidad. A dicha audiencia comparecieron representados: los accionantes, señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino; las autoridades legislativas, a saber: la Cámara de Diputados y el Senado de la República y la Procuraduría General de la República.

6. Pruebas documentales

Los accionantes, señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, aportaron, en el presente expediente, los siguientes documentos:

1. Copia fotostática del acta de reunión de la Asamblea Nacional, núm. 11, levantada en ocasión de la reunión ordinaria celebrada el seis (6) de mayo de dos mil once (2011); páginas 1, 62 y 63.
2. Copia fotostática del acta de reunión de la Asamblea Nacional, núm. 11, levantada en ocasión de la reunión ordinaria celebrada el seis (6) de mayo de dos mil once (2011); páginas 1, 80 y 81.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana y los artículos 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).

8. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

Este tribunal constitucional considera que la presente acción directa de inconstitucionalidad deviene inadmisibile por los motivos siguientes:

8.1. La acción directa de inconstitucionalidad promovida por los señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, de acuerdo con los argumentos y petitorios que conforman la instancia introductoria procura ejercer un control de constitucionalidad sobre la presunta omisión legislativa absoluta en que incurre el Congreso Nacional respecto de la reserva legal prevista en el artículo 75, numeral 4), de la Constitución dominicana sobre la regulación para la prestación de servicios para el desarrollo.

8.2. Aunque el Senado de la República no depositó escrito de opinión, en la audiencia celebrada el treinta (30) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), concluyó incidentalmente solicitando la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata, debido a que nuestro ordenamiento jurídico



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no contempla la posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad por omisión absoluta.

8.3. Que el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana establece:

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

8.4. Asimismo, el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, dispone:

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

8.5. En ese sentido, este tribunal constitucional, en la Sentencia TC/0487/24, del cuatro (4) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), cambió su criterio en cuanto a la posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad sobre las omisiones legislativas absolutas y, en consecuencia, a partir de esa reciente línea jurisprudencial se estima como inadmisibles este tipo de pretensiones, en virtud de lo siguiente:

[Q]ue las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas son susceptibles de control de constitucional por medio de la acción directa de inconstitucionalidad ya que aquellas, por acción u omisión, pueden



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incurrir en una infracción constitucional. Dicho de otra forma, la acción u omisión que se traduce en una violación a la Constitución se genera a partir de las normas o actos de la cual se hace alusión en el artículo 185.1 de la Constitución y del artículo 36 de la Ley núm. 137-11, que integran el objeto de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

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 relativa, en aquellos casos en los que el desarrollo legislativo deviene en incompleto y, en consecuencia, puede tener como resultado que el derecho fundamental o la norma a complementar se vea limitada en su plena aplicación.

Contrario a las omisiones relativas, el constituyente no vislumbró la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda conocer omisiones absolutas. No solamente los textos indicados no se infieren una atribución de control de las omisiones absolutas al mandato constituyente, existe una incapacidad clara de remediar - jurídicamente - la situación que se produce con este tipo de omisión que es más propia de la dinámica de oportunidad y conveniencia política.

En efecto, como es notable del texto constitucional (Art. 185, Constitución Dominicana), por medio de la acción directa de inconstitucionalidad sólo se controlan aquellas omisiones relativas que se producen por, en términos llanos, lagunas del legislador que crean conflicto con la Constitución por incumplir o cumplir deficientemente el mandato del constituyente. Esto así porque no solo no se entiende la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

omisión absoluta dentro del objeto de control de la acción directa, sino porque no existe remedio efectivo para una resolución legislativa absoluta que no sea otro que dictar una ley, lo cual corresponde exclusivamente al congreso como depositario principal de la soberanía popular. Por lo que, al ser ajena a la naturaleza, trámite y efectos de la acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional no puede ejercer su competencia para controlar, en términos jurisdiccionales, las omisiones absolutas al mandato constituyente al no formar parte del objeto de control.

8.6. Bajo ese mismo hilo argumentativo, el precedente constitucional anterior también señala la falta de remedios como consecuencia de la naturaleza política derivada del proceso de formación legislativa para no adentrarse en el conocimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad que tienen por objeto controlar omisiones absolutas del legislador; al respecto, en la indicada decisión se resaltó lo siguiente:

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En efecto, de igual manera, el constituyente—al momento de proclamar la constitución dominicana—incluyó una serie de muestras donde la aprobación de una ley era de vital importancia para dar lugar a los efectos de la misma (e.g. disposiciones transitorias primera, segunda y decimosexta de la constitución dominicana de 2010) y estableció, de manera precisa, un tiempo máximo de aprobación legislativa (el cuál ha sido cumplido por el Congreso Nacional).

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

8.7. Por tanto, al encontrarnos frente a una acción directa de inconstitucionalidad que tiene como propósito el control de una omisión legislativa absoluta, es ineludible afirmar que nos encontramos frente a un escenario similar al recogido en el precedente constitucional recién citado; en tal sentido, considerando que por aplicación del principio del *stare decisis*, en su dimensión vertical, la fuerza vinculante de nuestras decisiones se nos impone acorde a los términos del artículo 184 de la Carta Política; por tales motivos, ha lugar a acoger las conclusiones incidentales presentadas por el Senado de la República en la audiencia celebrada, el treinta (30) de agosto de dos mil veinticuatro (2024) y, en consecuencia, declarar inadmisibles las acciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presentada por los señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, ya que el mandato del constituyente no forma parte del objeto de este tipo de procedimiento de justicia constitucional.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega. Consta en acta el voto salvado del magistrado José Alejandro Ayuso, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR INADMISIBLE la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino por omisión legislativa del artículo 75, numeral 4), de la Constitución dominicana, conforme a los motivos expuestos.

SEGUNDO: DECLARAR el presente proceso libre de costas de acuerdo a lo establecido en el artículo 7, numeral 6), de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

TERCERO: ORDENAR que la presente sentencia sea comunicada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar a los accionantes, señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino; a la Procuraduría General de la República; al Senado y la Cámara de Diputados de la República



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dominicana, para los fines que correspondan, así como a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la Gaceta Oficial.

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias 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
MANUEL ULISES BONNELLY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherente con la opinión que sostuve durante la deliberación, se ejercita la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales,¹ en tal sentido, se plantea un voto particular disidente, para explicar los motivos por los que entiendo que la acción directa que dio lugar al presente fallo debió ser acogida y no declarar la imposibilidad de este tribunal para conocer de las omisiones constitucionales cuando las mismas tienen un carácter absoluto abandonando así un criterio ya establecido. A continuación, mis fundamentos:

¹ Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Resumen del caso y solución adoptada.

1.1 Los señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino, mediante instancia de fecha catorce (14) de mayo del dos mil veinticuatro (2024) interpusieron una acción directa en inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta mediante la cual reclamaron el cumplimiento legislativo por parte del Congreso Nacional, de la reserva legal prevista en el artículo 75, numeral 4), de la Constitución. El contenido de este precepto constitucional es el siguiente:

«Artículo 75.- Deberes fundamentales. Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad. En consecuencia, se declaran como deberes fundamentales de las personas los siguientes: (...),

4) Prestar servicios para el desarrollo, exigible a los dominicanos y dominicanas de edades comprendidas entre los dieciséis y veintiún años. Estos servicios podrán ser prestados voluntariamente por los mayores de veintiún años. La ley reglamentará estos servicios.»

1.2 En resumen, los accionantes argumentan que han transcurrido más de catorce (14) años sin que haya sido promulgada la Ley de Prestación de Servicios para el Desarrollo. Asimismo, señalan que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-19/13 expuso sobre la importancia del servicio social como un medio para fomentar la solidaridad social y el desarrollo humano, destacando que los Estados deben garantizar, que los programas de servicio social no solo cumplan con los objetivos de desarrollo, sino que también respeten y promuevan los derechos humanos. Por último, los accionantes persiguen que el Congreso Nacional comprenda que la elaboración de esta legislación es un tema de relevancia nacional, por lo tanto,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

han recurrido por ante este Colegiado para que por sentencia, le ordene al Congreso cumplir con la supremacía constitucional.

1.3 Como respuesta a dicha acción directa, este Tribunal Constitucional con voto mayoritario, ha decidido declarar inadmisibles la antes descrita acción directa en inconstitucionalidad por omisión absoluta, justificando su decisión en la la sentencia TC/0487/24, del cuatro (4) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), decisión mediante la cual esta sede *«cambió su criterio en cuanto a la posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad sobre las omisiones legislativas absolutas y, en consecuencia, a partir de esa reciente línea jurisprudencial se estiman como inadmisibles este tipo de pretensiones»*².

1.4 Lo anterior porque, a juicio de la mayoría, este tipo de omisiones legislativas escapan del control concentrado de la acción directa de inconstitucionalidad, con lo cual se abandona el criterio fijado por este plenario mediante la sentencia núm. TC/0113/21 dictada en fecha veinte (20) de enero del año dos mil veintiuno (2021).

1.5 Para justificar su decisión, la sentencia que ocupa nuestra atención, en su párrafo 8.5, hace suyas algunas de las consideraciones de la citada decisión TC/0487/24, entre las cuales están los siguientes:

« [Q]ue las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas son susceptibles de control de constitucional por medio de la acción directa de inconstitucionalidad ya que aquellas, por acción u omisión, pueden incurrir en una infracción constitucional. Dicho de otra forma, la acción u omisión que se traduce en una violación a la Constitución se

² Párrafo 8.5 de la decisión que nos ocupa relativa al Expediente núm. Expediente núm. TC-01-2024-0026 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores César V. Polanco Reynoso y Alan Solano Tolentino por omisión legislativa del artículo 75, numeral 4), de la Constitución dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

genera a partir de las normas o actos de la cual se hace alusión en el artículo 185.1 de la Constitución y del artículo 36 de la Ley núm. 137-11, que integran el objeto de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

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 relativa, en aquellos casos en los que el desarrollo legislativo deviene en incompleto y, en consecuencia, puede tener como resultado que el derecho fundamental o la norma a complementar se vea limitada en su plena aplicación.

Contrario a las omisiones relativas, el constituyente no vislumbró la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda conocer omisiones absolutas. No solamente los textos indicados no se infieren una atribución de control de las omisiones absolutas al mandato constituyente, existe una incapacidad clara de remediar - jurídicamente - la situación que se produce con este tipo de omisión que es más propia de la dinámica de oportunidad y conveniencia política.

En efecto, como es notable del texto constitucional (Art. 185, Constitución Dominicana), por medio de la acción directa de inconstitucionalidad sólo se controlan aquellas omisiones relativas que se producen por, en términos llanos, lagunas del legislador que crean conflicto con la Constitución por incumplir o cumplir deficientemente el mandato del constituyente. Esto así porque no solo no se entiende la omisión absoluta dentro del objeto de control de la acción directa, sino porque no existe remedio efectivo para una resolución legislativa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

absoluta que no sea otro que dictar una ley, lo cual corresponde exclusivamente al congreso como depositario principal de la soberanía popular. Por lo que, al ser ajena a la naturaleza, trámite y efectos de la acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional no puede ejercer su competencia para controlar, en términos jurisdiccionales, las omisiones absolutas al mandato constituyente al no formar parte del objeto de control».

1.6 La decisión refiere, que la sentencia TC/0487/24 establece también que: *«la falta de remedios como consecuencia de la naturaleza política derivada del proceso de formación legislativa para no adentrarse en el conocimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad que tienen por objeto controlar omisiones absolutas del legislador».*³ A seguidas, nuevamente refrenda parte de las motivaciones de la sentencia TC/0487/24 y resalta dentro de sus argumentos lo siguiente:

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

³ Ver párrafo 8.6 de la sentencia que nos ocupa. Idem.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En efecto, de igual manera, el constituyente—al momento de proclamar la constitución dominicana—incluyó una serie de muestras donde la aprobación de una ley era de vital importancia para dar lugar a los efectos de la misma (e.g. disposiciones transitorias primera, segunda y decimosexta de la constitución dominicana de 2010) y estableció, de manera precisa, un tiempo máximo de aprobación legislativa (el cuál ha sido cumplido por el Congreso Nacional).

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

1.7 Es importante llamar la atención, que quien suscribe emitió un voto particular disidente en ocasión del dictamen de la referida sentencia TC/0487/24, mediante el cual se expresó total desacuerdo con el criterio de la mayoría de nuestros colegas magistrados de abandonar la posibilidad de ejercer el control constitucional a través de la figura de la omisión legislativa absoluta. En esta ocasión se reiteran y amplían las razones que justifican la disidencia en contra de la postura mayoritaria:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Fundamentos de la disidencia:

2.1 Comienzo por afirmar que el precedente establecido en la sentencia TC/0487/24 del cuatro (4) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), cuyos argumentos han sido el principal fundamento de la presente sentencia (ver párrafos 8.5 y 8.6 de esta decisión), y que es la causa por la cual este Colegiado ha inadmitido la presente acción directa en inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, sin ni siquiera ponderar la legitimidad de los argumentos expuestos por los accionantes, resulta funesto para el cumplimiento de la responsabilidad puesta a cargo del Tribunal Constitucional por la Constitución.

2.2 Dado que como se dijo, la presente decisión se fundamenta básicamente en la sentencia TC/0487/24, que se justifica, principalmente, en las razones que se consignan a continuación seguidas de las razones que justifican la presente disidencia.

a. La referida sentencia TC/0487/24 justifica el abandono del precedente de la sentencia núm. TC/0113/21, fundamentalmente, sobre la base de que: i) el mismo no había generado expectativas reales en los posibles destinatarios en vista del poco tiempo (poco menos de tres años) de vigencia que tiene el mismo [Véase párrafo 7.10] ; ii) que dicho precedente afecta las expectativas del curso político-constitucional en la formación de las leyes y la deliberación entre los representantes del pueblo soberano en el ejercicio de sus atribuciones en las cámaras, a propósito de la determinación de su contenido, redacción, presentación y discusión en el congreso [Véase, igualmente, párrafo 7.10]; iii) que además, el indicado precedente no considera la dinámica del proceso legislativo, ni las consideraciones de oportunidad y conveniencia en la discusión y aprobaciones de piezas legislativas sin seguridad de aprobación o adopción, sobre todo la formación de consenso y las responsabilidades de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sus iniciativas. En otras palabras, le corresponde al Congreso Nacional aprobar leyes y al Tribunal Constitucional controlar su constitucionalidad [Véase párrafo 7.12].

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

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

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

e. Afirman que la acción de inconstitucionalidad tiene como objeto un texto normativo preexistente, tales como leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

norma sustantiva, no siendo materia de acción en inconstitucionalidad, la omisión legislativa absoluta, descuido o negligencia del legislador.

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

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

h. Opinan, de la misma forma, que el impulso de la dinámica legislativa es perfectamente fiscalizable por medio de las urnas y la acción política ciudadana. Toda vez que el principal remedio existente contra las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

omisiones es el remedio político: (a) la concurrencia a las urnas cada cuatro años; (b) las iniciativas legislativas a cargos de los legisladores; o (c) la iniciativa legislativa popular.

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

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

2.4 Este argumento resulta muy simple. Contrario a lo afirmado por la mayoría, la renuncia al precedente fijado mediante la sentencia núm. TC/0113/21 del (20) de enero del año dos mil veintiuno (2021), sí tendrá un impacto real, pues independientemente de que dicha decisión tenía poco menos de tres años de vigencia, resulta evidente que había logrado generar expectativas reales en sus destinatarios, habida cuenta que cualquier precedente constitucional es vinculante desde que el mismo se publica.

2.5 Muestra de lo anterior, es que los casos que apoderaron este tribunal y que dieron como resultado tanto la sentencia TC/0487/24, como la decisión actual,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se tratan de acciones en inconstitucionalidad fundamentadas en el alegato de la existencia de omisiones legislativas absolutas.

2.6 De igual modo, este tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones en torno a acciones directas de inconstitucionalidad fundamentadas en una omisión de carácter absoluto como, por ejemplo, mediante sus sentencias núm. TC/0349/22 y TC/0042/23 y se encuentra apoderado de otros tantos planteamientos similares aún pendientes de fallo (Vgr. Expedientes núms. TC-01-2020-0012, TC-01-2023-0037, TC-01-2024-0031) todos los cuales evidencian que la ciudadanía tiene la convicción de que: (i) existe una herramienta para denunciar la negligencia del legislador en crear los mecanismos de goce de derechos constitucionalmente protegidos; y que, además, (ii) pueden tramitar su reclamación ante esta sede, en donde su pretensión, *-independientemente de su suerte jurídica-* será seriamente estudiada y debidamente respondida.

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

2.8 Precisamente, la razón de ser de la figura de la omisión legislativa absoluta responde a una realidad concreta: la existencia de muchos derechos reconocidos por la Constitución, que no tienen una expresa reserva de ley pero que sin su desarrollo legislativo se erigen en «*letra muerta*» reviviendo así -de manera lamentable- la expresión de que «*la Constitución es un pedazo de papel*».

2.9 Esta última idea conduce a que se analice la posición expresada por el voto mayoritario, con relación a un precedente más antiguo -pero no menos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

importante- que había establecido este tribunal mediante su sentencia núm. TC/ 0079/12.

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

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

2.12 Vale aquí destacar lo afirmado en el voto particular del magistrado Hermógenes Acosta cuando sostuvo: «3. *Generalmente la inconstitucionalidad*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por omisión se ha vinculado al legislador y, en este sentido, se entiende que dicha figura existe en aquellos casos en que el Poder Legislativo no dicta una norma, a pesar de que existe un mandato expreso o tácito de orden constitucional.»

2.13 Respecto al argumento dado para justificar la inadmisibilidad de la acción en inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta en virtud de que - conforme al artículo 185.1- no es *«materia de acción en inconstitucionalidad, la omisión legislativa absoluta, descuido o negligencia del legislador»*,⁴ diremos lo siguiente:

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

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

«8. Competencia

⁴ Párrafo 7.17.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Sobre este punto, conviene puntualizar que la Constitución de la República no reguló de forma expresa la potestad del Tribunal Constitucional de controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas, contrario a lo que ocurre en otros países como Venezuela⁵ o Brasil.⁶

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

⁵ Véase el artículo 336.7 de la Constitución venezolana.

⁶ Véase el artículo 103.2 de la Constitución brasileña.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

carácter normativo de la Constitución. De ahí que, a fin de evitar que el poder constituido no se someta a la voluntad del poder constituyente, resulte necesario confiar en el Tribunal Constitucional la competencia de controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas.

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

Tomando en cuenta lo anterior, este tribunal constitucional señaló en la Sentencia TC/0113/21, que:

(...) la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa solo puede ser planteada por el Tribunal Constitucional a través del control concentrado, por lo que el tribunal es el órgano competente para conocer de la infracción constitucional que pudiere surgir por la inactividad legislativa en aquellos casos que la Constitución pone a cargo del legislador la obligación de dictar normas complementarias a disposiciones contenidas en la misma; lo anterior se encuentra asidero en el rol de garante de la Constitución y de su supremacía que ha asignado el constituyente al Tribunal Constitucional, lo que incluye el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conocimiento de las infracciones constitucionales que pudieran suscitar por el no hacer de los poderes públicos que han recibido un mandato constitucional y que pasado un tiempo prudente, han omitido cumplir.

En virtud de las consideraciones anteriores, y contrario a lo planteado por el Senado de la República, se considera que el Tribunal Constitucional sí es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta⁷. »

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

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

⁷ Las negritas son nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

"Lo que está ordenado por la Constitución es constitucionalmente necesario; lo que está prohibido por la Constitución es constitucionalmente imposible y lo que la Constitución confía a la discrecionalidad del legislador es tan sólo constitucionalmente posible, porque para la Constitución no es necesario, ni imposible"»⁸

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

⁸ Tribunal Constitucional de la República de Perú. Pleno Jurisdiccional 006-2008-Pi/TC. Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 11 de Junio de 2008. Proceso de Inconstitucionalidad: Presidente De La República (Demandante) Vs. Gobierno Regional De Puno (Demandado)
https://app.vlex.com/search/jurisdiction:PE+content_type:2/%22006-2008-PI%2FTC+%22/vid/930813222



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

poderes del Estado y el Tribunal Constitucional como órgano constitucional extra poder, cada uno con facultades y deberes distintos, pero ambos con la obligación de actuar sujetos a la supremacía de la Constitución.

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

2.23 Este nuevo enfoque de construcción colaborativa del Estado de Derecho no sólo es reconocido por la jurisdicción constitucional peruana, sino que también es admitido por doctrinarios de derecho constitucional, como es el caso de Allan R. Brewer-Carias, quien en su ensayo *«Los jueces constitucionales como legisladores positivos. Una aproximación comparativa»*⁹ señala:

«Además, en la actualidad es aún más frecuente constatar cómo los jueces constitucionales, en lugar de estar controlando la constitucionalidad de leyes existentes, cada vez más controlan la ausencia de tales leyes o las omisiones o abstenciones absolutas o relativas en las que hubiese incurrido el Legislador. Al controlar estas omisiones legislativas, el juez constitucional, en muchos casos, asume el papel de ayudante o de auxiliar del Legislador, creando normas que normalmente derivan de la Constitución; y aún, en algunos casos, sustituyendo al propio Legislador, asumiendo un papel abierto de «Legislador Positivo», expidiendo reglas temporales y provisionales para ser aplicadas en asuntos específicos que aún no han sido objeto de regulación legislativa, pero que deducen de la propia Constitución.

Una de las principales herramientas que han acelerado este nuevo papel de los jueces constitucionales ha sido la aplicación de principios como el de la progresividad y de la prevalencia de los derechos

⁹ Brewer-Carias, Allan R. *“Sexta Parte: Los jueces constitucionales como legisladores positivos. Una aproximación comparativa”*. Justicia Constitucional. Estudios. Ediciones Olejnik. 2021, Santiago de Chile. Págs. 171 y siguientes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

humanos,¹⁰ tal y como ha ocurrido, por ejemplo, con el «redescubrimiento» del derecho a la igualdad y a la no discriminación que han hecho los jueces constitucionales en todos los sistemas. En estos casos, en interés de la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos, lo cierto es que no han existido dudas para aceptar la legitimidad del activismo de los jueces constitucionales, aun cuando interfieran con las funciones Legislativas, al aplicar principios y valores constitucionales.

En relación con esto, en realidad, la discusión principal actual no se enfoca ya en tratar de rechazar estas actividades «legislativas» por parte de los jueces constitucionales, sino en determinar el alcance y los límites de sus decisiones y el grado de interferencia permitido en relación con las funciones legislativas. Como lo ha expresado Francisco Fernández Segado, el objetivo en realidad es evitar «convertir al guardián de la Constitución en soberano».¹¹

2.24 Brewer-Carias añade que: «(...) Es decir, los jueces constitucionales pueden ayudar al Legislador a llevar a cabo sus funciones; sin embargo, no pueden sustituirlo ni promulgar leyes, ni poseen base política discrecional alguna para crear normas legales o disposiciones que no puedan ser deducidas de la Constitución misma.»

¹⁰ Ver cita 9 de la obra: Brewer-Carias, Allan R. “Sexta Parte: Los jueces constitucionales como legisladores positivos. Una aproximación comparativa”. Idem, la cual establece textualmente: “Véase Pedro Nikken, *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Ed. Civitas, Madrid 1987; Mónica Pinto, «El principio pro homine. Criterio hermenéutico y pautas para la regulación de los derechos humanos», en *La aplicación de los tratados sobre derechos Humanos por los tribunales locales*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, 1997, p. 163.”

¹¹ Ver cita 10 de la obra: Brewer-Carias, Allan R. “Sexta Parte: Los jueces constitucionales como legisladores positivos. Una aproximación comparativa”. Bisidem, la cual establece textualmente: “Véase Francisco Fernández Segado, «Algunas reflexiones generales en torno a los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad y a la relatividad de ciertas fórmulas estereotipadas vinculadas a ellas», en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N° 12, 2008, Madrid 2008, p. 161.”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.25 Otros países además de Perú que reconocen la existencia de la omisión legislativa absoluta como mecanismo de control constitucional son Ecuador, Costa Rica y México.

2.26 En el artículo 436, numeral 10 de la Constitución de la República de Ecuador el constituyente dispuso lo siguiente:

«Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...)

10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley».¹²

2.27 Por su parte, la Ley de Garantías Jurisdiccionales y de Control Constitucional ecuatoriana¹³ en su artículo 129 establece lo siguiente:

«Art. 129.- Efecto de las omisiones normativas.- Las omisiones normativas¹⁴ tendrán los siguientes efectos:

¹² Las negritas son nuestras.

¹³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52 , del 22 de octubre de 2009 Normativa: Vigente. Última Reforma: Segundo Suplemento del Registro Oficial 245, 7-II-2023.

¹⁴ El capítulo IX de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional aborda el tema del Control Constitucional de las Omisiones Normativas, en los artículos 128 y 130 se abordan los temas del alcance de las omisiones y de las sentencias que resultan de este tipo de control veamos: *Art. 128.- Alcance.- El control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales. Este control se sujetará al régimen general*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. En el caso de las omisiones normativas absolutas, se concederá al órgano competente un plazo determinado por la Corte Constitucional para la respectiva subsanación. En caso de que no se expida la normatividad en el plazo concedido, la Corte Constitucional formulará por vía jurisprudencial las reglas básicas correspondientes que sean indispensables para garantizar la debida aplicación y acatamiento de las normas constitucionales. Dichas reglas básicas mantendrán su vigencia hasta que se dicten por la Función o institución correspondiente las normas reguladoras de esa materia.

2. En el caso de las omisiones normativas relativas, cuando existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes, serán subsanadas por la Corte Constitucional, a través de las sentencias de constitucionalidad condicionada. El control sobre las omisiones normativas relativas comprende la determinación y la eliminación de las exclusiones arbitrarias de beneficios, cuando la disposición jurídica omite hipótesis o situaciones que deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico, y no exista una razón objetiva y suficiente que soporte la exclusión».

2.28 El artículo 73 perteneciente al Capítulo I de la Acción de Inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional de la República de Costa Rica¹⁵ indica que: «Artículo 73.- Cabrá la acción de inconstitucionalidad: a) *Contra las leyes y otras disposiciones generales,*

de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad. (...) Art. 130.- Sentencias de constitucionalidad diferida para evitar la omisión normativa.- Cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produzca una omisión normativa que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, se podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

¹⁵ <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leydejusridiccion.pdf>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional. ».

2.29 La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en su sentencia núm. 05649 del once (11) de mayo de dos mil cinco (2005)¹⁶ no sólo reconoce la atribución constitucional de dicho tribunal para ejercer el control constitucional sobre las omisiones legislativas absolutas, en que incurra la asamblea legislativa, sino que además señala, que este ejercicio no vulnera el Principio de Separación de Poderes del Estado; veamos:

«III.- CONTROL DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS Y PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE FUNCIONES.

*El Derecho de la Constitución, esto es, el conjunto de principios, valores y preceptos constitucionales contenidos en la Carta Magna, pueden ser infringidos por los poderes públicos y los particulares mediante conductas activas u omisas. Para el supuesto particular de la Asamblea Legislativa, ese poder del Estado quebranta el bloque de constitucionalidad por acción cuando dicta leyes inconstitucionales o cuando, durante el procedimiento legislativo para su emisión, incurre en vicios sustanciales de tal entidad que ameritan su anulación. **La Asamblea Legislativa infringe por omisión el parámetro de constitucionalidad cuando, ante un mandato expreso o tácito del constituyente originario o del poder reformador para que se dicte una ley que desarrolle un contenido o cláusula constitucional, no lo hace –omisión absoluta- o bien cuando a pesar de haber dictado una ley esta resulta discriminatoria, por omisión, al no regular la situación de***

¹⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en su Sentencia núm. 05649 del once (11) de mayo de dos mil cinco (2005). Número de expediente: 04-008653-0007-CO. <https://app.vlex.com/vid/498820734>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un determinado sector o grupo de la población o de los eventuales destinatarios que debió comprender o abarcar –omisión relativa-. En sendos supuestos, este Tribunal Constitucional tiene competencias suficientes y habilitación normativa expresa para ejercer el control de constitucionalidad y declarar una eventual inconstitucionalidad de la conducta omisa.

En efecto, los artículos 10, 48 de la Constitución Política y 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, le encargan a esta S. especializada velar por la supremacía del Derecho de la Constitución, de modo que si este Tribunal estima que una conducta por omisión de la Asamblea Legislativa lo quebranta, está ejerciendo esa función preeminente y esencial y así debe declararlo para restablecer el imperio del orden constitucional. Obsérvese que el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en su inciso a), establece que cabrá la acción de inconstitucionalidad “Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión alguna norma o principio constitucional”, este apartado cubre el supuesto de las omisiones relativas o parciales, puesto que, presupone que ya se ha dictado una ley que resulta inconstitucional por omisión al no comprender determinadas situaciones materiales, grupos o sectores de destinatarios que debió abarcar. El inciso f) de ese mismo numeral, preceptúa que también procederá la acción de inconstitucionalidad “Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas”, no cabe la menor duda que esta hipótesis normativa cubre la omisiones legislativas de carácter absoluto, puesto que, la Asamblea Legislativa como poder del Estado o autoridad pública debe cumplir con los mandatos expresos o tácitos que le impone el constituyente originario o el poder reformador para mediar en el desarrollo de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determinadas cláusulas o contenidos constitucionales. Así la cosas, resulta evidente que el control de constitucionalidad de las omisiones legislativas no colisiona con el principio de separación de funciones (artículo 9° de la Constitución Política), en este caso, para las dispuestas por el Derecho de la Constitución para el legislador ordinario y las establecidas por éste para el Tribunal Constitucional. Este tipo de fiscalización lejos de debilitar ese principio lo actúa y lo fortalece, puesto que, demarca de forma clara el alcance de las potestades y competencias, por acción y omisión, del Poder Legislativo de cara al Derecho de la Constitución. Es menester recordar que la Constitución Política tiene una eficacia normativa y directa que vincula fuertemente a todos los poderes públicos constituidos –incluso la Asamblea Legislativa y esta Sala- y los conmina a respetarla y observarla, para evitar que sea burlada de forma oblicua o indirecta a través de conductas omisas o del silencio legislativo, siendo esta S., por expresa disposición constitucional (artículo 10), su garante.

IV.-TIPOS DE OMISIONES LEGISLATIVAS EN CUANTO AL DESARROLLO DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

El constituyente puede disponer de forma implícita o explícita que determinados contenidos constitucionales sean desarrollados por el legislador. En el primer caso, aunque el constituyente no disponga que una ley regulará la materia, por la naturaleza de ésta se precisa de la mediación legislativa para su adecuada aplicación operativa, esto es, no se trata de normas constitucionales completas, de aplicación automática o auto ejecutables, sino que requieren de la interpositio legislatoris. También puede acontecer lo anterior cuando, por aplicación del principio de reserva de ley, una cláusula constitucional determinada precisa de ser regulada por una norma



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legal (v. gr. la regulación de los derechos fundamentales, fijación de delitos, penas y tributos, etc.). En lo tocante a las hipótesis en que el constituyente le impone al legislador de forma explícita el desarrollo de determinada materia o contenido constitucional, por tratarse de preceptos incompletos, se puede distinguir dos casos diferentes. El primero surge cuando expresamente el legislador establece que una ley regulará determinada materia, sin indicar un plazo o término al legislador para su desarrollo, siendo que, incluso, en este caso debe entenderse que debe producirse dentro de un plazo razonable para el cumplimiento efectivo del mandato y diseño dispuesto por el constituyente, sin perjuicio, claro está, de la facultad de la Asamblea Legislativa de ponderar si tal desarrollo resulta políticamente oportuno o conveniente en un momento determinado. El segundo supuesto ocurre cuando el constituyente, además de mandar que se dicte una ley, le fija al legislador un plazo para el desarrollo e implementación de un contenido constitucional, situación que, en nuestro sistema constitucional, se ha producido, básicamente, respecto de ciertas reformas parciales a la Constitución, en atención a las cuales el poder constituyente derivado entiende que deben ser implementadas y complementadas legislativamente dentro de un lapso determinado al estimar que existe cierta premura y celeridad o, si se quiere, urgencia en su ejecución. En esta última hipótesis en que el poder reformador le fija al legislador un plazo específico, se produce una suerte de auto-limitación en cuanto al tiempo disponible para tramitar y emitir la ley respectiva, puesto que, es el propio cuerpo legislativo, en funciones de poder reformador, el que restringe o limita los tiempos de ese cuerpo colegiado y de sus instancias –comisiones-, en funciones de legislador ordinario, para tramitar y emitir la ley de desarrollo. Ese carácter de auto restricción, en cuanto a los tiempos para sustanciar el procedimiento legislativo, le impone a la Asamblea Legislativa una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*mayor y más acusada responsabilidad y compromiso en tramitar y emitir la ley respectiva, puesto que, es ese propio poder del Estado, aunque lo sea en funciones material o sustancialmente diferentes, el que auto consiente la restricción temporal, sabedor del volumen de asuntos en trámite o en la corriente legislativa, de los tiempos de los procedimientos legislativos y de la capacidad, límites y alcance de trabajo de las comisiones y del plenario. **No sobra advertir que, absolutamente en todos los supuestos anteriormente mencionados, el legislador conserva una discrecionalidad plena o libertad para configurar el contenido de la respectiva ley, siendo que el único límite de éste lo puede constituir el propio parámetro constitucional o el Derecho de la Constitución».**¹⁷*

2.30 Ahora bien, para referirse al caso mexicano, debemos previamente aludir lo expuesto por Allan R. Brewer-Carias quien comenta que los dos modos en que el juez constitucional controla las omisiones legislativas absolutas son, a través de decidir acciones directas de inconstitucionalidad ejercidas contra las omisiones absolutas e inconstitucionales del legislador; y, mediante las decisiones de amparo o de protección de derechos fundamentales, presentadas contra dichas omisiones que en un caso concreto impiden al accionante, la posibilidad de gozar su prerrogativa de manera efectiva.¹⁸

2.31 En el caso de México, se ha declarado la procedencia del juicio de amparo en contra de las omisiones legislativas que provengan de mandatos concretos de legislar contenidos en preceptos constitucionales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrollo una clasificación de las omisiones en relación con el tipo de competencia de la que provienen: a) absolutas en competencias

¹⁷ Las negritas son nuestras.

¹⁸ Brewer-Carias, Allan R. “Sexta Parte: Los jueces constitucionales como legisladores positivos. Una aproximación comparativa”. Justicia Constitucional. Estudios. Ediciones Olejnik. 2021, Santiago de Chile. Pág. 188.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de ejercicio obligatorio; b) relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) absolutas en competencias de ejercicio potestativo, y d) relativas en competencias de ejercicio potestativo (tesis [J] P./J. 11/2006).¹⁹

2.32 Uno de los casos icónicos en esta materia lo constituye la sentencia del quince (15) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a amparo en revisión 1359/2015.¹⁹ La génesis del expediente fue una demanda de amparo presentada por la organización civil Campaña Global por la Libertad de Expresión A19 en relación a la omisión de expedir la Ley Reglamentaria del párrafo cuarto del artículo 134 de la Constitución, en materia de publicidad oficial, la cual fue interpuesta por ante el Juez Decimoprimero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

2.33 Dicho juez falló mediante sentencia del dieciocho (18) de julio de dos mil catorce (2014) declarando la improcedencia del amparo contra omisiones legislativas. Aunque la accionante recurrió en revisión por ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se realizó la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción por parte de la Suprema Corte, la cual fue concedida.²⁰

2.34 En dicha sentencia del quince (15) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece entre otros considerandos los siguientes:

¹⁹ Rangel Hernández, Laura. “Inconstitucionalidad por omisión legislativa, derechos humanos y amparo”. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Año VII. Núm. 13 jul/dic 2021.

²⁰ Rangel Hernández, Laura. “Inconstitucionalidad por omisión legislativa, derechos humanos y amparo”. Ídem. Págs. 198-199.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«De esta manera, el criterio de procedencia que esta Suprema Corte debe clarificar en la presente sentencia se circunscribe a ese tipo de omisiones [las absolutas]. Esta precisión es importante porque dependiendo del tipo de omisión legislativa que se señale como acto reclamado en la demanda de amparo podría variar tanto la procedencia del juicio amparo como los efectos de una eventual concesión (amparo en revisión 1359/2015)».

«La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público».

«(...) la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno –omisión atribuible al Congreso de la Unión– constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión prohibido por los artículos 7 de la Constitución y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (amparo en revisión 1359/2015)».

«(...) esta Primera Sala considera que efectivamente la ausencia de reglas claras y transparentes sobre la asignación del gasto de comunicación social –como resultado de la omisión legislativa que reclama la quejosa– da lugar a un estado de cosas inconstitucional que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva y también se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

traduce en una clara afectación a la dimensión individual de la libertad de expresión de la quejosa».

«La ausencia de la regulación en cuestión propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto en materia de comunicación social, lo cual constituye un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión, claramente proscrito por la Constitución. [Dicha falta de reglas claras] constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión prohibido por los artículos 7 de la Constitución y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (amparo en revisión 1359/2015)».

2.35 Otros casos, en los cuales la acción de amparo es utilizada por el juez constitucional como mecanismo de control de las omisiones legislativas absolutas son Alemania²¹ (el Tribunal Constitucional Federal ha ejercido el control de constitucionalidad de las omisiones legislativas, en casos relacionados con los derechos de los hijos ilegítimos, imponiendo la aplicación de las mismas condiciones de los legítimos); en la India²² (en un importante caso relacionado con acoso escolar en las universidades, la Corte constitucional exigió al legislador promulgar la legislación omitida, y además estableció pasos específicos para frenar el acoso, estableciendo las medidas de control que las autoridades educativas podían utilizar, llegando al punto de nombrar un comité de seguimiento de las medidas pautadas); y por último, en Brasil, destaca la figura del *mandado de injunção* (funciona a manera de orden judicial otorgada en casos de ausencia de normas que hagan de imposible o difícil ejercicio, los derechos y libertades constitucionales. Las decisiones que declaran la inconstitucionalidad de la omisión le otorgan al Congreso un plazo para corregir

²¹ Acción de Amparo o de protección constitucional de los derechos fundamentales (*Verfassungsbeschwerde*)

²² Casos *Vishwa Jagriti Mission v Central Government AIR 2001 SC 2793*, y *University of Kerala v Council of Principals of Colleges of Kerala*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su omisión, a la vez que establecen reglas, algunas veces por analogía, que deben aplicarse en caso de que la misma persista. Lo cual ha ocurrido en materia de seguridad social).²³

2.36 Por último, quiero mencionar al Tribunal Constitucional de Hungría, llegando a identificar seis tipos o modalidades de omisiones constitucionales, entre las que se encontraba, el «*incumplimiento de un deber legislativo necesario para la aplicación de un derecho subjetivo*». Al respecto, se ha dicho: «*Sobre el punto, el T.C. interpretó que el legislador debía cumplir su obligación de legislar incluso ante la falta de un mandato legal concreto, si reconocía la existencia de una cuestión que requiriera la determinación normativa dentro del ámbito de su competencia y responsabilidad*»²⁴.

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

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

²³ Con relación a los tres países ver a Brewer-Carias, Allan R. “*Sexta Parte: Los jueces constitucionales como legisladores positivos. Una aproximación comparativa*”. Justicia Constitucional. Estudios. Ediciones Olejnik. 2021, Santiago de Chile. Pág. 190-191.

²⁴ Bazán, Víctor, “*Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*”. Ediciones Nueva Jurídica y Konrand Adenauer Stiftung, Bogotá, 2014. Págs 501 y siguientes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una donde existiría la norma-; las reglas relevantes de procedimiento del órgano legislativo pertinente; las obligaciones de negociación previa resultantes de la naturaleza de la ley que debía ser aprobada -derechos surgidos anteriormente a la promulgación de la nueva norma-; y la carga de trabajo del órgano legislativo. El legislador estaba llamado a respetar estrictamente ese plazo sobre todo en los casos en que el tribunal mantenía en vigencia alguna disposición legal respecto de las cuales se ha declarado la inconstitucionalidad²⁵.

2.39 Dejando a un lado el tema del reconocimiento en el derecho constitucional comparado de la figura de las omisiones legislativas y retomando el análisis de la cuestión resulta importante afirmar que la relación entre la omisión legislativa y la Constitución, no debe ser reducida a un simple mecanismo, que trata de “asegurar el carácter vinculante a los preceptos” de la Carta Magna, ni a una figura que tiene como propósito supeditar o someter a “*ulteriores mayorías políticas*”.²⁶

2.40 Esta relación tiene como objetivo principalísimo el de lograr «*una efectividad total de los preceptos constitucionales, que ya son de por sí vinculantes. Este aspecto se liga instintivamente a la garantía de la supremacía de la Constitución, la defensa de los derechos y libertades fundamentales, la idea de control y equilibrio de los poderes y la integración con base en valores son razones que hablan por sí mismas para defender la legitimidad de un órgano de justicia constitucional*». ²⁷

²⁵ Bazán, Víctor, “Control de las omisiones inconstitucionales e inconventionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos”. Idem. Págs 511 y siguientes.

²⁶ Díaz Gamboa, Luis Bernardo. “La inconstitucionalidad por omisión. Necesidad de reconocimiento de la figura en Colombia como factor garantista de los Derechos Humanos.” Revista IUSTA, vol. 1, núm. 28, enero-junio, 2008, pp. 129-153, Universidad Santo Tomás Bogotá, Colombia.

²⁷ Díaz Gamboa, Luis Bernardo. “La inconstitucionalidad por omisión. Necesidad de reconocimiento de la figura en Colombia como factor garantista de los Derechos Humanos.” Revista IUSTA, vol. 1, núm. 28, enero-junio, 2008, pp. 129-153, Universidad Santo Tomás Bogotá, Colombia



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.41 A partir de lo antes dicho, consideramos no sólo que la competencia de este Tribunal Constitucional para conocer de las omisiones legislativas absolutas dimana del artículo 184 de la Carta Magna dada la naturaleza misma de esta institución colegiada, como único órgano extra poder que no debe responder, ni responde a ninguna interés particular, como puede ocurrir con el Poder Legislativo, cuyos miembros -dada la naturaleza política de su ejercicio- representan una corriente ideológica particular o se deben a un partido político y, por lo tanto, es natural que las iniciativas legislativas estén precedidas o motorizadas, no necesariamente por el interés de los ciudadanos, sino por un interés particular y específico.

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

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

2.44 Si la prerrogativa constitucional o misión del legislador es la creación de leyes, de igual manera, la prerrogativa o misión del juez constitucional es la protección del ejercicio de los derechos constitucionalmente consagrados.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ambos cometidos son independientes uno del otro, y no se solapan, sino que se complementan.

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

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

2.47 Otro punto de discrepancia de quien suscribe resulta del argumento dado por el criterio mayoritario de que: *«El pueblo, a través del constituyente y luego a través del legislador tomó una decisión clara e indiscutible delimitando que el mismo tiene como objeto un texto normativo preexistente, tales como leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva, no siendo materia de acción en inconstitucionalidad, la omisión legislativa absoluta, descuido o negligencia del legislador»*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Artículo 6.- Infracciones Constitucionales. Se tendrá por infringida la Constitución cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se desprenden de las primeras. Así mismo una norma o regla de derecho puede resultar de la combinación de varios textos o disposiciones legales.²⁸

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

2.52 Así, por ejemplo, en nuestro país, el artículo 149, párrafo I de la Constitución establece que la *«función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y **haciendo ejecutar lo juzgado**»*.²⁹

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

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

²⁸ Para abundar sobre el tema y una visión más amplia, ver el trabajo de Riccardo Guastini, *«Disposición Vs. Norma»* en el libro *«Disposición Vs. Norma»* 2011 Traducción: Mar Fernandez Perez dirigido por Susanna Pozzolo y Rafael Escudero. Postpositivismo y Derecho., Lima Perú, Primera Edición, noviembre, 2011. <https://app.vlex.com/vid/428969534>
Ahora bien: 1) Llamo “disposición” a cada enunciado que forme parte de un documento normativo, es decir, a cada enunciado del discurso de las fuentes. 2) Llamo “norma” a cada enunciado que constituya el sentido o significado atribuido (por alguien) a una disposición (o a un fragmento de disposición, o a una combinación de disposiciones, o a una combinación de fragmentos de disposiciones). En otros términos, se puede también expresar así: la disposición es (parte de) un texto aún por interpretar; la norma es (parte de) un texto interpretado.

²⁹ Las negritas son nuestras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

3. Conclusión

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

3.4 La presente sentencia se fundamenta en un conjunto de excusas con miras a evadir el cumplimiento de esa responsabilidad, de la cual este colegiado no debería ni puede escapar.

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

Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintinueve (29) de octubre 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