



# 1. ER

*ENCUENTRO*

# DEL SENADO

*CON*

# EL TRIBUNAL

# CONSTITUCIONAL







# 1. ER ENCUENTRO DEL SENADO CON EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23 DE NOVIEMBRE  
**DE 2023**

Auditorium del 5.º nivel,  
Palacio del Congreso  
Nacional

 [www.senadord.gob.do](http://www.senadord.gob.do)

Instagram: Senadord | Facebook: Senado de la República Dominicana  
YouTube: Senado de la República Dominicana | Twitter: SenadoRD

## RECOPIACIÓN DE PONENCIAS DEL PRIMER ENCUENTRO DEL SENADO CON EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Primera edición: Diciembre, 2023



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

### **Senado de la República Dominicana**

Av. Enrique Jiménez Moya, Esq. Juan de Dios Ventura Simó, Centro de los Héroes de Constanza, Maimón y Estero Hondo (La Feria), Edificio del Congreso Nacional, Distrito Nacional, República Dominicana.

**Tel.: (809) 532-5561 | Correo Electrónico: [info@senado.gob.do](mailto:info@senado.gob.do)**

### **Cuidado de la edición**

#### **Corrección de estilo:**

Sonya Uribe Mota

### **Diagramación**

#### **Diseño de portada:**

Jennifer Kassandra Alcántara López

### **Impresión:**

*Impreso en República Dominicana.*

*Todos los Derechos reservados.*

## Presentación de la Recopilación de Ponencias del Primer Encuentro del Senado con el Tribunal Constitucional

El presente documento es una recopilación valiosa de las ponencias presentadas en el marco del Primer Encuentro del Senado de la República con el Tribunal Constitucional, un hito en la historia jurídica y política de la República Dominicana. Este encuentro, fruto del acuerdo de colaboración entre ambas instituciones, la primera representada por su presidente senador Ricardo de los Santos y la segunda por su presidente Magistrado Milton Ray Guevara, es un testimonio del compromiso de ambos entes del Estado con la promoción de los valores constitucionales y el fortalecimiento de la justicia constitucional y la función legislativa.

En este encuentro, figuras eminentes del ámbito jurídico y legislativo aportaron sus conocimientos y perspectivas sobre temas cruciales para el Estado constitucional dominicano. Entre los destacados participantes se encontraron el Magistrado Milton Ray Guevara, cuya ponencia se enfocó en los “Retos para la ejecución efectiva de las decisiones dictadas por el Tribunal Constitucional en el marco del procedimiento de acción directa en inconstitucionalidad”. Esta contribución es de especial relevancia, dada la importancia de asegurar la efectividad, eficacia y cumplimiento de las decisiones del máximo órgano de justicia constitucional, en procura de mantener el orden constitucional.

La Magistrada Alba Luisa Beard, con su ponencia sobre la “Vinculatoriedad de las sentencias del Tribunal Constitucional y los tipos de sentencias interpretativas dictadas en el marco de la acción directa en inconstitucionalidad”, ofreció una perspectiva enriquecedora sobre



la obligatoriedad de las decisiones del Tribunal, su fundamento doctrinario, necesidad para la aplicación normativa y su impacto en el ordenamiento jurídico dominicano.

El panel sobre “La omisión legislativa: retos y desafíos para el Estado Constitucional dominicano”, que contó con la participación de los Magistrados Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Justo Pedro Castellanos Khoury, junto con los Senadores Antonio Taveras y José Manuel del Castillo, en el que cada uno de ellos aportó sustanciales argumentos sobre la necesidad de legislar para el desarrollo de las reservas legislativas constitucionales, el cumplimiento de las sentencias exhortativas y el papel del Congreso en la proactividad de la Constitución y la concreción del Estado Social y Democrático de Derecho, proporcionó un debate profundo sobre uno de los desafíos más significativos en la práctica del derecho constitucional.

Este compendio no solo refleja el compromiso de ambas instituciones con la educación y el fortalecimiento de la función legislativa y la práctica jurídica, sino que, también, sirve como un recurso invaluable para académicos, profesionales del derecho, estudiantes y cualquier persona interesada en el derecho constitucional, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el papel del Congreso en su función legislativa, como impulsor de los valores constitucionales en las legislaciones.

Las ponencias aquí recopiladas representan un esfuerzo conjunto para fomentar un entendimiento más profundo de los temas constitucionales, su aplicabilidad práctica y la constitucionalización del quehacer social, alineándose con la misión del Senado de la República y del Tribunal Constitucional, de garantizar el Estado Social y Democrático de Derecho en la República Dominicana.



## 1.º Encuentro del **Tribunal Constitucional** con el **Senado de la República Dominicana**



Estas memorias son testimonio de un diálogo fructífero entre el poder legislativo y el jurisdiccional, un diálogo esencial para la consolidación de un Estado de Derecho robusto, justo y respetuoso de los derechos y libertades fundamentales.

Recopilado bajo el auspicio del acuerdo colaborativo entre el Senado de la República Dominicana y el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, este documento es una pieza clave en el esfuerzo continuo por fortalecer las bases de nuestra democracia constitucional y la función legislativa.



1.º Encuentro del **Tribunal Constitucional** con el **Senado de la República Dominicana**





**Palabras de bienvenida**  
**Sr. Ricardo De Los Santos**

Presidente del Senado de la  
República Dominicana



En nombre del Senado de la República nos complace extenderles una cordial bienvenida a este Primer Encuentro del Tribunal Constitucional y el Senado de la República, **como parte del acuerdo de colaboración interinstitucional suscrito entre ambas entidades, con miras al fortalecimiento de la institucionalidad democrática del país.**

Debemos ver la constitución como una carta compromiso, un cuerpo vivo, que va generando agendas, **producto de ese gran acuerdo donde la sociedad a través de sus instituciones decidió darse una norma de convivencia general**, definiendo sus derechos y deberes para producir bienes y servicios que permitan su desarrollo en coexistencia pacífica.

Instruyendo también como se aplicarán esas normas y el tipo de instituciones políticas,

sobre las cuales se soportará.

Nuestra constitución ha sido objeto de múltiples modificaciones.

Entre los años 1854 y el 2015 fue reformada en 39 ocasiones.

Los cambios oscilan desde postulados déspotas, hasta muy democráticos como la constitución de Moca y la de Bosch.

#### **Hubo curiosas reformas para:**

- Prohibir celebrar cultos evangélicos.
- Suprimir el poder municipal.
- Prohibir la emisión de papel moneda.
- Recortar poderes al congreso y al ejecutivo.
- Reducir o extender períodos presidenciales.
- Quitar o poner la vicepresidencia.
- Fijar límites territoriales.
- Dar capacidad política a la mujer casada.
- Establecer un congreso bicameral o

unicameral.

- Declarar un padre de la patria nueva.
- El candente tema de la reelección.
- Y hasta elegir al Presidente de la República por aclamación.

Sin embargo, podemos afirmar que la República Dominicana se insertó al Nuevo constitucionalismo latinoamericano con muy buen pie, de la mano de uno de los expositores que tenemos hoy, pues participó presidiendo la comisión de expertos que trajo como resultados la constitución del año 2010, **que crea el Tribunal Constitucional como su guardián, además, fue elegido su presidente, el único que ha tenido este tribunal, en sus 12 años de existencia, ese es nuestro principal orador.**

El Dr. Milton Ray Guevara, un referente con gran autoridad, donde coinciden teoría y práctica.

Nosotros nos convertimos ahora en un público privilegiado para disfrutar de su experiencia en la conferencia magistral que dictará sobre: **“Retos de dos órganos constitucionales para la ejecución efectiva de las decisiones dictadas por el Tribunal Constitucional en el marco del procedimiento de acción directa en inconstitucionalidad.”**

Y en el mismo nivel la contraparte femenina que encabeza la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, jueza del Tribunal Constitucional, que dictará la conferencia magistral sobre:

**“Vinculatoriedad de las sentencias del Tribunal Constitucional y los tipos de sentencias interpretativas dictadas por el Tribunal Constitucional en el marco de la acción directa en inconstitucionalidad.”**

Teniendo como colofón un equipo selecto de panelistas compuestos por brillantes senadores y magistrados constitucionalistas que darán soporte, con una visión técnico didáctica, producto de sus entrenamientos y

experiencias en la materia.

Estamos convencidos, de que estas acciones conjuntas sientan precedentes y fortalecerán, aún más, las capacidades de nuestros técnicos legislativos y juristas del Senado.

Los aportes del Tribunal Constitucional en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática del país, **son invaluableles al cumplir con creces su trascendente rol, en la protección de los derechos y deberes fundamentales, correspondientes a un Estado Social y Democrático de Derecho.**

“La capacidad de la Constitución Dominicana de cambiar y adaptarse a través de múltiples reformas, reflejando distintas orientaciones políticas y sociales y demostrando su relevancia continua en diversos contextos históricos”.

En esta dirección, consideramos prioritario que los dominicanos forjemos una cultura constitucional, desde los primeros años de la escuela, asumiendo el derecho a la igualdad de todas las personas, en sujeción al imperio de la ley.

Por último, queremos reafirmar nuestro compromiso de trabajar en la readecuación del marco legal que complementa nuestra constitucionalidad, a la luz de la ley que crea la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Respaldamos toda iniciativa tendente a contribuir con el fortalecimiento del orden institucional y democrático de la nación, condición indispensable para alcanzar el desarrollo material y espiritual del pueblo dominicano. **Reiteramos la bienvenida al Congreso Nacional, estamos en la casa de la democracia.**



“La importancia del Tribunal Constitucional en la protección de la institucionalidad democrática y los derechos fundamentales, especialmente desde la adopción de la Constitución de 2010. La necesidad de una cultura constitucional fuerte y el respeto por las decisiones del Tribunal son necesarias para mantener un Estado Social y Democrático de Derecho”.





**Conferencista inaugural**  
**Mgdo. Milton Ray Guevara**  
Juez presidente del Tribunal Constitucional

## **CONFERENCIA:**

**“Retos para la ejecución efectiva de las decisiones dictadas por el Tribunal Constitucional en el marco del procedimiento de acción directa en inconstitucionalidad”, dictada en el marco del “Primer encuentro del Senado con el Tribunal Constitucional”.**



Muy complacido con este encuentro académico entre el Senado de la República y el Tribunal Constitucional. Felicito a la coordinación técnica, de ambas instituciones, por organizarlo en tiempo récord.

Hace dos meses y días, el pasado 14 de septiembre, estuvimos realizando la firma del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre el Senado de la República y el Tribunal Constitucional. En el marco de este acuerdo convenimos, entre otros importantes puntos, que el Tribunal le brindará al Senado asesoría educativa en las áreas de Derecho y Jurisprudencia Constitucional a través de cursos, diplomados, talleres y conferencias; mientras, que el Senado nos ofrecerá el acceso a legisladores y expertos en derecho legislativo que puedan brindar información relevante sobre el proceso legislativo y la relación que nos une a ambas instituciones, además de aportarnos apoyo logístico, tecnológico y administrativo para la realización exitosa de las actividades formativas, como ha ocurrido con este evento.

La materialización de este primer intercambio académico demuestra el altísimo grado

de compromiso que tiene el presidente de la Cámara Alta del Poder Legislativo, el senador Ricardo de los Santos, con la formación constitucional de los senadores y su personal de apoyo y para dotarles de los mecanismos que les permitan identificar posibles conflictos con la Supremacía de la Constitución y el Estado de Derecho.

Esta actuación le hace ser merecedor de mi reconocimiento como un demócrata, defensor de la Constitución y que bajo su mandato desea convertir al Senado de la República en un garante del imperio de la Constitución.

El Senado está llamado a defender y hacer cumplir la Constitución porque como órgano del Poder Legislativo tiene por misión garantizar, en el ámbito de sus atribuciones constitucionales, el Estado social y democrático de derecho, mediante el ejercicio de la legislar, fiscalizar y representar a la población que les escoge.

En el Acuerdo, también nos comprometimos ante la sociedad dominicana a promover los valores de la Constitución y a contribuir con el fortalecimiento de la justicia constitucional

a través de actividades formativas y de investigación sobre Derecho, basadas en los pilares establecidos en la Carta Magna.

El tema que me ha encomendado desarrollar el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal (CEC), se sostiene en uno de los pilares fundamentales de la Constitución y contribuye sustancialmente con el fortalecimiento de la justicia constitucional.

De la Constitución del 26 de enero de 2010 emergió el Poder Jurisdiccional, con la creación del Tribunal Constitucional (TC) y el Tribunal Superior Electoral (TSE), para que, junto a la Suprema Corte de Justicia, fortalezca la administración de justicia en nuestro país; es decir, a ese Poder Jurisdiccional, le corresponde reforzar el servicio público de administración de justicia al servicio de la ciudadanía.

Considero que ese Poder Jurisdiccional, ocupa un lugar decisivo en la protección de los derechos fundamentales. Thierry Renoux, jurista francés que acuñó este término, entiende que el poder jurisdiccional designa “el poder perteneciente a las jurisdicciones de decir el derecho con fuerza de verdad legal y de expresar de ese modo la soberanía popular en el ámbito propio de sus competencias, resultantes de la Constitución, de las leyes y de los reglamentos. Las decisiones de justicia son la expresión del poder coercitivo característico del aparato estatal”.

Con la creación de dos nuevas altas cortes, en adición a la Suprema Corte de Justicia, he señalado que “el constituyente dominicano apostó por una domesticación jurídica del poder, por una jurisdiccionalización del conflicto político y social, y por una democratización del acceso a la jurisdicción”. Se trata de dos órganos extra poder y de uno que ocupa el escalón superior del Poder Judicial, que el constituyente trata

de mantener al margen de las coyunturales y veleidosas mayorías electorales y que actualizan el postulado de Montesquieu de que el poder frene al poder.

En una democracia verdaderamente constitucional, todos los poderes, incluso y sobre todo los poderes de la mayoría, están limitados. Por eso, no hay forma de que pueda aposentarse legalmente una dictadura pues en un Estado de derecho todos los poderes, aún el poder soberano del pueblo, está limitado.

Naturalmente, sobre el Tribunal Constitucional recae la gran responsabilidad de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Esto le convierte en el órgano constitucional competente para conocer en única instancia las acciones directas de inconstitucionalidad, el control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo, los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de los titulares; entre otras que le ha encargado el legislador a través de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

Además, ser el órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales, le confiere la potestad de revisar las decisiones de amparo que adopte el Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral, así como revisar la constitucionalidad de las decisiones jurisdiccionales, acerca de cualquier materia, que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada.

El Tribunal Constitucional, próximo a sus 12 años, escasos días faltan para cumplirlos, ha emitido, en corte al 10 de noviembre del presente año, unas 7,014 sentencias.

Las sentencias constituyen el acto más importante del Tribunal. A ellas se le ha otorgado una triple dimensión: son actos procesales, son tareas encaminadas a la interpretación creadora del derecho, y tienen dimensión política respondiendo a los principios de congruencia, motivación, decisión colegial y eficacia. El pleno cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional es garantía de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva.

En la prolífera producción jurisprudencial del Tribunal se puede observar el cumplimiento de las atribuciones que le ha conferido el constituyente y el legislador dominicano, máxime en las concernientes a la salvaguarda de los derechos fundamentales.

Toda persona que toca las puertas del Tribunal es recibida con un trato sustentado en su derecho a la igualdad, sin

discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.

El TC es un órgano constitucional al servicio del pueblo dominicano, es de todos y todas quienes habitan este territorio, así como de los dominicanos y sus descendientes que residen en el exterior. La expresión “nos vemos en el Constitucional” no conoce de jerarquías intelectuales, económicas ni sociales.

Nuestro acervo jurisprudencial permite impulsar los cambios sociales e institucionales que requiere nuestro país para vivir en Constitución, en una sociedad más justa y más humana. Porque desde el Tribunal se han juzgado temas tan sensibles para nuestra sociedad como: el reconocimiento de los derechos a pensión del cónyuge

“La fuerza expansiva de los precedentes vinculantes refuerza la importancia de la función pedagógica que ha de cumplir el TC, las personas y los poderes públicos que desconozcan mediante acciones o decisiones la fuerza vinculante de las decisiones del TC, supondría una subversión al orden constitucional y estaría viciado de nulidad de pleno derecho”.



superviviente; entender la necesidad de un cambio en el orden sucesorio; asumir la defensa de la soberanía nacional y mantener la defensa inquebrantable de la nacionalidad dominicana.

La protección de la mujer desde su vinculación familiar hasta su rol en la política; el derecho a la educación y el interés superior del niño frente al derecho a huelga de los docentes y la defensa del derecho de los estudiantes a tomar exámenes en caso de incumplimiento de pago por parte de los padres; la protección del medioambiente; la seguridad social y el derecho a la salud, disponiendo la cobertura de medicamentos y procedimientos; la protección de las personas de la tercera edad, la valorización del debido proceso y la protección de la libertad de expresión, han sido respaldadas por el Tribunal.

También, se han garantizado los derechos a los parceleros de la reforma agraria, ordenando a las autoridades a respetar sus derechos y a proveerles de acceso a la propiedad inmobiliaria titulada; de los trabajadores, condenando la degradación laboral; protección de los bienes del dominio público, reafirmando que no pueden ser susceptibles de apropiaciones particulares.

Además, el TC ha condenado las expropiaciones realizadas al margen del ordenamiento jurídico y la falta de pago del justo precio; ha protegido el derecho a la vivienda y ha expulsado del ordenamiento jurídico disposiciones que limitan este derecho aplicando el principio de protección reforzada; y creando nuevos derechos, como el de la visita conyugal a los reclusos en centros penitenciarios y el derecho a la buena administración.

El Tribunal Constitucional ha interpretado la Constitución en beneficio de la ciudadanía, la institucionalidad y el Estado de derecho,

consciente de que nada ni nadie está por encima de la Constitución y que él es solo un soldado a quien le corresponde garantizar su supremacía. La Constitución es la norma a la que están sujetos los gobernantes y los gobernados. Vivimos en un Estado de derecho donde impera el principio de separación de poderes y un régimen constitucional. La Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico señala que, las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.

He sostenido en varios foros nacionales e internacionales que, la asignación de carácter de precedente vinculante a las decisiones del Tribunal Constitucional replantea el papel de la jurisprudencia constitucional como fuente de derecho. Estas decisiones vienen a constituir lo que el profesor Dominique Rousseau ha denominado una “[...]carta jurisprudencial de derechos y libertades [...]”, porque “[...]la lista no se cierra cuando los constituyentes han terminado de redactar la Constitución, ella puede ser enriquecida, completada o modificada en la medida de la evolución de las decisiones” de la jurisdicción constitucional.

Uno de los padres fundadores de los Estados Unidos de América, Alexander Hamilton, en uno de los 85 ensayos y artículos que conforman “El Federalista” manifestó que “[...] para evitar una decisión arbitraria de los tribunales es indispensable que estén obligados por reglas estrictas y precedentes que sirvan para definir y señalar su tarea en cada caso particular que le fuera planteado [...]”.

Lo que quiere decir, en palabras del jurista argentino, especialista en derecho público, Juan Vicente Sola que, “cuando un tribunal ha establecido un principio de derecho

como aplicable a una situación de hecho, se mantendrá en esa posición y la extenderá a todos los casos futuros cuando los hechos sean sustancialmente los mismos. La consecuencia del precedente es la *stare decisis* [que significa adherir a los casos decididos]”.

En la justicia constitucional dominicana, el precedente no debe ser derogado, salvo condiciones especiales o excepcionales, como impone la Ley Orgánica del TC en su artículo 31, párrafo 1º, al decir que “[c]uando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión, las razones por las cuales ha variado su criterio”.

He señalado en varias ocasiones que la fuerza expansiva de los precedentes vinculantes refuerza la importancia de la función pedagógica que ha de cumplir el Tribunal Constitucional. La Constitución, en efecto, contiene una “carta de navegación” y al Tribunal Constitucional corresponde orientar a los poderes públicos y los órganos del Estado al puerto seguro del Estado social y democrático de derecho que ella anuncia. Esto es particularmente importante en lo que respecta a los otros órganos jurisdiccionales, pues los precedentes direccionan la aplicación de la Constitución y sirven de brújula inspiradora a los criterios que habrán de sustentar el Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral, para la tutela jurisdiccional de derechos fundamentales.

Este servidor y los demás jueces que componen el pleno del Tribunal Constitucional, estamos conscientes de que las decisiones no siempre son acogidas con beneplácito por la ciudadanía y los poderes públicos. Pero, hemos asumido la recomendación del ex-presidente del Tribunal Constitucional español, Francisco

Tomas y Valiente, asesinado por el terrorismo, cuando en vida manifestó que: “[e]l Tribunal no debía obsesionarse nunca por el eco de sus resoluciones. Ni ha de buscar el aplauso ni ha de huir de la censura, porque en una sociedad democrática dotada de las libertades que el propio Tribunal ampara, siempre habrá, en cada caso, ante cada sentencia no rutinaria, aplausos y censuras, sea cual sea la intensidad relativa de unos y otros, y sean quienes sean en cada ocasión los conformes y los disconformes”.

Ahora bien, con profundo respeto por las disidencias, lo que ningún Tribunal, Sala o Corte Constitucional, como se ha evidenciado en los foros internacionales que nos reúnen anualmente, puede permitir es que se busque debilitar su autoridad con el desconocimiento de la fuerza vinculante de sus decisiones.

La ejecución de las sentencias del Tribunal, como señaláramos mediante la Sentencia TC/0110/13, constituye una garantía institucional que se sustenta, además del principio de fuerza vinculante, en otros dos principios fundamentales: primero, la separación de poderes que desde siempre ha moldeado el diseño institucional del gobierno dominicano; y segundo, la jurisdiccionalización de la fase de ejecución, de manera que la ejecución de lo juzgado constituye una parte fundamental del poder jurisdiccional que instauro la Constitución y de la tutela judicial efectiva.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución, es evidente que las personas y/o los poderes públicos que desconozcan, mediante sus acciones o decisiones, la fuerza vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional supondría una subversión al orden constitucional y estarían viciados de nulidad de pleno derecho.



Justo es reconocer que las sentencias del Tribunal Constitucional, en su generalidad, son ejecutadas sin mayores inconvenientes por los poderes públicos, los órganos del Estado y los particulares, porque de las siete mil catorce (7,014) sentencias emitidas, solo Ciento Once (111) están pendientes de ejecución. Lo que se traduce en que un 98% de las decisiones han sido ejecutadas y solo un 1.6% están sin ejecutar.

El objetivo es que todas sean ejecutadas porque el no cumplimiento de las sentencias resta efectividad al pronunciamiento jurisdiccional y genera en los ciudadanos desconfianza hacia la institucionalidad democrática; constituyendo un atentado contra el poder jurisdiccional, dejando a los tribunales como simples órganos que declaran el derecho, pero son incapaces de hacer cumplir lo decidido. Peor aun, deja al ciudadano en un estado de indefensión que abre las puertas a la inseguridad jurídica y al desconocimiento del orden constitucional.

Lo ideal sería que quienes están encargados de dar cumplimiento a las decisiones, lo hagan de manera voluntaria, lo que lamentablemente no siempre se cumple, convirtiéndose así en un despropósito que

atenta contra los derechos fundamentales y la propia supremacía de la Constitución como instrumento de ordenación general del Estado de derecho.

Ante la falta de cumplimiento voluntario, el Tribunal carece de las herramientas suficientes que le permitan hacer cumplir efectivamente sus decisiones. La Constitución no señala expresamente las características de ejecución de las sentencias. La Ley Orgánica, en cambio, dispone en su artículo 9, como norma general que el TC “dirimirá las dificultades relativas a la ejecución de sus decisiones”; y en el artículo 50 le faculta a disponer en la sentencia o en actos posteriores, el responsable de ejecutarla y en su caso, resolver las incidencias de la ejecución conforme las disposiciones del artículo 87 de la ley.

En el mencionado artículo 87 de la Ley Orgánica, el legislador señala, que el incumplimiento de los mandatos y requerimientos de los jueces constitucionales puede considerarse desacato. Se trata de una especie de infracción penal que carece de la regulación necesaria en el ordenamiento jurídico dominicano. Es imperativo, pues, que en una reforma de la legislación penal quede

configurado el desacato como una infracción contra la autoridad de las sentencias firmes, y cuando se trate de una sentencia del TC la sanción debe ser agravada, porque en este supuesto no sólo se atenta contra la autoridad particular de un mandato jurisdiccional, sino contra la eficacia general de los precedentes constitucionales que, como he afirmado, son vinculantes para los poderes públicos y los órganos del Estado en virtud del artículo 184 de la Constitución.

Ello sin desmedro de establecer autónomamente supuestos de responsabilidad disciplinaria contra funcionarios que no cumplan con los requerimientos que realice el Tribunal Constitucional para hacer cumplir sus sentencias.

Como se evidencia, la regulación, resulta deficiente para asegurar la efectividad de las decisiones del Tribunal, porque, con excepción de la astreinte, no precisa cuáles son los poderes y medidas concretas de que dispone el órgano para hacer cumplir sus sentencias.

El TC en aras de supervisar la ejecución de las decisiones, y fortalecer el Estado de derecho, ha creado la Unidad de Seguimiento de Ejecución de Sentencias (USES) que se encarga de investigar y tramitar las solicitudes tendientes a resolver las dificultades de ejecución o incumplimiento de las decisiones del Tribunal.

El Tribunal no ha desfallecido en la búsqueda incansable por hacer efectiva la ejecución de sus sentencias. Desde el año 2021, el Tribunal cuenta con un procedimiento preliminar de conciliación por medio del cual se procura el acuerdo amigable entre las partes en conflicto; este procedimiento, debe ser agotado de oficio para todas las solicitudes de seguimiento de ejecución de sentencias que hayan agotado la fase de investigación

y trámite, previo a que el Pleno dicte su resolución<sup>1</sup>.

El año pasado<sup>2</sup>, aprobamos el protocolo para la realización de audiencias preliminares de conciliación. Estas audiencias son dirigidas por un magistrado o magistrada del Tribunal, quien facilita la comunicación entre las partes para que lleguen a un acuerdo de manera libre, voluntaria y exenta de coacciones. Lo novedoso de estas audiencias es que pueden ser realizadas de manera presencial o virtual.

El Tribunal Constitucional, junto a los poderes públicos, es responsable de garantizar el Estado de derecho y para ello se debe dotar al Tribunal de los medios legales que le permitan hacer cumplir sus resoluciones.

Ni el Tribunal Constitucional ni el pueblo dominicano pueden aceptar que en el país se convierta en regla nefasta, que solo los ciudadanos estén obligados a cumplir las sentencias, y que se entienda que los poderes y órganos del Estado están por encima de la Constitución y la ley. Esto sería devastador para el Estado de Derecho. Son los titulares de los órganos del Estado los que juran someterse a la Constitución, no los ciudadanos. Estamos a tiempo de corregir esa situación, habida cuenta del porcentaje poco representativo involucrado en esta situación.

Delicada y extraordinariamente vital es la misión que le ha encomendado el constituyente y el legislador al Tribunal Constitucional, la cual se ha ejercido, y espero se continúe ejerciendo en el porvenir, con absoluta independencia y sentido de responsabilidad.

<sup>1</sup>Resolución TC/0003/21, del 20 de enero de 2021; y, Resolución TC/0010/21 BIS, del 10 de septiembre de 2021.

<sup>2</sup>Resolución TC/0002/22 Bis, de fecha 27 de julio del año 2022, Audiencias Preliminares de Conciliación relativas a incidentes de ejecución de sentencias.



**Conferencista**  
**Mgda. Alba Luisa**  
**Beard Marcos**  
Jueza del Tribunal Constitucional

## **CONFERENCIA:**

**“Retos para la ejecución efectiva de las decisiones Vinculatoriedad de las sentencias del Tribunal Constitucional y los tipos de sentencias interpretativas dictadas por el Tribunal tipos de sentencias interpretativas dictadas por el Tribunal Constitucional en el marco de la acción directa en inconstitucionalidad”.**



## Vinculatoriedad de las sentencias del Tribunal Constitucional y los tipos de sentencias interpretativas dictadas por el Tribunal constitucional en el marco de la acción directa de inconstitucionalidad

**Sumario:** *i. Introducción; ii. Fuerza vinculante de las sentencias del TC; iii. Concepto de sentencias constitucionales; iv. Tipos de sentencias constitucionales en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad; v. Conclusiones*

### Introducción

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

Inicio mi ponencia partiendo de una premisa, que, a mi juicio, es primordial para adentrarnos a este importante tema, y es que la justicia constitucional es la justicia de los derechos fundamentales que nace de la concepción de la Constitución como ley fundamental, ley suprema y ley de leyes, de donde emanan todos los poderes, y esto es así, debido a que en ella -la Constitución-, descansa la voluntad del pueblo; siendo que su aplicación e interpretación la realizan los tribunales, aunque su aplicación es deber de toda actuación pública.

Descansa en los órganos de justicia la responsabilidad de ejercer el control de

constitucionalidad, en el ámbito de su competencia que, de acuerdo a cada sistema constitucional, puede incluir los jueces del poder judicial ordinario o en la Jurisdicción Constitucional, como es el caso de República Dominicana. En donde ambos sistemas convergen, por un lado, el llamado método difuso de control, consagrado en el artículo 188 de la Carta Magna, que otorga atribución y poder a los jueces ordinarios para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma en el marco de un proceso del cual estén apoderados. Su incidencia es inter partes.

Mientras que, el control concentrado, es el poder anulatorio que se le atribuye a un solo órgano, como es el caso previsto en el artículo 185 de la Constitución dominicana (CD). Sus efectos son erga omnes.

Por su parte, el artículo. 184 de la CD establece que el Tribunal Constitucional es el órgano responsable de garantizar:

- 1) la supremacía de la Constitución,
- 2) la defensa del orden constitucional
- 3) la protección de los derechos fundamentales,
- 4) la emisión de decisiones definitivas e irrevocables que constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado, esto último conforme el mismo artículo.

Dicho lo anterior y siendo la fuerza vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional, y sus tipos de sentencias en el marco de las acciones directas de constitucionalidad, el objeto central de esta intervención, debo dejar constancia del significado y alcance de la fuerza vinculante, que consagra la propia constitución para las sentencias del TC.

## **i. Fuerza vinculante de las sentencias del TC**

Como saben, el sistema constitucional se erige en la carta magna, en la cual se encuentran plasmados los valores y principios supremos, la estructura del Estado, parte orgánica, los derechos fundamentales y las garantías constitucionales: llamada por la doctrina, parte dogmática o axiológica.

Todo ello como límite del poder, con el propósito de lograr el equilibrio necesario entre las relaciones de los particulares y los poderes públicos, a lo cual todos estamos sujetos, en atención al artículo 6 de la Constitución, es decir debemos realizar todas las actuaciones dentro del marco de la carta magna, sus valores y principios, so pena de nulidad de lo actuado. Lo anterior nos lleva a una indiscutible conclusión: los órganos y poderes públicos solo pueden desenvolverse en el marco que la propia constitución les permite.

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

Para asegurar esta supremacía y en el caso que nos ocupa, se le dio a las sentencias del TC, el carácter de vinculatoriedad a todos los poderes públicos y los órganos del Estado. Y dado que las sentencias constitucionales son la interpretación de la ley suprema, las mismas integran inmediatamente nuestro derecho como normas jurídicas, y quienes las inaplican, desconocen entonces «el estado social y democrático de derecho, consagrado en el artículo 7 de la Constitución» (sentencias

TC/0041/13 y TC/0259/13).

Y es que el contenido normativo y mandatorio, plasmado en la norma suprema, no constituye un mero enunciado, sino que responde a verdaderas normas jurídicas con alto contenido axiológico, dogmático o programático, e incluso orgánico; todo lo cual es susceptible de producir efectos jurídicos inmediatos y por ende, vinculantes.

Tal como habría aseverado el mismísimo Guastan, un ordenamiento jurídico **constitucionalizado** es invasor, entrometido y es capaz de condicionar todo el obrar en el Estado, claro, siempre en aras de proteger los derechos de las personas.

Ese carácter vinculante, hace que el juez constitucional, asuma una función de interpretación, delicada y muy responsable, pues se trata de que en principio toda ley aprobada por el Congreso y promulgada por el Poder Ejecutivo se presume constitucional y solamente luego de la confrontación con la constitución ante el órgano encargado, la misma puede resultar contraria a la norma suprema. Este es el llamado principio *in dubio pro legislatore*.

En virtud de esto, como dice Colombo Campbell “la misión del intérprete constitucional resulta irresistiblemente creadora y va mucho más lejos de su función tradicional de ser un traductor fiel del tenor literal de la ley<sup>1</sup>.”

El Tribunal Constitucional es el intérprete final y sus decisiones constituyen precedentes

<sup>1</sup> COLOMBO (2002b) p. 548. Este carácter creativo dista mucho de ser una cuestión pacífica, sin embargo, como apunta DÍAZ REVORIO (1997) p. 326, en materia constitucional es más sencillo encontrar opiniones que sustenten este aserto. La filosofía jurídica ha desarrollado latamente las dificultades teóricas y filosóficas que se ven envueltas en la problemática de la interpretación jurídica. De hecho, la historia del pensamiento filosófico—jurídico moderno puede leerse como un continuo en cuyo centro se encuentra la cuestión dogmática de la interpretación del derecho. En este sentido: PRIETO SANCHÍS (1987)

vinculantes, ya que, en ellas, “se materializa el carácter superior de la Constitución, concretizan el principio de igualdad y tienen un sentido unificador<sup>2</sup>.”

Y es que el principio de supremacía constitucional, se vería quebrado o sería una norma vacía de efectos, sin un órgano que así lo garantizara y sin que todos no tuviéramos otra opción que acatar esos fallos que son la interpretación de la constitución misma. En el caso que nos ocupa, esta garantía, entre otros mecanismos, está asegurada mediante el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes decretos y resoluciones y reglamentos, previstos en la misma carta política de la nación.

De ahí que, la manera idónea de garantizar el sostenimiento de la supremacía constitucional en el tiempo y en el espacio, es dándole la fuerza vinculante que el asambleísta revisor le otorgó a las sentencias del TC.

En ese mismo sentido, ya se ha pronunciado el propio TC al dejar claro lo que constituye el precedente vinculante, estableciendo que *se trata del aspecto de la sentencia donde se concretiza el alcance de una disposición constitucional*, es decir, donde se explica qué es aquello que la Constitución prohíbe, permite, ordena o habilita para un tipo concreto de supuesto de hecho, así lo expresó en la sentencia TC/0150/17 fijando posición en torno al tema dijo también que, en esa ratio, o sea en los motivos, es donde se produce la actividad creadora en relación con el contenido de los principios y valores que en cada etapa de la evolución del derecho corresponde al juez descubrir y plasmar en su decisión.

<sup>2</sup> Ver ASBUN, Jorge, Base constitucional de la fuerza vinculante de la razón de las decisiones en las sentencias constitucionales. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P. 575. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2559/30.pdf>

Otros tribunales de la región se han referido a esta cuestión, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Perú dijo que el precedente constitucional tiene, por su condición, efectos similares a una ley. Es decir, la regla general externalizada como precedente a partir de un caso concreto se convierte en una regla preceptiva común (ordena positivamente una consecuencia jurídica forzosa), que alcanza a todos los justiciables y que es oponible frente a los poderes públicos (Expediente 0024-2003-AI/TC, resuelto el 10 de octubre de 2005).

De igual manera, la Corte Constitucional colombiana, en sentencia C/261/15, estableció que,

*La ratio decidendi constituye un precedente de obligatorio cumplimiento para las autoridades públicas, ya que además de ser el fundamento normativo de la decisión judicial, define frente a una situación determinada, la correcta interpretación, y, por ende, la correcta aplicación de una norma, por lo que puede ser considerada una Fuente de derecho que integra la norma constitucional.*

Partiendo de este axioma, como señala Prieto Sanchis<sup>3</sup>, la unidad del ordenamiento jurídico hace de la Constitución una norma de carácter supremo, que permite unificar y dar validez al sistema normativo secundario de un estado constitucional, de ahí “que la constitución es una norma suprema, significa sólo y no es poco, que ésta no puede ser violada por los poderes públicos”.

El Tribunal Constitucional como garante de esa supremacía, juega entonces, un papel trascendental en lo que concierne a la defensa del orden constitucional, a la supremacía constitucional y en la protección

de los derechos fundamentales; pues a partir de sus decisiones permite la concreción e integración normativa de los derechos, resolviendo las tensiones, conflictos y antinomias es decir contradicciones que se presenten; y dinamiza el control de regularidad constitucional de las normas, a partir de una interpretación conforme que, debe ser entendida como un parámetro armónico de compatibilidad<sup>4</sup>.

Y es que la supremacía constitucional, no se materializaría, sino existiera la vinculatoriedad de las decisiones constitucionales, pues es en esa interpretación que ha realizado y plasmado en su sentencia el TC, en donde en todos los casos sometidos a su escrutinio, ha comparado lo planteado en el apoderamiento, con la carta magna y determinado si se ajusta a sus valores, principios y normas por lo que al decidir, le da vida al principio de supremacía unificando el ordenamiento jurídico que regula la sociedad de tal suerte que esas decisiones sean las que materializan la Constitución como instrumento normativo suprema de la nación.

A resumidas cuentas, el carácter vinculante de las sentencias y resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional está relacionado con:

a) la posición que ocupa esta alta corte en el ordenamiento jurídico, formando parte, su jurisprudencia constitucional de las fuentes del Derecho;

b) la obligatoriedad de los precedentes creados en las sentencias constitucionales, o como lo ha descrito esta misma alta corte en Sentencia TC/0360/17, de treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017) al establecer:

<sup>3</sup> Prieto Sanchis, Luis, Justicia constitucional y derechos fundamentales, Madrid, Trotta, 2003, p. 149.

<sup>4</sup> QUERALT, Argelia, La interpretación de los derechos: del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal constitucional, Prólogo de Enoch Alberti, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 199



*Las decisiones del Tribunal Constitucional no solo son vinculantes por el mandato constitucional que así lo expresa, sino también por la función que realiza como órgano de cierre del sistema de justicia constitucional. Es innegable que, si un mandato constitucional como el contemplado en el artículo 184, ese carácter vinculante pudiera ser eludido por los poderes públicos y los órganos del Estado a los que va dirigido su acatamiento, bajo argumento contrario a la realidad procesal incontrovertible establecida por el órgano habilitado para ello, por ejemplo, pero ahí entonces la supremacía no residiría en la Constitución sino en sus destinatarios, produciendo la quiebra del sistema de justicia constitucional.*

Así es que de no entenderse del modo que el TC lo ha planteado en esta sentencia, podríamos incurrir en una transgresión el Estado Constitucional de Derecho que la misma Asamblea Revisora creo como garantía a los derechos fundamentales de las personas y la centralidad que ellos comportan en esta carta magna.

El jurista colombiano Olano García<sup>5</sup> (2011) cuando nos trata el tema sobre el carácter vinculante del precedente, indica:

*“...el adjetivo “vinculante”, nos muestra la fuerza con que se proyecta la decisión para la solución futura de otros casos, en esencia muy parecidos al que estableció la secuencia jurisprudencial, de ahí que “ la referencia al efecto vinculante de un dato normativo, alude a la imposibilidad que tiene el operador jurídico al que se dirige de inaplicarlo en aquellos casos en los que se tiene verificado el supuesto que desencadena su consecuencia jurídica... así las cosas, estamos ante un precedente vinculante cuando la norma creada a nivel jurisdiccional virtualmente se incorpora al Derecho objetivo, desplegando la fuerza general que le es inherente, y consecuentemente, obligando a todo operador jurídico a aplicarla toda vez*

<sup>5</sup> Olano García, Hernán Alejandro. Del precedente Constitucional al nuevo precedente contencioso Administrativo Estudios Constitucionales, vol. 9, núm. 2, 2011, pp. 395-428 Centro de Estudios Constitucionales de Chile Santiago, Chile. P. 425

<sup>6</sup> 31 Olano García, H (2011) Ob. Cit; p. 428 Motivación de la Sentencia y Fuerza Vinculante del Precedente: Implicaciones Mag. Leyda Margarita Piña Medrano III Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional 12-14 de octubre de 2016 25

*que quede identificado el cumplimiento de su supuesto normativo.”<sup>6</sup>*

La supremacía constitucional se concretiza con la labor interpretativa del máximo tribunal de la nación que es el TC, que consiste en extraer, a partir de los valores supremos y principios fundamentales, aquellas incorrecciones que puedan estar contenida en una sentencia (en el caso de las revisiones jurisdiccionales o de amparo), en una ley, en un decreto u otro de los actos que la misma constitución señala, esto con la finalidad de dotar esos instrumentos de pertinencia frente a las cláusulas que la Constitución consagra. O como bien habría afirmado Robert Alexy, los derechos fundamentales son lo que son sobre todo a través de la interpretación». Interpretación que por supuesto, descansa y se formaliza en las llamadas “sentencias constitucionales”.

Es importante quizás referirnos a que, según lo establecido por nuestra constitución, solo las decisiones del TC constituyen precedentes vinculantes; aunque existen otras altas cortes, sus interpretaciones no tienen esa fuerza de ley o vinculatoriedad a los otros poderes públicos, y me refiero en específico a las sentencias del Tribunal Superior Electoral (TSE) y de la Suprema Corte de Justicia (SCJ).

## ii. Concepto de sentencias constitucionales

En lo concerniente a las sentencias constitucionales, son definidas por el catedrático español Lucas Verdú (1976), como un acto político en cuanto versa sobre normas dictadas por los poderes públicos y establece límites e implica obligaciones para los demás órganos del Estado. Tiene en consecuencia, una triple perspectiva: acto jurídico, acto constitucional y acto político.

Por su parte García Belaunde, sostiene que las sentencias constitucionales tienen importancia precisamente porque cautelan, fundamentalmente, dos aspectos que son claves: los derechos fundamentales y la jerarquía normativa<sup>7</sup>.

Ahora bien, lo que acabamos de afirmar, es así a cuenta de que las decisiones del propio tribunal cuenten con una debida motivación dado que es mediante la realización de esta práctica que se fundamenta la legitimidad constitucional y ese basto poder que le es concedido por la Constitución a la jurisdicción constitucional. Por tanto, el juez constitucional mediante su sentencia se encuentra sujeto, como manifiesta Peña Freire, a «*buscar la aceptabilidad de sus argumentos y decisiones en tanto que decisiones racionales que serán sometidas a crítica y control social*»<sup>8</sup>, lo que sólo puede ser logrado cuando se hace explícito el razonamiento que llevó al juzgador a decidir como lo hizo.

Con base a lo anterior, sostenemos que el Tribunal Constitucional, al momento de tomar cualquier decisión, tiene la obligación de hacer explícito los razonamientos sobre los que se sostienen sus valoraciones; requisito exigido por el control democrático al cual se encuentran sujetos los jueces del sistema de justicia y, por razonamiento *a fortiori*, los jueces de esta corporación constitucional. Tal es la razón por la que en todo Estado Constitucional de Derecho la toma de cualquier decisión judicial impone sobre los jueces como requisito para su validez el deber de motivar adecuadamente sus sentencias.

<sup>7</sup> García Belaunde, Domingo, “Ejecutabilidad de las sentencias constitucionales”, en Memorias. II encuentro de derecho procesal constitucional iberoamericano y seminario de justicia constitucional, San José de Costa Rica, 8 y 9 de julio de 2004, CD-ROM.

<sup>8</sup> PEÑA FREIRE, Antonio (1997): La garantía en el Estado Constitucional de Derecho, Madrid, Trotta, p. 262].

Como ha dicho García-Pelayo: «[d]ada la preeminencia que tiene la interpretación en materia constitucional puede afirmarse [...] que las motivaciones, la ratio o el discurso lógico de la sentencia, tiene con respecto al fallo una mayor importancia que en otras jurisdicciones. Si extremando las cosas suele decirse que lo importante de una sentencia es el fallo, de la jurisdicción constitucional podría decirse que lo fundamental es la motivación»<sup>9</sup>.

Habiendo precisado en torno a los aspectos anteriores, es conveniente señalar las atribuciones del tribunal constitucional dominicano a propósito de las cuales emite sentencias constitucionales: a) acciones directas de inconstitucionalidad, b) control preventivo de los tratados internacionales, c) conflictos de competencia constitucional d) revisión de sentencias dictadas en materia de amparo, e) revisión de sentencias dictadas en cualquier materia a condición de que hayan adquirido la autoridad irrevocable de la cosa juzgada y cumplan con los demás requisitos previstos en la ley, y f) cualquier otra materia que le asigne la ley.

De ello se entiende, entonces que, precisamente por el carácter de guardián de la CD, esa corporación constitucional decide sobre si las actuaciones y decisiones de los poderes públicos se enmarcan dentro de los valores y principios constitucionales, a través de la revisión de las sentencias del Poder Judicial, del TSE, a través de las acciones directas contra decretos y resoluciones emanada del Poder Ejecutivo y la administración pública, así como las leyes del Congreso nacional, siendo que este último tema es el que nos ocupa, es decir las sentencias dictadas por el TC en ocasión del control concentrado de constitucionalidad.

Por ello debemos preguntarnos, ¿Que es el control concentrado de constitucionalidad? Inicialmente llamado modelo kelsiano, el cual ha venido modulándose poco a poco, incluso por el mismo Kelsen y obviamente por los tribunales constitucionales, y eso lo veremos más adelante de manera breve.

El control concentrado de constitucionalidad es una competencia exclusiva del Tribunal Constitucional que, como órgano responsable de velar por la protección de la Constitución, controla la compatibilidad y conformidad de las normas adjetivas con los preceptos constitucionales, e interpreta la misma a fin de evitar que surjan criterios dualistas.

Es un juicio a la norma; una contrastación con la Constitución, o lo que es igual, una correlación del ordenamiento jurídico con el contenido de la Constitución, mecanismo este de orden constitucional que tiene el poder de anular las leyes contrarias a la misma, con efectos erga omnes.

Dada esta concentración del poder anulatorio en un solo órgano, es que el constituyente ha dotado a la jurisdicción constitucional de plena independencia de los demás organismos del Estado. El Tribunal Constitucional en República Dominicana, conforme artículo 185.1 de la Constitución, tiene competencia para ejercer tal control de constitucionalidad “*contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido*”.

Esto por igual se encuentra contemplado en el artículo 36 de la LOTCPC, que de forma específica hace la salvedad de que la ADI se interpone contra los actos mencionados

<sup>9</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel (1981): “El “estatus” del Tribunal Constitucional”, Revista Española de Derecho Constitucional, 1, p. 33».

anteriormente “que infrinjan por **acción u omisión**, alguna norma sustantiva”. (Sent. 345/19)

La acción directa está orientada al ejercicio de un control *in abstracto* de los actos normativos del poder público.

En el marco de esa atribución, el Tribunal Constitucional ha dictado modalidades de decisiones, que tampoco son ajenas a otros tribunales de la región y que veremos en lo adelante.

### III. Tipos de sentencias constitucionales en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad

A raíz del modelo de Kelsiano, la doctrina establecido dos tipos de sentencias tradicionales: 1) sentencias desestimatorias; y 2) sentencias estimatorias.

- Las **sentencias desestimatorias**: Como su nombre lo indica son aquellas que rechazan la acción; estas, conforme el artículo 44 de la LOTCPC en principio, no generan cosa juzgada, con el justo propósito de que el Tribunal tenga la posibilidad, en casos de que no estuviere correctamente fundamentada la acción, y en oportunidad posterior conocer de la inconstitucionalidad en otra acción que le sea elevada contra la misma norma.

Decimos en principio, debido a la interpretación que ha hecho el TC, en torno a cosa juzgada la absoluta y cosa juzgada relativa lo en la Sentencia TC/281/16 que:

*La primera es aquella que opera a plenitud, precluyendo por completo la posibilidad de interponer, con posterioridad a la sentencia, nuevas demandas de inconstitucionalidad contra las normas que han sido objeto de estudio, **siempre que en la providencia no***

***se indique lo contrario**, y mientras subsistan las disposiciones constitucionales que fundamentaron la decisión. La segunda, cosa juzgada relativa, por oposición, admite que, en el futuro, se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto a examen, distintos a los que la Corte ya, ha analizado. (Sentencia A105/12, del 16 de mayo de 2012, de la Corte Constitucional de Colombia)*

Sin embargo, a mi juicio entiendo que esta decisión se contradice en sí misma, ya que en sus motivos debió agregar lo que en el mismo sentido dijo la corte constitucional de Colombia en sentencia Núm. 096-17, donde dispuso que para considerar o retener la cosa juzgada absoluta, el tribunal debía examinar de manera integral y definitiva todas las cuestiones que pudieran colegir con la constitución, es decir buscar oficiosamente todos los vicios posibles. Así que si solo se examina de cara a un vicio entonces queda la puerta abierta para que contra la misma norma se puedan realizar otras acciones por vicios distintos.

Por su parte las **Sentencias estimatorias**: son aquellas en donde el Tribunal Constitucional retiene la infracción constitucional, y fungiendo como legislador negativo, expulsa la norma del ordenamiento jurídico, cuyos efectos son *erga omnes*.

**Dentro de las sentencias estimatorias podemos ver, cómo surgen nuevas subclasificaciones** que se deben principalmente a:

- 1) El deber de interpretación que tiene el TC para mantener la unidad del ordenamiento jurídico.
- 2) Que, la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico modifica el sistema, y, limita la capacidad creadora del legislador,

en los aspectos señalados por la corte.

3) La anulación de normas genera vacíos legislativos que afectan la seguridad jurídica.

4) La labor del Tribunal Constitucional como garante de la supremacía constitucional estaría limitada, porque la anulación de normas suprime su función integradora y de interpretación de los mandatos constitucionales. Siendo, la interpretación conforme, uno de los pilares de garantías que se desprenden de los poderes de un TC, y más que poderes obligaciones del Tribunal, pues como es sabido toda norma se presume constitucional.

Considerando esto, la doctrina jurisdiccional y la académica, advierten la alternativa razonable que implica tener otras variables de sentencias, que amplían el criterio tradicional, las cuales buscan más que anular la norma, interpretarla y manipularla para dotarla de un sentido válido, unívoco y unificado, acorde con la constitución, sin necesidad de expulsarla del ordenamiento jurídico, en principio.

En la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, el legislador orgánico abrió el catálogo de sentencias que puede dictar el Tribunal Constitucional en el marco de una ADI, tal como consta en los artículos 46 y 47 (estimatorias, estimatorias por conexidad, por omisión legislativa, interpretativas, que a la vez pueden ser aditivas, reductoras, sustitutivas, exhortativas y de efectos diferidos); así como cualquier otra, adoptada por la jurisprudencia comparada.

**Las sentencias estimatorias se subclasifican en:**

**A) Sentencias estimatorias por conexidad:** Este tipo de sentencia como bien detallamos,

se consagra en el art. 46 de la Ley 137-11, e implica que además de expulsar la norma atacada, el Tribunal procede a separar del ordenamiento jurídica, una norma distinta a la de la acción pero que guarda estrecha relación o contenido con la impugnada. Esto para evitar la permanencia de disposiciones que ya el mismo Tribunal ha determinado que son contrarias a la Constitución sin necesidad de que se requiera interponer otra acción a tal fin.

Un ejemplo de esto es la sentencia TC/0339/14, en ocasión a una acción directa contra los artículos 13 y 41 de la Ley núm. 2334-1885, sobre Registro de los Actos Civiles, Judiciales y Extrajudiciales del veinte (20) de mayo de mil ochocientos ochenta y cinco (1885).

En esta decisión se acoge la ADI y por conexidad se expulsan los artículos, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32 y 42 de la referida ley núm. 2334-1885

**B) Sentencias aditivas en los casos de estimación de una omisión relativa que genera una inconstitucional:**

Esta tipología nace de la interpretación del artículo 36 de la Ley núm. 137-11, cuyo contenido es el siguiente: “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”.

En este supuesto, se acoge la acción directa al aceptar el vacío legislativo existente; no obstante, en vez de, extraer del ordenamiento la disposición, decide interpretar la misma, de forma extensiva o analógica, cubriendo la falta imputable al legislador. Se supe el defecto añadiendo los términos obviados por el legislador, esto con la finalidad de



subsana el vicio por omisión relativa.

En el caso la omisión absoluta se dicta la inconstitucionalidad por dicha causa y se ordena al Poder Legislativo que cumpla con su obligación de legislar en ese sentido, incluso se le otorga un plazo razonable.

En la jurisprudencia del TC hacemos notar la reciente Sentencia TC/0113/21, respecto a la omisión legislativa absoluta por incumplimiento a cargo del legislador del mandato constitucional de dictar las leyes reservadas en los artículos 97, 203, 210 y 272., que tienen que ver con los referendos y los plebiscitos.

En esta decisión el TC acogió la acción, al verificar la ausencia total de cualquier regulación tendente a cumplir tales disposiciones, debiendo, a juicio del tribunal, haber sido esto una prioridad del órgano legislativo. En consecuencia, en el dispositivo se ordena la emisión de leyes reservadas en la Constitución en los artículos anteriormente establecidos, decidiendo que las mismas debían ser dictadas en un plazo no mayor a dos (2) años.

Sobre esta sentencia, ejercí un voto disidente en virtud de que:

1) En nuestro modelo de justicia constitucional no se ha configurado la omisión legislativa absoluta y por tanto escapa de la competencia de este TC, y 2) por la dificultad de ejecución de sentencia entendiéndolo que el tiempo para promulgar una norma, no depende del legislador como tal, pues un proyecto puede ser propuesto, pero no necesariamente la voluntad política permite que este sea aprobado y se vuelva ley.

2) Hice mío el criterio emitido al respecto por la Corte Constitucional de Colombia la cual fue enfática al decir: “de manera excepcional, el silencio del legislador puede ser objeto de control jurisdiccional a través de la acción pública de inconstitucionalidad en la que se cuestione una omisión de carácter relativo. Sin embargo, la Corte ha señalado de manera invariable su incompetencia para conocer omisiones legislativas absolutas”. (Sentencias C-767 de 2014 y C-122 de 2020), y es que, en palabras de dicha judicatura: “*Las omisiones absolutas (omisiones de legislador, tal como las conoce la doctrina) consisten en la falta*

*total de regulación normativa, referida a un aspecto cualquiera de la realidad regulable y esta actividad escapa a la competencia de la Corte”.*

### **C) Otra de las subclasificaciones de las sentencias estimatorias:**

Sentencias de exhortación o de efectos diferidos y exhortación

Bajo este parámetro, las sentencias con efectos diferidos, son aquellas que emite el Tribunal Constitucional, atendiendo a la seguridad jurídica, en donde acoge la acción, pero sus efectos no son inmediatos, es decir, que se prolonga la declaratoria de inconstitucional por el tiempo que la misma sentencia determina, con el objetivo de que, a su salida o expulsión del ordenamiento jurídico, ya el legislador haya normado el aspecto planteado. La inercia del Poder Legislativo en ese mandato no implica que cumplido el término la disposición no sea eliminada. Es decir, si el legislador no da cumplimiento a lo dispuesto, aun así, la norma queda expulsada automáticamente, llegado el término.

Dentro de esta modalidad de decisión, destacamos las sentencias TC/0489/15, esta última sobre la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley núm. 491-08, que modifica los artículos 5, 12 y 20 de la antigua Ley núm. 3726, sobre Procedimiento de Casación.

En esta casuística fue declarado no conforme con la Constitución el artículo atacado por violar el principio de razonabilidad previsto en el artículo 40.15 de la Constitución, al considerar exorbitante la cuantía de los doscientos (200) salarios mínimos como requisito de admisibilidad, lo que se traduce en una limitación al acceso del ciudadano al recurso de casación.

Por consiguiente, en su parte dispositiva el Tribunal decide, además de declarar no conforme el artículo mencionado, diferir su inconstitucionalidad por un (1) año y exhortar al Congreso Nacional para que en el plazo de un (1) año legisle en torno a un régimen casacional más equilibrado, que permita, con independencia de que exista un límite general que debe ser menor al actual, delimitar por su cuantía los asuntos que acceden a la Suprema Corte, que se abra una vía alternativa con base en el interés casacional, facultando a dicho órgano judicial a conocer aquellos asuntos que, por su trascendencia jurídica o por la ausencia de jurisprudencia, constituyan una ocasión adecuada para la fijación de una concreta doctrina.

### **Otro tipo de sentencia importante es la de inconstitucionalidad parcial**

En estas, solo se extrae de una normativa los artículos cuestionados y no así la ley o reglamento en su totalidad. También puede darse el caso de que, dentro de un mismo artículo, solo una parte del precepto sea expulsado, manteniéndose la vigencia del resto de su contenido.

“La labor hermenéutica que realiza el Tribunal Constitucional o cualquier corte constitucional es compleja, dado que más que expulsar normas, su responsabilidad es dotar de certeza, previsibilidad y seguridad jurídica a las personas, lo cual se materializa en la presencia de un ordenamiento jurídico conforme y uniforme a los preceptos constitucionales.

Para mencionar, la sentencia TC/0139/18, que a resumidas cuentas se origina por unas resoluciones dictadas por el Ayuntamiento estableciendo tarifas -arbitrios municipales- por concepto de publicidad, vallas y cualquier elemento colgado en la parte exterior de propiedades privadas. En esta decisión el TC acoge parcialmente, por un lado, estableciendo que los Ayuntamientos están facultados para organizar todo lo relativo al ornato y las vías públicas, pero que, en lo respectivo a las propiedades privadas, tal cobro, se asimilaba a un impuesto, los cuales solo son establecidos por ley.

Por consiguiente acogió parcialmente las pretensiones de las accionantes y declaró la inconstitucionalidad de los artículos 25 y 26, literales a), c) y d) de la Resolución núm.46/99, del doce (12) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional y de la Resolución núm.6/2004, del catorce (14) de enero de dos mil cuatro (2004), también dictada por dicho Concejo de Regidores, vista su contrariedad con el artículo 200 de la Constitución dominicana y, en consecuencia, pronunciar su nulidad absoluta.

#### **D) Sentencias interpretativas. Una hermosa labor.**

Este tipo de sentencia forma parte de las desestimatorias, en tanto no se admite la acción y por ende no se expulsa la disposición atacada, sino que el Tribunal Constitucional interpreta la norma en atención a la Constitución, y le da el verdadero sentido a la disposición, a fin de que esta se mantenga en el ordenamiento jurídico. Se les denomina *strictu sensu*.

El profesor Eduardo Jorge Prats, en una conferencia dictada en el marco del II

Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional, realizando en el año 2022, las describió como verdaderas sentencias normativas, para-legislativas, creativas, integrativas y manipulativas que buscan enriquecer el contenido de la norma. Posición que comparto, al considerar que en estas decisiones el Tribunal tiene vocación no solo de fallar, sino que enriquece el sistema de normas y fuentes planteando postulados que permiten el efectivo desarrollo del derecho, tanto es así, que invoca a discusiones jurídicas importantes.

*Este tribunal constitucional, en la Sentencia TC/0110/13, citando la jurisprudencia alemana, aseveró que: Lo que se trata de evitar es que, como consecuencia de un fallo de anulación, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo situación inconstitucional impugnada. Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado “una afable transición” de la declarada situación de inconstitucionalidad al estado de normalidad*

**La manera idónea de garantizar el sostenimiento de la supremacía constitucional en el tiempo y en el espacio, es dándole la fuerza vinculante que el asambleísta revisor le otorgó a las sentencias del TC.**

De su lado, las interpretativas *lato sensu*, que si bien surten el mismo efecto que las anteriores en cuanto a no expulsar la norma, reducen, adhieren o sustituyen partes del texto para que la disposición sea acorde a la Constitución. Se clasifican a su vez en: sustitutivas, reductoras y aditivas.

Estas últimas son consideradas sentencias atípicas cuya justificación doctrinal a los términos de Nogueira Alcalá tiene “*por base el principio de conservación de las normas*



*legislativas que fundamenta la posibilidad de una intervención positiva y no solo negativa del Tribunal Constitucional, posibilitando salvar la noma legislativa, otorgando además certeza jurídica y aplicación uniforme del derecho, aplicando principios constitucionales y una interpretación sistemática y finalista”<sup>10</sup>.*

### **Las sentencias interpretativas se dividen en: a) sustitutivas, reductoras y aditivas o integradoras**

**a. Sentencias sustitutivas o sustantivas:** Son las sentencias que estiman la acción y alteran el contenido de la ley. Es decir que, suplen el vacío legislativo de la expulsión de la norma, creando una regulación de carácter específico.

La Corte Constitucional colombiana las denomina sentencias integradoras de tipo

sustitutivas, puntualizando en la sentencia **C-325/09** que:

*se producen en aquellos casos en que la Corte retira del ordenamiento jurídico la disposición acusada o un aparte de la misma, y procede a llenar el vacío de regulación generado por la decisión con un nuevo texto que se ajuste a la Constitución Política. Las sentencias sustitutivas son entonces una mezcla de sentencia de inconstitucionalidad simple y de sentencia integradora, en el sentido que, si bien en ellas se anula el precepto acusado, éste es reemplazado por un mandato que el propio fallo decide incluir o agregar al ordenamiento.*

El Tribunal Constitucional dominicano, hizo uso de estas, en la **Sentencia TC/0365/17**, en atención a una falencia detectada en el artículo 7 de la Ley núm. 50-58 sobre Drogas y Sustancias Controladas de la República Dominicana, de fecha 30 de mayo, en la que se clasificaba como traficantes a cualquier

<sup>10</sup> Nogueira Alcalá, Humberto Consideraciones sobre las sentencias de los tribunales constitucionales y sus efectos en América del Sur *Ius et Praxis*, vol. 10, núm. 1, 2004, pp. 113-158 Universidad de Talca Talca, Chile. P. 137. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/197/19711004.pdf>

persona que portara alguna sustancia alucinógena. Sostuvo por su parte el Tribunal, que el texto lo que debía era, más que otorgarle la condición de traficante, igualarle la pena. Esto entendiendo que lo que se busca es erradicar las sustancias controladas ya sea para la venta, como para el consumo o tenencia propia.

El texto inicial establecía: *“Cuando se trate de LSD o cualquier otra sustancia alucinógena, lo mismo que el opio y sus derivados, en la cantidad que fuere, se clasificará a la persona o a las personas procesadas como traficantes”.*

Mientras que el sustituido dispone:

Art. 7.- Cuando se trate de LSD o cualquier otra sustancia alucinógena, lo mismo que el opio y sus derivados, en la cantidad que fuera, se sancionará a la persona o a las personas procesadas **con la misma escala de penas previstas para los traficantes.**

**b. Sentencias reductoras:** Es aquella que señala que una parte del texto, frase, línea del texto contradice la Constitución. Como ejemplo podemos citar la sentencia TC/0461/21 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el numeral 2, del artículo 37, de la Ley núm. 41-08, de Función Pública del dieciséis (16) de enero del año dos mil ocho (2008).

La casuística está relacionada a impedimentos de edad para ingresar a la Carrera de Administración Pública, atendiendo al numeral 2, del artículo 37, de la Ley núm. 41-08, de Función Pública, que establecía que para ingresar a las carreras administrativa general y especiales, los candidatos deberán acreditar, además de los requisitos generales de ingreso al servicio público, tener una edad inferior a los cincuenta y cinco (55) años y no ser acreedor del beneficio de jubilación o pensión vulnera

los artículos 39 y 62 de la Constitución, en sus numerales 2 y 5.

El TC estimó tal apartado era inconstitucional, pero haciendo unos de una sentencia reductora, solo eliminó lo relativo a la edad de dicho artículo, por estimar que era el único aspecto anulable, por violentar el principio de igualdad y el de no discriminación.

*Por tales razones, la declaratoria de nulidad en el presente caso se hace exclusivamente de la expresión que señala “[t]ener edad inferior a los cincuenta y cinco (55) años” que figura en el texto del numeral 2, del artículo 37, de la referida Ley núm. 41-08.*

### **c. Sentencias aditivas o integradoras:**

Estas generalmente son respuesta a la **inconstitucionalidad por omisión legislativa**, por tanto, completan, o suplen el vacío normativo. Forman parte como pudimos ver más arriba del renglón de estimatorias, pero a la vez, de las manipulativas.

Nos permitimos en ese tenor, hacer mención a otra sentencia, TC/161/13, en ese expediente el Tribunal Constitucional acoge la acción directa de inconstitucionalidad en contra de la Resolución núm. 080- 09, del once (11) de agosto de dos mil nueve (2009), dictada por el Consejo Directivo de INDOTEL, en el entendido de que viola el principio de razonabilidad dispuesto en el artículo 40.15 de la Constitución, al haberse dispuesto mediante la resolución impugnada una tarifa única de carácter general a todos los usuarios de teléfonos y celulares, opten o no por “portarse”, teniendo por finalidad que las prestadoras de servicios de telefonía puedan recuperar la inversión que han realizado para hacer operativo el servicio de portabilidad numérica en República Dominicana, no se hacen cargos por servicio, sino por la “capacidad de optar por ese servicio”, lo que



deviene en un cobro por adelantado de un servicio que el consumidor.

El TC, en ese tenor, decidió agregar, que este cobro fuera únicamente a los *“usuarios que opten por el servicio de portabilidad numérica”*., para motivar la inclusión de que el cobro solo sea cargado a dichos usuarios, estableció que *no es razonable que el cargo de la portabilidad tan solo deba ser asumida por la generalidad de los usuarios, independientemente de que opten o no por hacer uso del servicio a la portabilidad numérica*; además de que las compañías telefónicas son los responsables de la optimización de sus servicios; los cuales les generan un lucro económico.

Como pudimos ver la labor hermenéutica que realiza el Tribunal Constitucional o cualquier corte constitucional, es compleja, y responde precisamente a la razón de su creación, dado que más que expulsar normas, su responsabilidad es dotar de certeza, previsibilidad y seguridad jurídica a las personas, la cual se materializa en la presencia de en un ordenamiento jurídico conforme y uniforme a los preceptos constitucionales.

Lo que demanda por igual, no solo que realice su labor, sino que permita que los otros poderes del Estado ejerzan la suya, sin injerencias. Como lo es, el Poder Legislativo.

Es debido resaltar que, las sentencias interpretativas o manipulativas son prueba del respeto a las normas emanadas del Poder Legislativo y su espíritu; las cuales solo son retiradas del ordenamiento jurídico, siempre que no sea posible alcanzar una interpretación conforme.

## IV. Conclusiones:

Resulta ineludible la necesidad de que las sentencias del Tribunal Constitucional sean acatadas, entendiendo el poder vinculante que tienen las mismas, por lo que descansa en los poderes públicos, en especial, en el legislador en el marco de las ADI, su debida observancia, en tanto que:

**1. Incurre en falta el legislador al desconocer las sentencias** puesto que la vinculatoriedad y nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional se encuentra expresamente concebido en nuestra carta magna.

2. Al inadvertir los precedentes, **abre la posibilidad de que nuevamente la norma sometida corra la suerte de ser inconstitucional** por ser contrario a los precedentes, que reiteramos, son la letra viva de la Constitución.

En ese sentido, ponemos un ejemplo, sin que esto se trate de una reprimenda, en días pasados, un legislador precisamente buscaba someter una ley para modificar la Ley 1306 bis, en su artículo 35 por ser este discriminatorio, ya que obligaba a la mujer a esperar 10 meses luego de divorciada para volver a casarse, en el entendido de que ésta pudiera estar embarazada.

Sin embargo, aclaramos, no es necesaria la propuesta legislativa a estos fines puesto que ya ese artículo se considera derogado, inexistente, pues el Tribunal Constitucional ya en Sentencia TC/0070/15, de fecha 16 de abril de 2015, declaró nulo tal artículo, entendiendo que viola el principio igualdad, y se base en presunciones que ya con los avances tecnológicos son fáciles de desmontar.

**3. Las sentencias de ADI, contemplan mandatos expresos, en cuanto a los aspectos que el legislador** no ha trabajado, o debe legislar porque la norma ha sido anulada, para evitar el vacío legislativo. Y debe hacerlo, en el tiempo que es ordenado, para no generar más distorsiones en el sistema.

Y esto no quiere decir que el Tribunal se encuentre por encima de ningún poder, sino que, por el contrario, lo que se busca es asegurar que la Constitución tenga plena eficacia normativa. Preservando su integridad y la soberanía popular que se refleja en la representación congresual a la hora de votar una ley.

Recordando que, como bien estableció Iván Escobar Fornos<sup>11</sup> el juez constitucional es el intérprete de la Constitución y no de la Ley. (...) Tiene capacidad de uniformar la jurisprudencia constitucional y la ley ordinaria en contraste con la Constitución. Hagamos todos, TC, y Poder Legislativo, de este país, el nuestro, una gran nación, sujetándonos a la carta magna y todos los poderes y atribuciones que de ella nacen. Pues es así y solamente así, que podremos alcanzar la vida en Constitución, que tanto ha pregonado Milton Ray Guevara a través de los años.

En el TC, estamos prestos para que todos juntos podamos igualmente, garantizar la Supremacía Constitucional, el orden Constitucional y garantizar los derechos fundamentales.

<sup>11</sup> LAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES Y SUS EFECTOS EN NICARAGUA. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional ISSN 1138-4824, núm. 12, Madrid (2008), págs. 89-116. Pág.104. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27226ivanescobarfornosajc12.pdf>



**Sesión de  
preguntas  
y respuestas**

## 1. Pregunta al magistrado Milton Ray Guevara: ¿Qué impacto tendría la educación constitucional en la ejecución de las sentencias constitucionales?

La educación yo he dicho, y he repetido muchas veces, en los últimos días, que enseñar la Constitución, es educar en democracia que no puede haber democracia sin demócratas y que los demócratas se forman a través de los principios de la convivencia que están integrados al texto constitucional. En consecuencia, ¿Qué es lo que pasa con el tema de las dificultades de ejecución de las sentencias de los tribunales constitucionales? Normalmente, son órganos públicos y poderes del Estado lo que mayormente no cumplen con las decisiones de los tribunales constitucionales, y eso por supuesto es un mal ejemplo, porque el ciudadano considera que hay una desigualdad que él está obligado a cumplir y que los órganos del Estado no están obligados.

En el proyecto de ley fundamental de Juan Pablo Duarte, que es el único libertador de América que escribió un texto constitucional para su pueblo, el artículo primero, Duarte decía lo siguiente: “La ley es la regla a la que deben acomodar sus actos así los gobernados así los Gobernantes”. Si eso era la ley, porque ahí estaba incluido el principio de legalidad, qué será la Constitución. Entonces evidentemente la educación constitucional desde los inicios va a fomentar en todos, el amor y el respeto por la constitución, paradójicamente en la República Dominicana nosotros estamos asistiendo a partir del día de ayer a un hermoso proceso en el cual las 52 universidades e institutos de educación superior de la República Dominicana han aceptado integrar en sus planes de estudio una asignatura que se llama “Educación Constitucional” y el lunes empiezan dos universidades UNAPEC y la Universidad del Caribe ya integrándola y en enero tendremos 17 universidades y así seguirán, y yo les digo a ustedes y supongo que ustedes van a compartir conmigo la misma percepción, ¿Quién necesita más forjarse en los valores de la convivencia que están integrados a la Biblia institucional del país que es la Constitución?, ¿Los estudiantes universitarios o los estudiantes de la Escuela Básica Inicial Primaria, Intermedia y Secundaria? Obviamente que son esos, y sin embargo, aquí el Ministro y el Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología reúnen las universidades con el tribunal y se logra un acuerdo por aclamación en una sesión de ese consejo que se celebró en uno de los salones de la Pontificia Universidad Madre y Maestra y hay un entusiasmo de las universidades tremendo, porque eso significa que esa asignatura de Educación Constitucional no es para los abogados, porque los abogados reciben Derecho Constitucional I y II, es para los médicos, para los economistas, para los administradores de empresa, para los ingenieros, para que sepan todos los: profesionales que las reglas de la convivencia lo que permite vivir con dignidad, en democracia, en libertad, con desarrollo y solidaridad, porque tenemos un estado social democrático de derecho, son las reglas de la Constitución respetadas y cumplidas, entonces no hay duda de que el Estado, los órganos del estado y los ciudadanos desde muy pequeños necesitan la educación constitucional y les voy a decir una cosa para mi sorpresa, en el último viaje que hice a España recientemente, no hace tanto tiempo, me encontré con que uno de los grandes maestros, gran amigo el maestro Manuel Aragón Reyes es uno de los más grandes maestros del Derecho Constitucional en Europa, magistrado emérito del Tribunal Constitucional español, gran amigo del pueblo dominicano, estuvo recientemente hace como un mes en Santiago en la Primera Jornada Constitucional Ulises Francisco Espaillat, estaba

reclamando en España todavía mayor formación y mayor conocimiento de la Constitución, y eso dice bastante y por eso no hay duda que la educación constitucional significa mayor respeto a la Constitución en sentido general y por ende a las decisiones que tomen los órganos jurisdiccionales, sobre todo para el Estado que es el que debe dar el ejemplo, porque si usted quiere que el ciudadano cumpla usted tiene la obligación de cumplir también y entonces no puede ser como yo señalaba hace un momento que el ciudadano tenga la percepción de que tiene que cumplir la sentencia, es el ciudadano, el sector privado y que el Estado está por encima de esas decisiones un órgano que ha sido creado por el Estado, porque el poder jurisdiccional ha sido creado por la carta de ruta, la carta de navegación del Estado que es precisamente la Constitución.

De manera que respondiendo ya concisamente a la pregunta indiscutiblemente que la educación constitucional servirá para fortalecer el cumplimiento de las decisiones del tribunal constitucional.

## **2. Pregunta para la magistrada Alba Beard: Dado el impacto de las decisiones del Tribunal Constitucional en el sistema democrático y su grado de vinculatoriedad, ¿Qué debe considerar el tribunal al emitir sus sentencias para garantizar la calidad de estas?**

Como le decía, lo que debe garantizar el tribunal es una debida motivación, pues una sentencia que no esté motivada, pues no está sujeta al control social y es importante, que la sociedad controle las decisión del tribunal constitucional, en tanto las decisiones se le opone como lo manda la misma Constitución a todos los poderes públicos y al Estado, las motivaciones en ellas está la calidad de la sentencia y que además, el tribunal esas motivaciones se ha cuidado muchísimo de hacerla en cada una de sus sentencias propias e incluso hay muchas sentencias que han sido anuladas de otros poderes del Estado o de otro poder jurisdiccional del Estado, precisamente por falta de motivación. Creo que la calidad exclusivamente de la sentencia, descansa en sus motivaciones, que no son motivaciones cualesquiera, sino que tienen que ser motivaciones fundadas, atinentes y pertinentes a la casuística que ha sido tratada.



**PANEL:**

**La omisión legislativa: retos  
y desafíos para el Estado  
constitucional dominicano**



# 1. ER

*ENCUENTRO*  
**DEL SENADO**  
*CON*  
*EL* **TRIBUNAL**  
**CONSTITUCIONAL**



**Panelista**

**Víctor Joaquín Castellanos Pizano**

Juez del Tribunal Constitucional



**Panelista**

**Justo Pedro Castellanos Khoury**

Juez del Tribunal Constitucional



**Panelista**

**José Manuel del  
Castillo Saviñón**

Senador provincia Barahona



**Panelista**

**Antonio Taveras**

Senador provincia  
Santo Domingo



**Panelista**  
**Víctor Joaquín Castellanos Pizano**  
Juez del Tribunal Constitucional

## La omisión legislativa: retos y desafíos para el Estado constitucional dominicano

La omisión legislativa constituye un tema de particular relevancia en la República Dominicana, motivo por el cual felicitamos al presidente del senado, el Dr. Ricardo de los Santos, así como al presidente del Tribunal Constitucional, Dr. Milton Ray Guevara, por la iniciativa de organizar el presente evento.

La omisión legislativa es una materia de actualidad, razón por la cual ha sido abordada por la doctrina constitucional vernácula y extranjera, tanto en obras generales, como en ensayos y artículos publicados en revistas especializadas. También ha sido objeto de ponderación y análisis por las altas cortes del país, particularmente por el Tribunal Constitucional que, al respecto, ha dictado numerosas sentencias.

El presente trabajo, necesariamente breve, se inicia con la explicación del concepto de la omisión legislativa y sus modalidades; luego, aborda la reserva de ley y los vacíos normativos, antes de efectuar unas cortas reflexiones sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto a los desafíos del Estado dominicano frente a la omisión legislativa.

### I.- El concepto y las modalidades de la omisión legislativa

La omisión legislativa es una infracción constitucional que consiste en el incumplimiento por parte del legislador respecto a la obligación constitucional de legislar sobre una cuestión determinada. Esta situación configura un motivo para acudir ante el Tribunal Constitucional y promover la regulación de la omisión legislativa incurrida mediante la interposición de una acción directa de inconstitucionalidad, de acuerdo

con el art. 36 de la Ley núm. 137-11.

Para poder servir de fundamento a una acción directa de inconstitucionalidad, la omisión legislativa debe vincularse con una exigencia constitucional específica de actuación por parte del Congreso Nacional, pues la violación por este órgano del simple deber general de legislar no constituye una inactividad susceptible de fundamentar la interposición de una acción directa de inconstitucionalidad.

La acción directa de inconstitucionalidad derivada de una omisión legislativa puede ser **absoluta** o **relativa**. **La omisión legislativa absoluta** surge por la ausencia total de regulación; es decir, cuando frente a **una reserva legal o un mandato de la Constitución**, el legislador no elabora la disposición normativa a su cargo. Pero la omisión legislativa absoluta también tiene lugar en los casos en que el legislador no vote las leyes necesarias para la creación de una nueva institución o la adaptación de viejas leyes a un nuevo orden constitucional.

Refiriéndonos a la **omisión legislativa relativa**, esta se produce cuando nos encontramos frente a un texto normativo deficiente o incompleto; es decir, en caso de que el legislador ejerza insatisfactoriamente su facultad de legislar, omitiendo determinadas previsiones cuya inclusión resulta constitucionalmente obligatoria. En este sentido, **«la omisión legislativa relativa supone una actuación imperfecta o incompleta del legislador»**.



## II.- La reserva de ley y los vacíos normativos

La omisión legislativa implica detenerse a analizar los supuestos en los que dicha infracción constitucional puede quedar configurada. En este sentido, debemos ponderar la inobservancia por el legislador de las obligaciones que generan a su cargo **las reservas de ley** formuladas por el constituyente. Y también, **los vacíos normativos** que se producen cuando, mediante sentencia, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso Nacional a legislar y este no corresponde.

En este orden de ideas, **la reserva de ley** consiste en un mandato de la Constitución que atribuye, exclusivamente, al legislador, la normación de un área específica del

ordenamiento jurídico. Implica, por tanto, una remisión expresa del constituyente a la ley, en sentido formal, para la regulación de un asunto, de modo que el tema reservado sea objeto de regulación por el Congreso Nacional, y solo por él. Se evita así la intervención al respecto de otros órganos con capacidad legislativa o reglamentaria.

De manera que la reserva de ley es una potestad legislativa irrenunciable en las materias reservadas. Además, la reserva de ley es indelegable, en vista de que, en la República Dominicana, el artículo 4 de la Constitución proscribiera a los encargados de los poderes públicos la delegación de sus atribuciones. Por tanto, en nuestro país, a diferencia de otros Estados, no existe la delegación legislativa, que se admite en la mayor parte de Europa, por lo que en esos

países el legislador puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar materias reservadas a la ley. En consecuencia, el Poder Ejecutivo puede emitir normas con rango de ley, como resulta el caso de España.

Ahora bien, para los fines del panel que hoy nos reúne, los vacíos normativos que deseamos resaltar son aquellos que se presentan cuando el Tribunal Constitucional emite **una sentencia de inconstitucionalidad de tipo exhortativa** al Congreso Nacional y este órgano legislativo no responde a dicho mandato o lo hace parcialmente. Esta situación pone en evidencia el vacío normativo que se configura, ya sea desde la fecha de notificación de la sentencia, o al vencimiento del plazo diferido que a tales fines indique la decisión.

### III.- La omisión legislativa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones con relación a la omisión legislativa. En efecto, mediante la Sentencia **TC/0079/12**, esta alta corte definió la inconstitucionalidad por omisión, «como la falta de desarrollo de los poderes *públicos con potestad normativa, durante un tiempo exorbitantemente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio desarrollo, de forma tal que se imposibilita su eficaz aplicación*».

Posteriormente, el Tribunal Constitucional señaló que «la omisión legislativa puede vulnerar garantías constitucionales, por lo que el silencio del legislador puede ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción directa en inconstitucionalidad», en la **Sentencia TC/0467/15**.

A su vez, el referido colegiado dictaminó

que, en el caso dominicano, «*la Constitución establece el mandato, más no un plazo determinado para cumplir lo ordenado, por lo que, corresponderá al interprete constitucional determinar la razonabilidad o no del tiempo transcurrido*».

Y, más recientemente, mediante **la Sentencia TC/0349/22**, el Tribunal Constitucional reiteró un fallo anterior, afirmando que «*[...] la acción directa de inconstitucionalidad por omisión ocurre «cuando el legislador no da cumplimiento a una obligación constitucional de dictar una ley o norma, es decir, la inobservancia de un mandato constitucional expreso o específico ordenado al Congreso Nacional*».

### IV.- Los desafíos del Estado dominicano frente a la omisión legislativa

Los tres principales desafíos que enfrenta el Estado dominicano con relación a la omisión legislativa son el cumplimiento voluntario de las reservas de ley establecidas por el constituyente **(A)**; el acatamiento oportuno de las sentencias del Tribunal Constitucional **(B)**; y la readecuación o armonización de disposiciones normativas obsoletas y corrección de la inconstitucionalidad sobrevenida **(C)**.

#### A) El Cumplimiento voluntario de las reservas de ley establecidas por el constituyente

El cuanto al cumplimiento o acatamiento voluntario por el legislador de las reservas de ley establecidas por el constituyente se presenta como uno de los retos de mayor relevancia que tiene actualmente el Congreso Nacional. Esta tarea implica, obligatoriamente, observar las instrucciones expresas que figuran claramente en la Carta

Sustantiva. La Constitución dominicana proclamada el 26 de enero de 2010 (modificada el 13 de junio de 2015) contiene un amplio catálogo de reservas de ley. Las omisiones legislativas al respecto ascienden a un total de ciento veinte (120), las cuales figuran desde el artículo 4 al 277 (inclusive).

## **B) El acatamiento oportuno de las sentencias del Tribunal Constitucional**

Otro de los retos que incumben al Congreso Nacional concierne a la conveniencia de que dicho órgano legislativo responda con mayor prontitud a las sentencias exhortativas dictadas por el Tribunal Constitucional con relación a la modificación o creación de leyes. Al respecto, a título de ejemplo, veamos el tiempo que tomó al Congreso Nacional responder a los mandatos de las siguientes decisiones del Tribunal Constitucional:

1) En la **Sentencia TC/0110/13**, el Tribunal Constitucional exhortó al Congreso Nacional a legislar, dentro de un plazo de dos (2) años, sobre el modo en que el Poder Judicial ejercerá la facultad ejecutiva jurisdiccional que dimana del párrafo I, del artículo 149 de la Constitución. Sin embargo, se tomó seis (6) años para que fuera votada al respecto la Ley núm. 396-19, de 1 de octubre 2019, actualmente vigente.

2) Por otro lado, en la **Sentencia TC/0274/13**, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley núm. 91, que instituyó el Colegio de Abogados, al tiempo de exhortar al Congreso Nacional a votar una nueva ley al respecto. **Esta** petición tuvo que esperar seis (6) años hasta la adopción de la hoy vigente Ley núm. 3-19, que creó el Colegio de Abogados, el 28 de enero 2019.

3) En otro sentido, el Tribunal Constitucional exhortó al Congreso Nacional a subsanar el vacío normativo regulatorio concerniente

al indulto, con la aprobación de una ley al respecto, mediante la **Sentencia TC/0189/15**. Sin embargo, ocho (8) años después, esta exhortación aún no ha sido acogida.

4) Asimismo, cabe destacar, que el Tribunal Constitucional exhortó al Congreso Nacional que legislara con relación a un régimen casacional más equilibrado, en un plazo no mayor de un año, mediante la **Sentencia TC/0489/15**. Pero esta petición fue obtemperada por el órgano legislativo ocho (8) años después, cuando fue votada la Ley núm. 2-23, sobre el Recurso de Casación.

5) Igualmente, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad por omisión legislativa incurrida por el Congreso Nacional en cuanto al incumplimiento de las obligaciones prescritas en los arts. 203, 210 y 272 constitucionales, mediante la **Sentencia TC/0113/21**. Dicho fallo también exhortaba a cumplir con lo dispuesto en dichos artículos en un plazo no mayor a dos (2) años. Pero esto no se ha logrado hasta la fecha.

6) Posteriormente, mediante la **Sentencia TC/0317/21**, el Tribunal Constitucional exhortó al Congreso Nacional a legislar, en un plazo no mayor de un (1) año, para que modificara el artículo 41 (parte in fine), de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, de 9 de septiembre 2005. Esta exhortación, dos años después, se encuentra pendiente de cumplimiento.

## **C) La readecuación de disposiciones normativas obsoletas y la corrección de inconstitucionalidad sobrevenida**

Con relación a este reto, destacamos que sobre el legislador también recae una obligación muy importante e indelegable, ya que no solo le corresponde elaborar las leyes, sino también revisar y adecuar periódicamente

las leyes que han quedado obsoletas. En caso de no hacerlo, surge la posibilidad de que la disposición sea cuestionada por vía la acción directa de inconstitucionalidad, para que el Tribunal Constitucional proceda, según dispone la ley.

Otra obligación puesta a cargo del Congreso Nacional estriba en que, luego de la Asamblea Nacional Revisora haber reformado o modificado la Constitución, incumbe a dicho órgano legislativo revisar que las disposiciones legales previamente puestas en vigencia se mantengan en armonía con las previsiones del nuevo texto constitucional modificado o reformado, pues de lo contrario se incurriría en el vicio de la inconstitucionalidad sobrevenida.

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de referirse a disposiciones legales cuya redacción original, aún existente al día de hoy, no responde ya a la evolución de la actual realidad socio-jurídica. En este sentido, podemos mencionar las siguientes:

1) La Sentencia **TC/0070/15**, que concierne al derecho de la mujer divorciada a contraer matrimonio nuevamente. Este fallo declaró inconstitucional el art. 35 de la Ley 1306-bis (sobre divorcio), de 1937, que imponía a la mujer divorciada esperar 10 meses, después de divorciarse, para volver a contraer matrimonio.

“La omisión legislativa como una infracción constitucional derivada del incumplimiento del legislador de su obligación de legislar ; estableció que la indicada omisión legislativa puede ser absoluta o relativa y sirve de fundamento para interponer ante el TC una acción directa en inconstitucionalidad y, abordó lo relativo a la omisión legislativa a la luz de la jurisprudencia del TC” .



2) En el mismo sentido, se destaca la Sentencia **TC/0226/21**, decisión que declaró no conforme con la Constitución el art. 27 de la indicada Ley 1306-Bis. Esta disposición no admitía el divorcio por mutuo consentimiento antes de los dos años posteriores a su celebración, ni después de 30 años de vida común, ni cuando el esposo tuviera por lo menos 60 años de edad y la mujer, 50.

3) Asimismo, conviene citar la relevante sentencia **TC/0267/23**, que atañe al reconocimiento como sucesores regulares, con iguales derechos, al cónyuge y al compañero o compañera de la pareja consensual sobrevivientes.

En definitiva, como hemos visto, la omisión legislativa enfrenta retos de gran envergadura que deben ser atendidos con prioridad, tales como el cumplimiento voluntario por el legislador de las reservas legales establecidas por el constituyente. Asimismo, la atención oportuna del Congreso Nacional a las sentencias exhortativas del Tribunal Constitucional, con relación a la creación o modificación de leyes.

1.º Encuentro del **Tribunal Constitucional** con el **Senado de la República Dominicana**



Y también, la readequación de las disposiciones normativas obsoletas para reducir los márgenes de disposiciones contrarias a la Constitución y enmendar los casos atinentes a la inconstitucionalidad sobrevenida.

Si logramos estos propósitos, estaremos contribuyendo con el fortalecimiento de la República Dominicana como Estado social y democrático de derecho.





**Panelista**

**Justo Pedro Castellanos Khoury**  
Juez del Tribunal Constitucional

## I. A GUISA DE INTRODUCCIÓN

Inicio mi intervención agradeciendo al Tribunal Constitucional<sup>1</sup> y al Senado de la República<sup>2</sup>, especialmente a quienes organizaron este primer encuentro entre jueces constitucionales y legisladores específicamente senadores, por la invitación para participar en este interesante panel y exponer unas brevísimas ideas en torno a la omisión legislativa y a los retos o desafíos que ella comporta para el Estado constitucional dominicano, en particular desde el ámbito de las instituciones a las que pertenecemos, un tópico que, por su trascendencia, amerita nuestra aguda y permanente atención. Para abordar el tema, realizaremos una sucinta aproximación conceptual a la omisión legislativa y a las sentencias constitucionales posibles para controlarlas, y luego expondremos algunos de los retos y desafíos que tienen ambas instituciones en dicho contexto, al tiempo de presentar algunas ideas para encararlos.

Antes, deo constancia de que este esfuerzo intelectual lo realizo con la única intención de potenciar un manejo más efectivo del asunto que nos convoca, mediante la definición de estrategias de trabajo conjunto, y, en tal virtud, no busca azuzar tensiones entre nuestras instituciones.

## II. CONCEPTUALIZACIÓN

### A. La omisión legislativa

El concepto omisión legislativa, según Eto Cruz, se constituye por “la falta de desarrollo de los poderes públicos con potestad normativa [*concretamente del Poder Legislativo, en nuestro sistema de Derecho; nota de JPCK*], durante un tiempo exorbitantemente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio desarrollo, de forma tal que se imposibilita su eficaz aplicación.”<sup>3</sup>

De esta figura jurídica puede derivarse una infracción a la Constitución dominicana -concretamente al principio de supremacía constitucional como límite a la libre configuración legislativa- cuando el hacedor de las normas no produce el texto normativo necesario o requerido o, aun haciéndolo, se olvida de incluir contenido importante. La omisión legislativa puede ser atacada mediante una acción directa de inconstitucionalidad por omisión que, como es bien sabido, forma parte del fuero del Tribunal Constitucional<sup>4</sup>. Al respecto, conviene aclarar que, tal y como indica Jorge Prats:

La omisión legislativa para poder servir de fundamento a una acción de inconstitucionalidad, **debe vincularse con una exigencia constitucional de acción, pues la**

<sup>1</sup> En lo adelante me referiré a este órgano constitucional como “TC” o por su nombre completo.

<sup>2</sup> En lo adelante me referiré a este órgano constitucional como “Senado”, “Cámara Alta” o por su nombre completo.

<sup>3</sup> ETO CRUZ, Gerardo. “La inconstitucionalidad por omisión”; revista *Doctrina Constitucional*, INDEJUC, Trujillo, 1992, p. 240, citado en: Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0079/12, del 15 de diciembre de 2012, párrafo 7.4, p. 7, [en línea], <https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/12931/sentencia-tc-0079-12-c.pdf>. Comprender este concepto, según Orozco Solano y Patiño, implica que “debe partirse de la existencia de un mandato constitucional, es decir, una exigencia constitucional de actuar, dirigida a los poderes públicos y que, de no cumplirla, vaciarían el contenido normativo de la Constitución”. (OROZCO SOLANO, Víctor Eduardo y PATIÑO, Silvia. *La inconstitucionalidad por omisión*; Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia (CONAEJ), edición especial, República Dominicana, julio 2008, pp. 45-46.)

<sup>4</sup> Al respecto, ETO CRUZ, señala que: “La inconstitucionalidad por omisión puede ser vista como un remedio eficaz frente a la inactividad del legislador que también viola frontalmente la enérgica pretensión de validez de las normas constitucionales, quedando los textos constitucionales, a la postre, sin posibilidad de ser vivida en su plenitud, precisamente, por el ocio del legislador que no observa el mandato que el Poder Constituyente delega al Poder Constituido, postergando así, diversas normas programáticas”. (Ob. cit., p. 7)

En esa tesitura se pronunció el Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0113/21 estableciendo que: “En algunos casos, como en el dominicano, la Constitución establece el mandato, más no un plazo determinado para cumplir lo ordenado, por lo que, corresponderá al intérprete constitucional determinar la razonabilidad o no del tiempo transcurrido entre la proclamación de la Constitución y la omisión legislativa aducida.

Ese no hacer se traduce en una vulneración del principio de supremacía constitucional, que se erige en una limitante al ejercicio de la libertad del legislador y las atribuciones competenciales que le conoce la Constitución, al extender de manera excesiva e irrazonable el plazo para el cumplimiento del mandato constitucional, impidiendo el ejercicio de algún derecho, garantía o precepto consagrado por la Constitución; en consecuencia, la omisión, puede, sin duda, configurar una infracción constitucional conforme lo dispone el artículo 6 de la Ley núm. 137-11 (...).” (Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0113/21, dictada el 20 de enero de 2021, párr. 10.2.2 y 10.2.3., pp. 25-26, [en línea], <https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/25179/tc-0113-21-tc-01-2014-0024.pdf>.)

**violación por el Congreso del simple deber general de legislar no constituye un silencio legislativo capaz de ganar significado autónomo y motivar dicha acción.** Hay omisión legislativa constitucionalmente relevante **cuando el legislador viola una imposición constitucional de legislar, omisión que impide la ejecución de los preceptos constitucionales** (por ejemplo, cuando, en violación del artículo 63.3 de la Constitución, no define en la ley la oferta educativa para el nivel inicial). Del mismo modo, hay omisión legislativa **cuando el legislador viola órdenes de legislar que exigen del legislador la emanación de una o varias leyes necesarias** para la creación de una nueva institución (por ejemplo, el Tribunal Constitucional) **o la adaptación de viejas leyes a un nuevo orden constitucional** (por ejemplo, la Ley de Carrera Judicial).<sup>5</sup>

Las omisiones legislativas tienden a ser clasificadas, según la dimensión en que se vulnera la norma constitucional, en absolutas o totales y relativas o parciales. Esta clasificación es útil para distinguir no solo los elementos y efectos de cada uno de estos tipos de silencios legislativos, sino también para tipificar las posibles decisiones a intervenir en ocasión de su control jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional, considerando los términos en que se produce la omisión.

Son absolutas o totales cuando en el ordenamiento jurídico hace falta alguna disposición normativa que realice o desarrolle algún precepto constitucional. En cambio, las relativas o parciales se dan cuando, habiéndose producido una actuación del legislador -concretada en una ley- sobre el desarrollo o concreción del precepto constitucional, viene a resultar que, desde

una perspectiva apegada al texto de la Carta Política, su contenido es incompleto o defectuoso con relación a su eficacia y fines constitucionales.

En todo caso, las omisiones legislativas absolutas comportan silencios totales del legislador, que degeneran en situaciones contrarias a la Constitución, siendo su objeto de control el silencio legislativo en sí mismo o la norma implícita contenida en ese silencio o que nunca se produjo; mientras que las omisiones legislativas relativas o parciales suponen silencios de la ley que provocan, por igual, escenarios de inconstitucionalidad cuyo objeto de control es aquello que el enunciado calla o la norma implícita derivada de sus lagunas o vaguedades.

En fin, que las omisiones a las que nos hemos referido suponen la inacción del legislador respecto de su constitucional obligación de emitir leyes respecto de asuntos previstos en la Norma Fundamental que ameritan de un ulterior desarrollo normativo para ser funcionales y efectivos, siempre para realizar el principio de la supremacía constitucional.

## **B. Las sentencias constitucionales**

En el marco de las omisiones legislativas, el Tribunal Constitucional puede elegir entre una variedad de sentencias constitucionales para resolver los controles de constitucionalidad que, al respecto, se le presenten en el marco de acciones directas de constitucionalidad, pero en esta ocasión centraremos nuestra atención en dos de ellas: las sentencias interpretativas de exhortación legislativa y las sentencias interpretativas con orden directa para legislar.

### **1. Las sentencias interpretativas de exhortación legislativa**

<sup>5</sup> JORGE PRATS, Eduardo. Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; IUS NOVUM, Amigo del Hogar, primera edición, 2011, p. 85. Las negritas son nuestras.

Las sentencias interpretativas de exhortación legislativa están previstas en el párrafo III del artículo 47 de la ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (LOTCCP)<sup>6</sup>, que dota al TC de una facultad discrecional para dictar este tipo de decisiones en el marco del control concentrado de constitucionalidad<sup>7</sup>.

Landa Arroyo aborda el concepto, indicando que son exhortativas aquellas sentencias, en las que:

El órgano de control constitucional **declara la incompatibilidad constitucional de una parte o la totalidad de una ley o norma con rango de ley, pese a lo cual no dispone de su inmediata expulsión del ordenamiento constitucional, sino que recomienda al Parlamento para que, dentro de un plazo razonable, expida una ley sustitutoria con un contenido acorde a las normas, principios o valores constitucionales.**

Como puede observarse, si en sede constitucional se considera ipso facto que una determinada disposición legal es contraria a la Constitución, **en vez de declararse su invalidez constitucional**, se confiere al legislador un plazo determinado o determinable **para que la reforme, con el objeto de eliminar la parte violatoria del texto fundamental.** En este tipo de sentencias se invoca el concepto de *vacatio sententiae*, mediante el cual se dispone la suspensión de la eficacia de una parte del

fallo. Es decir, se modulan los efectos de la decisión en el tiempo. Dicha expresión es un equivalente jurisprudencial de la *vacatio legis* o suspensión temporal de la entrada en vigencia de una ley aprobada<sup>8</sup>.

Es decir, que este tipo de sentencias constitucionales tiene lugar ante escenarios en que el TC estima que el Legislativo debe poner en marcha su libertad configurativa para emitir una norma legal, sea para solventar una omisión legislativa -absoluta o parcial-, o a fin de reparar un vicio de inconstitucionalidad que afecte a un precepto legal, en el ánimo de hacerlo conforme con la Constitución. Esta tipología de sentencias se limita a sugerir al legislador que produzca o ajuste la norma en los términos contenidos en dicha sentencia exhortativa, para garantizar su compatibilidad con la Constitución; con ella, el Tribunal se abstiene de intervenir directamente en la función legislativa, como hace en los casos en que, por ejemplo, manipula -sea añadiendo, suprimiendo o sustituyendo- el contenido de la ley.

Dicho de otro modo, son sentencias que, en palabras de Nogueira Alcalá, “establecen recomendaciones o directrices al órgano legislativo, llamándolo a legislar sobre determinadas materias con determinadas orientaciones o principios para actuar dentro del marco constitucional”.<sup>9</sup>

Profundizando sobre lo dicho, Jorge Prats pone de manifiesto que:

<sup>6</sup> En lo adelante me referiré a ella como “LOTCCP” o por su nombre completo.

<sup>7</sup> El artículo 47 de la LOTCCP reza: “Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. (...) Párrafo III.- “Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.” (Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, promulgada el 15 de junio de 2011, Gaceta Oficial número 10622, pp. 10-11,

<sup>8</sup> LANDA ARROYO, César. “Las sentencias atípicas en la jurisdicción constitucional latinoamericana” en BOGDANDY, Armin Von, MORALES ANTONIAZZI, Mariela y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coordinadores), La justicia constitucional y su internacionalización ¿Hacia un *Ius Constitutionale Commune* en América Latina?, tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de México (UNAM), México, 2010, pp. 615-616

<sup>9</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. “Consideraciones sobre la tipología y efectos de las sentencias emanadas de tribunales o cortes constitucionales”. Citado por OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro; en: “Tipología de nuestras sentencias constitucionales”, revista *Vniversitas*, número 108, diciembre 2004, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá: Colombia, p.

“El poder de que gozan los jueces constitucionales mientras controlan las inconstitucionalidades por omisión, el cual ha sido visto como un desafío a la democracia que insta la Constitución, pues refuerza la división de poderes. Estableció que uno de los mayores retos y desafíos que recaen sobre el Poder Legislativo, no solo es legislar, sino también la de acatar las distintas sentencias interpretativas del TC”.

Se trata de sentencias que, **al tiempo de declarar la inconstitucionalidad de una ley no reparan la omisión legislativa[,] sino que se limitan a plantear un principio en virtud del cual la laguna legislativa debe ser cubierta** tanto por el legislador como por la Administración o los jueces. Este tipo de sentencias, denominadas sentencias-leyes, programáticas o prescriptivas, no se limitan a una sutil recomendación o invitación al legislador, sino que  **fija los criterios normativos con base en los cuales el legislador ha de elaborar las leyes.** El legislador pasa así a una especie de función de legislador delegado, en donde **únicamente le restaría hacer la norma dando cumplimiento a los requisitos establecidos por el tribunal constitucional.** Estas sentencias, como todas las sentencias constitucionales, vinculan a todos los poderes públicos y en particular a quien van especialmente dirigidas, el legislador.<sup>10</sup>

Una sentencia con estas connotaciones, según Orozco Solano y Patiño, dependiendo de la naturaleza de la omisión, puede presentarse bajo una de las siguientes modalidades:

- Cuando la omisión todavía no se torna inconstitucional, pero si el legislador no actúa pronto, su inactividad se vuelve inconstitucional. En estos casos la sentencia es una suerte de recordatorio para que dicte la norma, ya que de lo contrario a futuro estaría produciéndose una omisión inconstitucional.

- Cuando la omisión ya es inconstitucional (que es el caso más común), el Tribunal recomienda al legislador dictar la norma. Aquí la sentencia es una invitación al órgano renuente a que apruebe las normas faltantes.

- Por último, cuando, ante una omisión legislativa, el Tribunal recomienda al legislador que dicte la norma porque, de lo contrario, procederá a declarar la inconstitucionalidad de la omisión. Es decir, se emite una especie de amenaza de que se dictará una futura sentencia estimatoria si no se actúa según lo recomendado.<sup>11</sup>

Conviene precisar que, en el caso del Tribunal Constitucional dominicano, en el marco de las sentencias interpretativas exhortativas, se ha optado por declarar la inconstitucionalidad de la omisión, diferir los efectos de la inconstitucionalidad, recomendar al Congreso Nacional que emita la norma faltante y advertirle que en caso de no obtemperar a la recomendación dentro del plazo prefijado para materializar la recomendación cesará el diferimiento y la inconstitucionalidad cobrará pleno vigor.

## 2. Las sentencias interpretativas con orden para legislar

A diferencia de las anteriores, aquí el Tribunal Constitucional pura y simplemente se limita a reconocer la inconstitucionalidad de la

<sup>10</sup> JORGE PRATS, Eduardo. Derecho Constitucional; volumen I, Editora Búho, S. R. L., Distrito Nacional, cuarta edición, 2013, p. 583. Las negritas son nuestras.

<sup>11</sup> Cfr. OROZCO SOLANO, Víctor Eduardo y PATIÑO, Silvia. Ob. cit., pp. 166-167. Las modalidades anteriores coinciden en que todas tienen un “efecto anoticiador” (Ibid., p. 167) conforme al cual la recomendación “no resulta preceptiva, sino que se emiten simples consejos o advertencias” (Ídem) al legislador.

omisión legislativa y a ordenarle al legislador que elabore la norma ausente o el contenido legal inexistente. Al respecto, Orozco Solano y Patiño precisan:

[N]o se debe soslayar que el Legislador goza de discrecionalidad en cuanto al contenido de ese desarrollo, **a menos que el precepto constitucional consagre ciertos criterios que deben ser observados a la hora de elaborar esas normas, en cuyo caso, [el Tribunal Constitucional] debe indicarlos con el cuidado extremo de no suplantar la voluntad del Legislador, incurriendo en el vicio de interpretar esos criterios de manera extensiva o distinta de lo que previó el Poder Constituyente.**<sup>12</sup>

Es este, pues, el escenario en que se producen los distintos retos y desafíos a los que se enfrentan el TC y el Senado a propósito de las omisiones legislativas, pues si bien el colegiado constitucional solventa las omisiones -sobre todo mediante sentencias interpretativas en el marco de las acciones directas de inconstitucionalidad por omisión, comúnmente exhortativas o con orden para legislar-, tales decisiones no están siendo acatadas o cumplidas dentro -ni fuera- de los plazos prefijados por el Tribunal Constitucional para que el legislador produzca la norma o adecúe el texto de la ley estimada como inconstitucional en los términos recomendados u ordenados en las referidas sentencias.

A continuación, conoceremos algunos de los retos y desafíos que enfrentan nuestras instituciones para enfrentar las omisiones legislativas.

### III. RETOS Y DESAFÍOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL SENADO DE LA REPÚBLICA ANTE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS

Primero veremos los que se presentan al Tribunal Constitucional y, luego, pasaremos a esbozar los que conciernen al Senado.

#### A. Del Tribunal Constitucional

No está demás, para comprender la dimensión de los retos o desafíos que tiene el Tribunal Constitucional en la materia, recordar que, conforme las definiciones aportadas por la ley número 137-11, este funge, según su artículo 1, como el “órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad”<sup>13</sup>, único calificado para ejercer, conforme su artículo 36, el control directo de “las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, **que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva**”<sup>14</sup>; todo lo cual lleva a cabo mediante decisiones que, en los términos del artículo 184 constitucional, “son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y todos los órganos del Estado.”<sup>15</sup>

Cada vez que al TC le toca examinar casos de omisiones legislativas, lo mismo relativas que absolutas, se activa su facultad discrecional para determinar el tipo de sentencia idónea para resolver el conflicto de constitucionalidad en cuestión y, asimismo, decidir, en el contexto de las naturales tensiones que provoca la cuestión, entre, como diría Gozaíni, “el ejercicio tradicional de la democracia representativa y la actividad que tienen los tribunales y jueces

<sup>12</sup> Ibid., p. 180. Las negritas son nuestras.

<sup>13</sup> Artículo 1 de la LOTCPC. Ley número 137-11, ob. cit., p. 2.

<sup>14</sup> Artículo 36 de la LOTCPC. Ley número 137-11, ob. cit., p. 9. Las negritas son nuestras.

<sup>15</sup> Artículo 184 de la Constitución dominicana. Constitución de la República Dominicana, votada y proclamada por la Asamblea Nacional, el 13 de junio de 2015, Gaceta Oficial número 10805, del 10 de julio de 2015, p. 58, [en línea], <https://presidencia.gob.do/sites/default/files/statics/transparencia/base-legal/Constitucion-de-la-Republica-Dominicana-2015-actualizada.pdf>.

<sup>16</sup> GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. Introducción al derecho procesal constitucional; Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires: Argentina, 2006, p. 106, [en línea], <https://fundacion-rama.com/wp-content/uploads/2022/04/1989.-Introduccion-al-Derecho-%E2%80%A6-Gozaini-1.pdf>.



constitucionales”;<sup>16</sup> o sea, escoger entre una decisión que confiera la oportunidad al legislador de llenar el vacío normativo determinado como inconstitucional -mediante una sentencia interpretativa de exhortación legislativa o con la orden directa de legislar- o una a través de la cual provea directamente el contenido ausente -una interpretativa manipulativa en cualquiera de sus variantes: aditiva, reductora o sustitutiva-

En un órgano comprometido con la sensible labor de conservar tanto la supremacía constitucional como la defensa del orden constitucional<sup>17</sup>, caracterizado, además,

por la pluralidad, en el marco de la cual concurren pensamientos heterogéneos, esas tensiones, que a la vez comportan retos y desafíos para nuestra institución, se expresan en los escenarios de la acción directa de inconstitucionalidad por omisión y de los incidentes relativos a la ejecución de las sentencias del TC, y es eso lo que veremos enseguida.

### **1. En el ámbito de la acción directa de inconstitucionalidad por omisión**

Como se ha explicado, es habitual que en las deliberaciones del Tribunal Constitucional,

<sup>17</sup> No está de más resaltar que, allí en el Pleno del Tribunal Constitucional del cual formo parte se practica a plenitud el ejercicio de la democracia para la toma de sus decisiones, aun con la particularidad de que para arribar a una decisión se necesita el voto favorable de una mayoría calificada de nueve de sus trece miembros, tal y como exige el artículo 186 constitucional, que reza: “Integración y decisiones. El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”. (Artículo 186 de la Constitución dominicana. Constitución de la República Dominicana, ob. cit., p. 58).

a propósito de estos procesos de justicia constitucional, el foco se dirija a definir la naturaleza o tipología de la sentencia que se usará para resolver el conflicto de inconstitucionalidad por omisión planteado, considerando la dimensión del vacío legal en cuestión; y, con ello, el alcance interventor de su decisión en los dominios del Congreso Nacional y, consecuentemente, en la libre configuración legislativa de este último.

Por mejor decir, representa un reto o desafío para el Tribunal Constitucional dominicano afrontar las omisiones legislativas mediante decisiones que no socaven, aunque limiten, las facultades discrecionales que ostenta el Poder Legislativo para producir leyes; o bien, producir sentencias constitucionales en las que, en términos equilibrados, evite injerir en el Congreso y violar el principio de separación de funciones, al tiempo en que salvaguarda, con todo el rigor necesario, la supremacía jurídica de la Constitución y la estabilidad del orden constitucional.

En efecto, el poder del que gozan los jueces constitucionales mientras controlan las inconstitucionalidades por omisión, ha sido visto por la doctrina, Gozaíni en particular, como un “auténtico desafío a la democracia”<sup>18</sup> que instaura la Constitución cuando “refuerza la división de poderes y funciones, sin promover invasiones entre unos y otros”.<sup>19</sup>

En ese contexto, me inscribo entre quienes defienden la legitimidad del TC para conocer las inconstitucionalidades por omisión, a partir de la lectura sistemática de los artículos 6 y 36 de la LOTCPC. El primero, relativo a

las infracciones constitucionales, reza: 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. (...) <sup>20</sup>

Y el segundo, que versa sobre el objeto del control concentrado, establece que: “La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva”.<sup>21</sup>

Por igual, considero legítimo que se dicten sentencias interpretativas, con o sin exhortación al legislador, cuando la omisión es absoluta -o sea, cuando no se haya producido la ley prevista en el texto constitucional en los términos y tiempos que ella manda-; siempre teniendo presente las particularidades del caso, así como la dimensión y trascendencia de la norma ausente; en virtud de todo lo cual, el Tribunal Constitucional tiene la obligación de establecer si procede recomendar al legislador que produzca la ley o compelerlo expresamente a que lo haga.

Asimismo, pienso que se deben adoptar las sentencias interpretativas exhortativas cuando la omisión relativa verse sobre

<sup>17</sup> No está de más resaltar que, allí en el Pleno del Tribunal Constitucional del cual formo parte se practica a plenitud el ejercicio de la democracia para la toma de sus decisiones, aun con la particularidad de que para arribar a una decisión se necesita el voto favorable de una mayoría calificada de nueve de sus trece miembros, tal y como exige el artículo 186 constitucional, que reza: “Integración y decisiones. El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”. (Artículo 186 de la Constitución dominicana. Constitución de la República Dominicana, ob. cit., p. 58).

<sup>18</sup> GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. ob. cit., p. 108.

<sup>19</sup> Ídem.

<sup>20</sup> Ley número 137-11, ob. cit., p. 3.

<sup>21</sup> Ley número 137-11, ob. cit., p. 9.

aspectos en los que la intervención del Tribunal pueda menoscabar la libertad configurativa del legislador. Es decir, cuando lo que haga falta para que la norma sea conforme con la Constitución no implique que el TC transite por los rieles legislativos y usurpe la función del legislador.

Por último, también soy partícipe de que el TC dicte sentencias interpretativas manipulativas -aditivas, reductoras o sustitutivas- cuando la omisión relativa verse sobre cuestiones desprovistas de complejidad y que no ameriten de una necesaria intervención del hacedor de las normas para que el texto se adapte a la Constitución; todo de conformidad con el artículo 47 de la LOTCPC<sup>22</sup> que consagra todas estas posibilidades.

En fin, que uno de los mayores retos o desafíos a los que se enfrenta el Tribunal Constitucional en el marco de la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa, lo constituye su decisión respecto del tipo de sentencia a intervenir para solventar el conflicto en cuestión. No hay una fórmula perfecta para fallar estos casos, ni para identificar cuál es la salida más idónea o razonable y, pues, el TC analiza, caso por caso, cuál tipología resulta mejor en cada escenario de omisión legislativa, teniendo presente, en todo caso, las ya señaladas

implicaciones institucionales.

## **2. Respecto de los incidentes para solventar dificultades relativas a la ejecución de sentencias del TC**

Conforme a la parte final del artículo 9 de la LOTCPC, el Tribunal Constitucional: “[c] onocerá de las cuestiones incidentales que surjan ante él y dirimirá las dificultades relativas a la ejecución de sus decisiones”<sup>23</sup>; en virtud de lo cual, según el artículo 50, “dispondrá en la sentencia o en actos posteriores, el responsable de ejecutarla y en su caso, resolver las incidencias de la ejecución conforme las disposiciones del artículo 87 (...)”<sup>24</sup> de dicha ley.

Esta facultad para dirimir las dificultades relativas a la ejecución de las decisiones del TC ha sido fortalecida con la creación de la Unidad de Seguimiento de la Ejecución de las Sentencias (USES)<sup>25</sup>, que es el órgano adscrito a la secretaría general del Tribunal Constitucional a través del cual se canalizan los incidentes relativos a las dificultades de ejecución o para dar seguimiento al cumplimiento de las sentencias del tribunal.<sup>26</sup>

Situados en este punto, otros retos o desafíos que se le presentan al Tribunal Constitucional se generan cuando la sentencia que resuelve una omisión legislativa es incumplida y, por otra parte, cuando su ejecución enfrenta

<sup>22</sup> Este reza: “Artículo 47.- Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.

Párrafo I.- Del mismo modo dictará, cuando lo estime pertinente, sentencias que declaren expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad afecte íntegramente a su texto. Párrafo II.- Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado. Párrafo III.- Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.” (Ibid., pp. 10-11.)

<sup>23</sup> Ley número 137-11, ob. cit., p. 5.

<sup>24</sup> Artículo 50 de la LOTCPC. Ibid., p. 11. El artículo 87 al que hace mención la parte final del citado artículo 50 de la LOTCPC, versa sobre los poderes del juez de amparo y, al respecto, reza: “Poderes del Juez. El juez de amparo gozará de los más amplios poderes para celebrar medidas de instrucción, así como para recabar por sí mismo los datos, informaciones y documentos que sirvan de prueba a los hechos u omisiones alegados, aunque deberá garantizar que las pruebas obtenidas sean comunicadas a los litisconsortes para garantizar el contradictorio. Párrafo I.- Las personas físicas o morales, públicas o privadas, órgano o agente de la administración pública a quienes les sea dirigida una solicitud tendiente a recabar informaciones o documentos están obligados a facilitarlos sin dilación, dentro del término señalado por el juez. Párrafo II.- Todo funcionario público, persona física o representante de persona moral que se negare a la presentación de informaciones, documentos o cualquier otro medio de prueba requerido por el juez, podrá ser apercibido por la imposición de apercibimiento, sin perjuicio de incurrir, de persistir su negativa, en desacato”. (Ibid., p. 20.)

<sup>25</sup> En lo adelante me referiré a este organismo como “USES” o por su nombre completo.

<sup>26</sup> El reglamento jurisdiccional del TC, en sus artículos 26 y 27, precisa: “Artículo 26. Ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional: La Unidad de Seguimiento de la Ejecución de las Sentencias (en lo adelante, la “USES”) persigue la ejecución efectiva de las sentencias del Tribunal mediante la estructuración de los mecanismos de recepción, investigación y trámite de las solicitudes tendientes a resolver las dificultades o el incumplimiento de sus decisiones. La USES se encuentra adscrita al Pleno y se rige por un manual de funcionamiento aprobado por este último. Estará integrada por el secretario, quien la coordinará, y el encargado jurídico del Tribunal Constitucional.

dificultades.

### a. Cuando el incidente es por incumplimiento

El principal escenario, de los dos mencionados antes, es el del incumplimiento. Tanto cuando se trata de una sentencia de exhortación o recomendación como cuando se trata de una que contiene mandato expreso a legislar. Las sentencias interpretativas de exhortación legislativa, cuando versan sobre una omisión legislativa parcial o relativa, se caracterizan porque en su parte dispositiva o fallo incluyen indicaciones expresamente dirigidas al legislador para que produzca una ley modificando lo que sea necesario conforme a lo establecido en dicha decisión -agregando, eliminando o sustituyendo-; todo, a fin de salvaguardar la supremacía constitucional. Para esto es usanza que los Tribunales Constitucionales confieran varios plazos. Uno, el primero, dando una *vacatio sententiae*, o sea, difiriendo los efectos de la inconstitucionalidad -habitualmente por el mismo espacio temporal conferido a la exhortación- y, a seguidas, otro, que habitualmente es de un año o el equivalente, en principio, a dos legislaturas<sup>27</sup>, impulsando a los congresistas a que legislen en torno a la cuestión de inconstitucionalidad determinada. Advirtiéndoles, además, en la mayoría de las ocasiones, que, en caso de no obtemperar a la recomendación dentro del plazo prefijado, la inconstitucionalidad cobrará pleno vigor y la situación pasará a ser regida por el precedente vinculante<sup>28</sup>.

siempre y cuando en la decisión se provea el contenido regulatorio ausente; puesto que de no hacerlo la laguna normativa persistiría.

Cuando se trata de sentencias exhortativas es poco lo que puede hacer el órgano controlador para que el órgano competente elabore la ley ausente conforme a lo que se ha indicado en la sentencia de recomendación; pues si bien es cierto que este remedio procesal, en palabras de Orozco Solano y Patiño, “elimina la discusión tradicional acerca de la eventual intromisión de un poder público sobre otro, con el consecuente quebranto del principio de separación de poderes”<sup>29</sup>, también es cierto que, según dichos autores, “este tipo de medida no tiene ninguna garantía de respaldo en aquellos casos en que el órgano omitente no cumple la recomendación, manteniéndose entonces el vacío normativo”<sup>30</sup>. O sea, que, según estos, “no puede atribuirse ningún tipo de consecuencia jurídica al incumplimiento de una recomendación sino sólo consecuencias políticas, razón por la cual el control de constitucionalidad se vuelve inoperante en este caso”.<sup>31</sup>

Dicho de otra manera, si el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso Nacional a producir una ley con el propósito de cubrir un silencio legislativo y este último no obtempera a ese llamado dentro del tiempo establecido, ni después, no hay, jurídicamente hablando, cómo sancionarle por incumplir

Artículo 27. Mecanismos de ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional: De acuerdo con lo establecido en los artículos 9 y 50 de la Ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional dispondrá en la sentencia quién debe ejecutarla y la forma de ejecución. Las dificultades de ejecución serán resueltas por el Pleno, previo informe de la USES. El Pleno instruirá a la USES para realizar todas las gestiones necesarias a los fines de garantizar el cumplimiento de sus decisiones cuando la parte interesada le haya informado las dificultades de ejecución”. (Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional; Tribunal Constitucional de la República Dominicana, primera reimpresión, Editora Búho, S. R. L., 2018, pp. 23-24, [en línea], <https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/23669/reglamentojurisdiccionaltrcd.pdf>.) El procedimiento para tramitar las solicitudes de seguimiento de ejecución a las sentencias del Tribunal Constitucional está previsto en la resolución número TC/0001/18, del 5 de marzo de 2018, contentiva del Manual de Procedimiento de la Unidad de Seguimiento de la Ejecución de las Sentencias, [en línea], <https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/15308/tc-0001-18-resolucion-uses.pdf>. Ulteriormente se dictó la resolución número TC/0003/21, del 20 de enero de 2021, relativa a las medidas a ser adoptadas para la efectiva ejecución de las decisiones del Tribunal Constitucional, [en línea], <https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/24783/tc-0003-21-resoluci%C3%B3n-uses.pdf>.

<sup>27</sup> Conviene aclarar que no tiene que ser así necesariamente, o sea, de un año o el equivalente a dos legislaturas, pues determinar esto queda a la entera discreción del Tribunal Constitucional en su afán de garantizar el cumplimiento de su fallo.

<sup>28</sup> Al respecto, confrontar la sentencia TC/0489/15, en la que, si bien es cierto que el Tribunal Constitucional dominicano no resolvió expresamente sobre una omisión legislativa, sí formuló exhortaciones al legislador para que produjera un recurso de casación más equilibrado; designio que materializó ocho años después con la ley número 2-23, sobre el recurso de casación. (Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0489/15, dictada el 6 de noviembre de 2015, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc048915>.)

<sup>29</sup> OROZCO SOLANO, Víctor Eduardo y PATIÑO, Silvia. Ob. cit., p. 168.

<sup>30</sup> Ídem.

una recomendación a legislar, ni tampoco cómo obligarlo sin afectar su autonomía y discrecionalidad para hacer las leyes.

Por tanto, ubicados en el hipotético de que se presente al TC un incidente sobre la ejecución de una sentencia de exhortación legislativa incumplida cabe preguntarse: ¿Cómo podría el TC afrontar esa situación?; ¿cómo podría el TC compeler al Congreso Nacional para que cumpla con una sugerencia, que, por definición, si bien no constituye un mandato expreso, siempre es una decisión vinculante para todos los poderes públicos, incluido el Congreso Nacional? ¿Qué medidas podrían entonces adoptarse para que el Legislativo cumpla con lo que constituye una mera invitación, propuesta o recomendación a legislar?

Esto, por tanto, comporta un verdadero desafío para el Tribunal Constitucional de cara a su deber de garantizar la supremacía jurídica de la Carta Sustantiva y entereza del orden constitucional.

En escenarios como este, la doctrina -en particular, Orozco Solano y Patiño- sugiere el ulterior dictado de “soluciones definitivas”<sup>32</sup>; o sea, que, colocados ante el incumplimiento de su exhortación, el TC proceda a ordenar, concreta y específicamente, que se produzca la ley para así evitar que la autoridad competente eluda su deber constitucional y, pues, sea compelido a concertar lo ordenado

sin posibilidad de excusas. Habría que ver, entonces, si, en el escenario de un incidente por incumplimiento de una sentencia interpretativa de exhortación legislativa, el Tribunal Constitucional optaría por convertir aquello que empezó siendo una sugerencia en una orden expresa al legislador para que llene el vacío normativo determinado como inconstitucional.

Por otro lado, la cuestión es diferente cuando la sentencia contiene una orden expresa al legislador para que se pronuncie dentro de un plazo determinado<sup>33</sup>. En estos casos -los de sentencias con un mandato expreso- no habría mayores desafíos, pues sólo cabe dar curso al incidente de ejecución y, comprobada la falta de ejecución de la sentencia, adoptar las medidas correspondientes conforme a la resolución número TC/0003/21, del 20 de enero de 2021.<sup>34</sup>

## **b. Cuando el incidente es para el seguimiento de la ejecución**

Si el problema se presenta porque existen dificultades para llevar a cabo lo sugerido u ordenado por el Tribunal Constitucional, es decir, mientras se trata de ejecutar o cumplir la sentencia que resuelve el conflicto de la omisión inconstitucional, el TC debe interactuar con el Legislativo, a través de la USES, a los fines de investigar los motivos por los que no se ha podido materializar lo

<sup>31</sup> Ídem.

<sup>32</sup> La doctrina con esto hace alusión a medidas previstas en la decisión que “permiten solventar, con carácter permanente, los efectos que se producen a consecuencia de la falta de desarrollo del precepto constitucional de ejecución condicionada (...). Entre estas medidas se pueden mencionar: la potestad del Tribunal Constitucional de recurrir a la aplicación del precepto de ejecución diferida con efectos erga omnes, la facultad de emitir una orden a la autoridad omitente, y el caso particular de las sentencias aditivas, desarrolladas por la doctrina y la justicia constitucional italiana”. (Ibid., p. 172.)

<sup>33</sup> Es esto lo que, en principio, ha de ocurrir en los casos de omisiones legislativas absolutas. Allí las sentencias no tienden a exhortar aunque no se excluye la posibilidad de que el caso concreto amerite de otra tipología de sentencia constitucional, por lo que el TC expresamente ordena al Legislativo que produzca la norma faltante conforme a los términos del precedente y de acuerdo al mandato derivado desde la Constitución, tal y como aconteció en el caso de la sentencia TC/0113/21. (Cfr. Sentencia TC/0113/21, párrafo 10.2.16, ob. cit., p. 31). Las sentencias exhortativas con mandato expreso para legislar han sido descritas por el TC, en su sentencia TC/0409/22, del 6 de diciembre de 2022, en los términos siguientes: “1. Que la decisión cuyo cumplimiento se promueve haya sido emitida por el Tribunal Constitucional, sea firme y contenga una orden o mandato; 2. Que el solicitante haya sido parte en el proceso que dio lugar a la sentencia del Tribunal Constitucional cuyo cumplimiento se promueve o demuestre tener un interés actual; 3. Que la decisión del Tribunal Constitucional cuyo cumplimiento se pretende se encuentre actualmente en estado de incumplimiento parcial o total.” (Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0409/22, del 6 de diciembre de 2022, párrafo 10.a), pp. 24-25, [en línea], <https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/31986/tc-0409-22-tc-09-2019-0009.pdf>.)

<sup>34</sup> Esta resolución, en su ordinal sexto establece lo siguiente: “Declarar que, ante la comprobada falta de ejecución de una sentencia, este tribunal podrá: a. Imponer astreinte contra el responsable del acto u omisión. b. Requerir al Ministerio Público que corresponda o al abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria el auxilio de la fuerza pública para ejecutar lo decidido. c. Denunciar la violación del artículo 114 del Código Penal ante la autoridad competente, a fin de que proceda a la instrumentación de un expediente que serviría de base para el sometimiento ante la jurisdicción penal contra el responsable de la inexecución. d. Poner en conocimiento de la autoridad competente

previsto en la sentencia y, conocidos estos, presentar un informe detallado al Pleno del TC para que este disponga lo necesario en aras de resolver la dificultad de ejecución, conforme a las resoluciones TC/0001/18, del 5 de marzo de 2018 y TC/0003/21, del 20 de enero de 2021, referidas antes.

## B. Del Senado de la República

En el ámbito de las omisiones legislativas, desde nuestra modesta opinión, los principales retos y desafíos recaen sobre el Poder Legislativo; pues a él corresponde la responsabilidad no solo de legislar conforme a los términos de la Constitución sino, también, de acatar las sentencias constitucionales mencionadas anteriormente.

Veamos, en este momento, algunos de esos retos y desafíos, que no son, por supuesto, por mucho que estemos en la Cámara Alta, atinentes solo a ella, sino a cualquier órgano legislativo, indistintamente de la cámara de que se trate; esto, debido a que son aspectos ligados a la más pura potestad normativa del Estado llevada a escena por intermedio del órgano bicameral.

### 1. El cumplimiento o ejecución de las sentencias del TC

En el Estado constitucional dominicano vigente, tomando en cuenta el anchuroso sílabo de atribuciones que ostenta el Senado -tanto las exclusivas como las comunes con la Cámara de Diputados- se impone reconocer, sin ánimo justificativo, que el cumplimiento de las sentencias constitucionales comporta un objetivo difícil de realizar, lo mismo cuando exhortan a

legislar que cuando ordenan hacerlo.

En efecto, cumplir las decisiones rendidas respecto de las omisiones legislativas implica poner en movimiento el aparato legislativo y eso, ciertamente, **conlleva sus dificultades**. O sea, desde que se efectúen los recaudos necesarios para poner en marcha una iniciativa legislativa, esta debe pasar por el proceso de elaboración de un proyecto de ley, por su discusión, por su tramitación entre las Cámaras, por sus aprobaciones correspondientes y, finalmente, por su eventual derivación para su promulgación u observación por el Poder Ejecutivo; todo lo cual conlleva, como hemos reconocido, complicaciones y dificultades.

La usualmente dilatada agenda de trabajo del órgano legislativo puede complicar el cumplimiento de una sentencia constitucional que exhorta o manda a legislar dentro de un plazo determinado, el que, visto desde fuera, podría ser percibido como largo y suficiente, pero que, vista la realidad de la dinámica interna, podría resultar, por el contrario, escaso, sobre todo cuando se trata de incorporar temas de relevancia constitucional -cuyo tratamiento ha de ser minucioso-, como aquellos que intentan restaurar los estragos de las omisiones legislativas inconstitucionales.

Con la finalidad de que el Senado pueda, a lo sumo, arrancar con el cumplimiento de las sentencias constitucionales y, en efecto, poner en marcha las correspondientes iniciativas legislativas respecto de las omisiones determinadas como inconstitucionales, considero que podría ser útil **la creación -o la designación- de un organismo o comisión -que bien podría ser bicameral- que se**

el incumplimiento de la decisión, a fin de que se agote el procedimiento disciplinario correspondiente para la aplicación de la sanción que corresponda, de conformidad con los capítulos III y IV de la Ley núm. 41-08. e. Comunicar a la Presidencia de la República, para los fines correspondientes, toda actuación realizada por este tribunal constitucional, de conformidad con el literal d) que antecede. f. Comunicar el expediente al defensor del pueblo para los fines contemplados en los artículos 191 de la Constitución y 68 de la Ley núm. 137-11, en el caso de que las partes no lleguen a un acuerdo en el procedimiento preliminar de conciliación, o que se incumpla el acuerdo a que se arribe. g. Ordenar la publicación del nombre y demás datos necesarios del o de los responsables del incumplimiento de la ejecución de la sentencia en el portal del Tribunal Constitucional." (Resolución número TC/0003/21, ob. cit., pp. 16-17.)

**encargue exclusivamente** de atender las exhortaciones y los mandatos del Tribunal Constitucional y que, en tal virtud, coadyuve a la agilización de la ejecución de estas decisiones dentro del plazo prefijado para su cumplimiento, y que, más todavía, funja como un permanente vínculo o enlace de apoyo con la USES del TC a los fines de solventar cualquier duda o necesidad para poner punto final a las omisiones legislativas inconstitucionales.

## 2. Comprensión de la doctrina del precedente constitucional

En el estado actual de nuestro derecho, aunque las sentencias constitucionales de exhortación comportan, como vimos, meras sugerencias, recomendaciones o invitaciones a legislar respecto de la omisión determinada como inconstitucional, conviene recordar que las decisiones del Tribunal Constitucional dominicano están dotadas del carácter de precedente vinculante para todos los poderes del Estado, por lo que es innegable que su acatamiento es ineludible en relación a todos los órganos estatales, incluyendo el Poder Legislativo.

En este sentido, el problema mayor no se presenta respecto de la comprensión de las sentencias que ordenan expresamente la producción de una ley, pues en ellas es clara la existencia de una orden concreta que el hacedor de las normas debe obedecer. La dificultad mayor se pone de manifiesto cuando se precisa asimilar el alcance de la sentencia exhortativa, la que, como hemos dicho, aunque concierna a recomendaciones, constituye un precedente vinculante del Tribunal Constitucional que, como se ha repetido, le otorga un carácter inexorable para el órgano legislativo; por lo que, aun

tratándose de esta tipología de sentencias constitucionales -que como hemos visto suele ser una de las más socorridas-, es forzoso que se cumpla en el tiempo debido con la exhortación legislativa que hace el Tribunal Constitucional.

No cumplir con el precedente constitucional supone, aunque no sea tan patente, incumplir la Constitución y, por ende, socavar su supremacía jurídica.

Por tanto, con todo respeto, instamos a los honorables legisladores -en particular a los miembros del Senado que nos acoge con esta más que plausible iniciativa- a que batallen junto al Tribunal Constitucional para ir zanjando las situaciones de omisiones legislativas inconstitucionales -relativas y absolutas- detectadas y que seguirán suscitándose en el porvenir.

## 3. Legislar sobre un régimen de consecuencias a propósito del incumplimiento de las sentencias del TC

Otro reto que tiene el Congreso -el Senado, en particular- de cara a las omisiones legislativas es producir una ley que consagre mecanismos efectivos para garantizar la ejecución o cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional. Esta idea no es nueva. A ella se ha referido desde hace tiempo el magistrado Ray Guevara, presidente del Tribunal Constitucional, al plantear que deben establecerse “supuestos de responsabilidad disciplinaria contra funcionarios que no cumplan con los requerimientos que realice el Tribunal Constitucional para hacer cumplir sus sentencias”<sup>35</sup> y, más aún, que “cuando se trate de una sentencia del Tribunal Constitucional la sanción [*por su incumplimiento*; nota de JPCK] debe ser

<sup>35</sup> Ídem.

<sup>36</sup> MÉNDEZ, Wanda. “El presidente de TC propone crear la figura del desacato a fallos judiciales”; Listín Diario, 26 de enero de 2017, [en línea], <https://listindiario.com/la-republica/2017/01/26/451814/el-presidente-de-tc-propone-crear-la-figura-del-desacato-a-fallos-judiciales.html>.

agravada”<sup>36</sup>, pues en ese escenario se atenta “contra la eficacia general de los precedentes constitucionales como fuente del derecho y mandato reforzado de condena en caso de sentencias estimativas de tutela de derechos fundamentales”<sup>37</sup>. Lo anterior considerando que como Estado constitucional no podemos volver -sigue el magistrado presidente- “a la etapa superada, enemiga de la seguridad jurídica y del respeto de los derechos ciudadanos, del desconocimiento por parte de los poderes públicos, de las decisiones de nuestros tribunales”.<sup>38</sup>

Así, pues, en la actualidad un gran reto que tienen por delante los legisladores está referido a la formulación y aprobación de una ley que instituya mecanismos efectivos para garantizar la ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional; incluyendo allí la tipificación y sanción, por ejemplo, de figuras como el desacato y conductas afines, las cuales deriven en el potencial compromiso de las responsabilidades -penales, civiles, administrativas y disciplinarias- de las autoridades públicas, sus funcionarios y personas a quienes les resulte oponible el cumplimiento de las sentencias constitucionales.

#### **4. Legislar sobre los mecanismos de participación ciudadana, los procedimientos de control y de fiscalización social**

Lo último a lo que me referiré -rápidamente-, es a la omisión legislativa absoluta vigente a partir de la reserva legal que hace la Constitución dominicana sobre varios mecanismos de participación, control y fiscalización a cargo de la sociedad, como los relativos a la regulación de procedimientos de control y fiscalización (artículo 115<sup>39</sup>), a los mecanismos directos de participación local -en particular, el referendo, los plebiscitos y la iniciativa normativa municipal- (artículo 203<sup>40</sup>), los referendos (artículo 210<sup>41</sup>), al control y a la fiscalización de los fondos públicos (artículo 246<sup>42</sup>), y al referendo aprobatorio (artículo 272<sup>43</sup>).

Las disposiciones normativas que deben elaborarse en ocasión de estas reservas de ley son de vital importancia para el Estado constitucional dominicano, el ejercicio de la soberanía popular proclamada en la Norma Fundamental, la eficacia del principio democrático y la preeminencia del principio de la separación del poder.

Las leyes omitidas hasta ahora, como señalan los textos constitucionales antedichos, deben regular aspectos como la iniciativa legislativa popular que permite a un colectivo ciudadano ejercer su derecho político de presentar proyectos de ley en forma directa a cualquiera de las Cámaras legislativas<sup>44</sup>.

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> Ídem.

<sup>39</sup> Dice: “Artículo 97.- Iniciativa legislativa popular. Se establece la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del dos por ciento (2%) de los inscritos en el registro de electores, podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de esta iniciativa.” (Constitución de la República Dominicana. Ob. cit., p. 36)

<sup>40</sup> Dice: “Artículo 115.- Regulación de procedimientos de control y fiscalización. La ley regulará los procedimientos requeridos por las cámaras legislativas para el examen de los informes de la Cámara de Cuentas, el examen de los actos del Poder Ejecutivo, las invitaciones, las interpelaciones, el juicio político y los demás mecanismos de control establecidos por esta Constitución.” (Constitución de la República Dominicana. Ob. cit., p. 38)

<sup>41</sup> Dice: “Artículo 203.- Referendo, plebiscitos e iniciativa normativa municipal. La Ley Orgánica de la Administración Local establecerá los ámbitos, requisitos y condiciones para el ejercicio del referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipales con el fin de fortalecer el desarrollo de la democracia y la gestión local.” (Constitución de la República Dominicana. Ob. cit., p. 62)

<sup>42</sup> Dice: “Artículo 210.- Referendos. Las consultas populares mediante referendo estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración, con arreglo a las siguientes condiciones: 1) No podrán tratar sobre aprobación ni revocación de mandato de ninguna autoridad electa o designada; 2) Requerirán de previa aprobación congresal con el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara.” (Constitución de la República Dominicana. Ob. cit., pp. 63- 64)

<sup>43</sup> Dice: “Artículo 246.- Control y fiscalización de fondos públicos. El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes.” (Constitución de la República Dominicana. Ob. cit., p. 70)

<sup>44</sup> Dice: “Artículo 272.- Referendo aprobatorio. Cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma instituidos en esta Constitución, requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas con derecho electoral, en referendo aprobatorio convocado al efecto por la Junta Central Electoral, una vez votada y aprobada por la Asamblea Nacional Revisora. Párrafo I.- La Junta Central Electoral someterá a referendo las reformas dentro de los sesenta días siguientes a su recepción formal. Párrafo II.- La aprobación de las reformas a la Constitución por vía de referendo requiere de más de la mitad de los votos de

Asimismo, a estructurar el debido proceso para el control y fiscalización prácticamente de todo el aparato estatal, por lo que urge su elaboración debido a que su ausencia se traduce en una virtual renuncia “al ejercicio de la función de control” que corresponde a la ciudadanía, cuestión que “implicaría vaciar de contenido el sistema de frenos y contrapesos”.<sup>46</sup>

De igual modo, la Constitución procura “[r]econocer la potestad ciudadana de control y fiscalización”<sup>47</sup> como un “instrumento extra-poder que actúe como mecanismo de presión para romper la inercia y obligar a la activación y efectiva vigencia de la vigilancia recíproca”<sup>48</sup>, pero para esto se hace preciso que “el legislador produzca una Ley que potencie y robustezca el rol de la ciudadanía en un tema de tanta trascendencia”.<sup>49</sup>

Ahora bien, así como precisamos la ausencia de los mecanismos de participación ciudadana mencionados anteriormente, todos consagrados por el constituyente de 2010, no podemos dejar de destacar que la iniciativa legislativa popular (artículo 97<sup>50</sup>), en 2015, fue dotada de regulación cuando el Congreso Nacional produjo la ley ulteriormente promulgada por el Poder Ejecutivo bajo el número 136-15, del 7 de agosto de 2015. Esta norma jurídica tiene,

como su principal bondad, permitir a la ciudadanía dominicana “participar en forma directa en la presentación de proyectos de ley al Congreso Nacional”<sup>51</sup>, sobre “cualquier materia por la que está facultado el legislador ordinario”<sup>52</sup>; cuestión que podemos lograr a través de una comisión proponente.<sup>53</sup>

Resaltado lo anterior, tampoco podemos dejar de dejar de mencionar que las legislaciones ausentes también comprenden temas como la regulación de los mecanismos directos de participación ciudadana, manifestaciones cardinales de la democracia participativa, lo mismo en el nivel municipal -referendo municipal, plebiscito e iniciativa municipal- que en el nacional -a través de las consultas populares por referendo y el referendo aprobatorio en el marco de la reforma constitucional que verse sobre temas específicos-

Este, como se observa, fuera de los retos y desafíos vinculados a la ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional, es un reto importante que el Senado de la República debe encarar cuanto antes, pues se trata de una omisión legislativa absoluta<sup>54</sup> respecto de todo un sistema de leyes que el constituyente reservó y todavía no han sido integradas al ordenamiento jurídico dominicano.

los sufragantes y que el número de éstos exceda del treinta por ciento (30%) del total de ciudadanos y ciudadanas que integren el Registro Electoral, sumados los votantes que se expresen por “SÍ” o por “NO”.

Párrafo III.- Si el resultado del referendo fuere afirmativo, la reforma será proclamada y publicada íntegramente con los textos reformados por la Asamblea Nacional Revisora.” (Constitución de la República Dominicana. Ob. cit., pp. 77- 78)

<sup>45</sup> TENA DE SOSA, Félix. “Comentarios al artículo 97 de la Constitución dominicana”; en: Constitución comentada; Fundación Institucionalidad y Justicia Inc. (FINJUS), Tony Núñez & Asociados: Santo Domingo, primera edición, noviembre 2011, p. 218.

<sup>46</sup> PERDOMO, Nassef. “Comentarios al artículo 115 de la Constitución dominicana”; en Ibid., p. 241.

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> RODRÍGUEZ GÓMEZ, Cristóbal. “Comentarios al artículo 246 de la Constitución dominicana”; en Ibid., p. 465.

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Conviene recordar que en lo que respecta a los artículos 203, 210 y 272 la omisión ya fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional conforme a la sentencia TC/0113/21, del 20 de enero de 2021; en la que ordenó al Congreso Nacional legislar expresamente al respecto.

<sup>52</sup> Ver: Artículo 7. Ibid., p. 7.

<sup>53</sup> La comisión proponente, de acuerdo al artículo 10 de la ley número 136-15 “es la encargada de representar a los ciudadanos que se adhieran a una determinada iniciativa legislativa popular y los representan en los trámites pertinentes ante la Junta Central Electoral y el Congreso Nacional. Esta Comisión designará entre sus miembros uno o varios expositores autorizados, a los fines procedentes”, y estará integrada según el artículo 11 “por cinco personas físicas quienes presentarán sus credenciales por cualquier medio que entiendan procedente ante las secretarías de los órganos correspondientes”. De ahí, pues, que cuando haya lugar a tramitar una iniciativa legislativa popular, la comisión proponente, conforme al artículo 12, “notificará al Congreso Nacional y a la Junta Central Electoral, vía las secretarías generales de dichos organismos, la intención de tramitar una iniciativa legislativa popular conforme a los parámetros constitucionales y legales establecidos”. Ibid., p. 8.

<sup>54</sup> Conviene recordar que en lo que respecta a los artículos 203, 210 y 272 la omisión ya fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional conforme a la sentencia TC/0113/21, del 20 de enero de 2021; en la que ordenó al Congreso Nacional legislar expresamente al respecto.

## IV. CONCLUSIONES

En fin, que el tratamiento y control de las omisiones legislativas -absolutas o relativas- representa grandes retos y desafíos lo mismo para el Tribunal Constitucional que para el Senado de la República -y con este, para el Poder Legislativo como tal- en su afán de continuar colaborando con el fortalecimiento democrático e institucional del Estado constitucional dominicano.

En lo que toca al Tribunal Constitucional vimos que sus principales desafíos tienen lugar al momento de solventar las omisiones legislativas inconstitucionales, pues le corresponde decantarse por una tipología de sentencia constitucional que salvaguarde la supremacía jurídica de la Constitución, pero que no transgreda el principio de la separación del poder y la discrecional libertad configurativa del Poder Legislativo, exhortando u ordenando la producción de la ley ausente. Asimismo, otros retos importantes se desprenden de los incidentes que se puedan generar en ocasión del incumplimiento de estas sentencias o de alguna dificultad suscitada en el curso de su ejecución.

Al Senado, por su parte, le corresponde confrontar retos mayúsculos por cuanto tiene que cumplir con la obligación constitucional de legislar en los aspectos que la Norma Fundamental hace reservas y en los tiempos que ella dice; cumplir con las sentencias constitucionales que comportan precedentes vinculantes y poner en marcha iniciativas legislativas a través de las que se instauren mecanismos efectivos para la ejecución de las decisiones del Tribunal Constitucional, así como sobre los ausentes instrumentos para la participación directa de la ciudadanía y sobre el control y fiscalización social de la actividad estatal.



Confiados quedamos en que la buena voluntad y el compromiso que prevalecen en ambas entidades solventará las necesidades constitucionales señaladas y coadyuvarán al mejor funcionamiento del Estado constitucional dominicano y, consecuentemente, de nuestra democracia.



**Panelista**

**José Manuel del  
Castillo Saviñón**

Senador provincia Barahona

## I. Agradecimiento

Quiero agradecer al Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en la persona de su presidente, el Dr. Milton Ray Guevara, por la extraordinaria iniciativa de celebrar este “Primer Encuentro con el Senado de la República”, en ocasión de la celebración del mes de la Constitución. De igual manera, mis felicitaciones al Senador Ricardo De Los Santos Polanco, que en el corto tiempo que tiene en sus funciones de Presidente del Senado de la República, ha dado muestras fehacientes de su compromiso con la mejora de la calidad de la función legislativa que desarrollamos aquí, como lo demuestra la firma del acuerdo de colaboración con el TC que ha dado pie a la celebración de este evento y la suscripción de un convenio similar con la Universidad de Castilla-La Mancha que permitirá a legisladores y colaboradores de este Senado, el reforzamiento de nuestros conocimientos en la materia Constitucional.

Aprovecho la ocasión, para saludar al honorable magistrado José Alejandro Vargas, coordinador del Centro de Estudios Constitucionales del TC, a la honorable magistrada Alba Luisa Beard Marcos, conferencista del día de hoy y a quien me tocó conocer en las aulas universitarias, mientras compartíamos nuestros estudios de licenciatura en derecho, de la mano de ilustres maestros entre los que se encontraba el presidente fundador del TC, Dr. Milton Ray Guevara. De igual manera, pláceme saludar a mis compañeros de panel, honorable magistrado Víctor José Castellanos Pizano y Justo Pedro Castellanos Khoury, Jueces del TC, y a los senadores Antonio Manuel Taveras y Faride Raful de la provincia de Santo Domingo y del D.N., respectivamente. Por último, a la moderadora de este panel, Dra. Mayra Zuleica Cabral Brea, directora del Centro de Estudios Constitucionales del TC; y, a todos los presentes el día de hoy.

## II. Introducción

No hay dudas que la oportunidad que se nos brinda hoy es única y de especial trascendencia en la vida institucional de nuestro país, de cara al proceso de consolidación del Estado Constitucional dominicano. En mi opinión, esta actividad representa un hito trascendental en el esfuerzo de dialogo permanente que debe estar presente entre los tres poderes clásicos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y el TC.

Pocas reformas han tenido tanto impacto en la organización constitucional del poder, como la creación del TC, mecanismo de cierre en la interpretación de la CD y garantía de su supremacía, debido a la naturaleza de sus decisiones y a que conforme al mandato del constituyente estas se les imponen a los demás poderes del Estado, muchos lo califican como un suprapoder.

Debo confesar que desde que asumí como legislador, me han surgido ciertas dudas sobre el alcance de las amplias prerrogativas asignadas al TC, a partir de la comparación del texto de la CD, y las disposiciones de la ley Núm. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales (LOTCP), así como las que se ha arrogado este órgano, a través del ejercicio hermenéutico de interpretación constitucional, expresado en sus decisiones.

Interrogantes como las que me permito citar, han sido el origen de numerosos estudios sobre el papel de los jueces constitucionales: ¿Como un órgano extra poder, carente de legitimidad democrática, puede imponérsele a los poderes que detentan la soberanía del pueblo, y que favorecidos por el voto popular son los representantes legítimos de su voluntad? Es decir, sus decisiones tienen



el carácter del efecto que se ha definido mediante el concepto de veto player, a saber: "La Corte se convierte en un veto player si puede decir lo que significa la Constitución e invalidar las acciones del ejecutivo y el legislativo", como lo explica Mary Volcansek. Esta forma absoluta de controlar la supremacía de la Constitucionalidad es lo que se ha dado en llamar el "gobierno de los jueces" en palabras de Abraham Lincoln "Si la política del gobierno en cuestiones vitales que afectan a toda la población ha de ser irrevocablemente determinada por las decisiones de la Corte Suprema el pueblo habrá dejado de ser su propio gobernante, habrá renunciado en la práctica a su gobierno y lo habrá dejado en manos de ese ilustre tribunal".

Hay que tomar en cuenta, que el TC surge en el contexto de una crisis de legitimidad democrática que afecta a nuestro sistema político, derivada de lo que Ferrajoli ha denominado la ausencia de garantías y

la falta de legalidad, cuyos orígenes en nuestro país se encuentran necesariamente ligados al ejercicio de un modelo de hiperpresidencialismo autoritario.

Como consecuencia de este fenómeno, ha persistido en nuestra realidad institucional, la configuración de un poder legislativo débil que se ha convertido en pivote del ejecutivo y que, a más de 13 años de haberse promulgado la Constitución del 2010, ha sido incapaz de tan siquiera aprobar el marco jurídico que le permita aplicar su función de fiscalización y control del presupuesto y la administración (art. 115 de la Constitución Dominicana). Compuesto por una clase política cuestionada y que ejerce su iniciativa legislativa en maneras y formas que ni Carl Schmitt pudiera haber imaginado cuando acuñó la idea de la "indigestión legislativa".

Es por esto, que a pesar de reconocer el sustento filosófico y jurídico de las objeciones que se ciernen sobre la legitimidad del TC,

que tienen su origen en los riesgos que se derivarían de que este poder absoluto de interpretar y aplicar la constitucionalidad se ejerza al mejor estilo de lo que se ha dado en llamar el Constitucionalismo autoritario o la tiranía de los jueces. Es justo reconocer, que ha logrado, en la mayoría de los casos, frenar los abusos de la administración, corregir los errores del legislativo y ejercer su rol de control de la constitucionalidad y garante supremo de los derechos fundamentales.

Para muchos, podría decirse, que cuestionar las amplias prerrogativas asignadas al TC refleja a la vez un cuestionamiento al valor fundamental que le damos a la Constitución. Es por esto, que entiendo que la manera más eficaz de avanzar en el ideal del paradigma constitucional, lo es mediante el ejercicio del constitucionalismo crítico, aquel que lejos de constituir una ideología de pensamiento filosófico que impone sus principios e instituciones, se encuentra en constante evolución, en la búsqueda infinita del equilibrio entre los poderes y en la mejor forma de gobierno.

Es precisamente desde esta perspectiva que pretendemos abordar el tema de las omisiones legislativas, especialmente las que se han denominado omisiones legislativas

absolutas, y que se producen por la negligencia del legislador de dotar al sistema jurídico de una norma que la Constitución expresamente le ha encomendado.

## I. Omisiones legislativas.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el vocablo “omisión” como: la abstención de hacer o de decir. (Real Academia de la Lengua Española, 2023). De ahí, que la omisión legislativa se produce cuando el legislador no actúa como se espera, deja de realizar o ejecutar la acción que le corresponde; no cumple con

su función o si la cumple la hace de forma defectuosa o insuficiente en lo relativo al proceso de formación de la ley. Esta última manifestación que hemos mencionado, corresponde a la denominada omisión relativa, responsable de las lagunas normativas, mientras que en el primer caso de ausencia de la acción normativa, nos encontramos ante la omisión legislativa absoluta, que se refiere a la existencia de mandatos expresos del constituyente (reservas de ley) que ordenan al legislador dictar leyes sobre determinados asuntos que el poder constituyente ha querido que se regulen de esa manera; y, que este no ha cumplido en el tiempo.

Este incumplimiento es más grave aún, cuando del mismo se deriva la negación de derechos a la ciudadanía, así como la imposibilidad del Estado de garantizar los mismos a partir del desarrollo de acciones de política pública que puedan acercarnos al cumplimiento de los objetivos programáticos dispuestos en la CD.

## II. Acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

### a. Omisión Parcial o relativa.

Existe un consenso bastante arraigado en la doctrina y en la jurisprudencia de que las omisiones legislativas parciales o relativas pueden ser subsanadas mediante la justicia constitucional, en tanto constituye un papel del juez velar porque las normas infraconstitucionales guarden total y absoluta correspondencia con lo dispuesto en la CD a los fines de garantizar su supremacía, según lo que dispone el artículo 6 y 185 de la CD, a saber:

**Artículo 6.-** Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la

Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

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

1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;...

**De igual manera, Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales del 15 de junio de 2011 (LOTCP) en su artículo 36 dispone que:**

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

**Artículo 36.-** Objeto del Control Concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.

En el caso de la inconstitucionalidad por omisión absoluta, la CD ni la LOTCP se refieren expresamente a la misma y ha sido su aplicación una construcción de la justicia Constitucional mediante la interpretación.

### **III. La acción de inconstitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas.**

Es bueno resaltar aquí, a propósito de las omisiones legislativas absolutas que se caracterizan por la ausencia de la norma, que desde el “Judicial Review” del Juez Marshall, el deber esencial del juez es el de garantizar la supremacía constitucional en contraposición con la ley, por lo que, ante la ausencia de esta, no se concibe el control de la constitucionalidad.

Así lo ha establecido la Corte Constitucional de Colombia, sobre la omisión legislativa absoluta la Corte ha dicho:

Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por eso hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control (C-543/96).

En otras jurisdicciones, como es el caso de la República Bolivariana de Venezuela, el constituyente ha incorporado expresamente en el texto constitucional el control judicial de las omisiones legislativas, a diferencia de otros países de la región, incluyendo la República Dominicana que no la contempla, de ahí que la sala constitucional de la Corte Suprema de Venezuela estableciera sobre la inconstitucionalidad por omisión lo siguiente:

Consiste en el incumplimiento de un acto, conducta, negocio de una autoridad ordenado por la Constitución, sea total o parcial y que, para que proceda, basta que se constate la falta de cumplimiento de la actividad prevista, motivo por el cual la Sala le

es indiferente que ella haya o no comenzado a realizarse, siendo lo importante que lo prevenido en la Constitución, no ha culminado (Sentencia Núm. 2073).

En los más de diez años de funciones del TC este se ha referido varias veces a las omisiones legislativas, absolutas y relativas, que han dejado precedentes interesantes que han sido objeto de discusión, incluso en el seno de esa corporación judicial, como se refleja en la sentencia TC No. 113/21, relativa a la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión debido al incumplimiento, por parte del legislador, de lo dispuesto en los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución de la República, referidos a la reserva de ley para regular los mecanismos de participación popular (referendo, plebiscito y la iniciativa normativa municipal).

Esta sentencia, que recoge el más reciente precedente del TC sobre la inconstitucionalidad por omisión absoluta, cuenta con un voto disidente de la magistrada Alba Beard, en el que se desarrollan los principales argumentos que cuestionan la facultad de TC de controlar este tipo de omisiones.

### **De hecho el propio TC en su sentencia reconoce lo siguiente:**

**8.8.** La lectura de las decisiones antes transcritas permite concluir que el Tribunal Constitucional ha establecido en distintas ocasiones que es de su competencia conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad

por omisión; esta modalidad de control concentrado de constitucionalidad, si bien no se encuentra expresamente establecido en la normativa constitucional o de la Ley núm. 137-11, una interpretación teleológica de lo dispuesto en los artículos 6 y 36 de la referida norma, permiten concluir que la intención del legislador ha sido la de que no solo los actos de los distintos poderes públicos sean susceptibles de control, sino también las infracciones o vulneraciones que pudieren derivar de las omisiones de hacer en que estos pudieren incurrir.

**Reflexión sobre el Rol y Legitimidad del Tribunal Constitucional:** Se plantean cuestionamientos críticos sobre el alcance y la legitimidad de las prerrogativas del Tribunal Constitucional, especialmente en relación con su rol como “suprapoder” y la interpretación de la Constitución. Se menciona la preocupación por el “gobierno de los jueces” y el impacto de esto en la división de poderes. A pesar de las dudas, se reconoce la importancia del Tribunal en frenar abusos administrativos y legislativos y en proteger los derechos fundamentales. Se sugiere que el Tribunal debería limitar su acción a exhortar al Congreso Nacional a cumplir con sus obligaciones constitucionales, sin imponer plazos o condiciones no establecidos por el constituyente.

Es precisamente, la ausencia de un mandato expreso y coincidiendo con el voto disidente de la magistrada Alba Beard, que consideramos la inadmisibilidad de la omisión absoluta en el control constitucional, como ha referido el TC, en la misma sentencia 113/21 en primer lugar, esa figura no se encuentra dentro

## 1.º Encuentro del **Tribunal Constitucional** con el **Senado de la República Dominicana**



de la Constitución, eso significa que no se puede impugnar el silencio del legislador. Y segundo, la Constitución no establece plazos para determinar al legislador cual precepto constitucional legislar, por lo cual no podría invocarse la omisión de la obligación de hacer si no se establece un tiempo para realizarse.

**A este razonamiento podríamos agregar lo que atinadamente refiere la magistrada disidente en su valoración del caso, establecer un plazo para que el legislador supla la reserva de ley dispuesta por la constitución implicaría que el TC estaría modificando la voluntad del constituyente de no disponer de un plazo para la aprobación de las leyes, a saber:**

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

Sin embargo, no podemos ocultar la realidad de que el constituyente crea una institución y exige la aprobación de una ley para la viabilidad de la figura contemplada por la reserva legal, por lo que resulta en una obligación constitucional del legislador que al no cumplirse lo hace incurrir en una infracción de mayor gravedad si la comparamos con



una omisión parcial o lo que es lo mismo, con una ley que tenga ciertos defectos en su desarrollo.

Por lo que, la acción del TC debe limitarse, en nuestra opinión, a exhortar al CN a cumplir con el mandato constitucional, si se quiere en un esfuerzo de dialogo entre poderes, sin imponerle limites que el propio constituyente a obviado, de esta manera, a la vez que el TC



cumple su función de garante de la supremacía de la CD, se resguarda dentro de su atribución funcional, sin alterar la división de poderes e invita al legislativo a cumplir con su papel de legislador positivo en el marco de sus atribuciones constitucionales y de conformidad con el proceso de formación de la ley dispuesto en la propia ley sustantiva.

Es en el marco de estas atribuciones, conforme a los mandatos constitucionales de desarrollo de las reservas de ley, que el presente Congreso 2020-2024, aprobó la Ley Núm. 340-22 que Regula los Procesos de Extinción de Dominio; la Ley Núm. 345-22 de Regiones Únicas de Planificación y La Ley Núm. 368-22 de Ordenamiento Territorial, Uso De Suelos y Asientamientos Humanos y mantiene otras en estudio por alguna de las cámaras, mientras se apresta a dar continuidad a su labor legislativa para abordar en el mejor de los tiempos las demás leyes que de manera expresa la constitución ha ordenado legislar.



**Panelista**  
**Antonio Taveras**  
Senador provincia  
Santo Domingo

## Panel sobre omisiones legislativas inconstitucionales

Aunque podría parecer una obviedad, es importante precisar que al referirnos a omisiones legislativas lo hacemos desde el punto de vista no de cualquier tipo de omisión, sino de omisiones contrarias a la Constitución. Y es que puede haber diversos criterios por los cuales considerar que existe una omisión a legislar en una determinada materia, como por ejemplo aquellos fundados en un reclamo social o ciudadano, de pertinencia o conveniencia técnica o político. Sin embargo, lo que puede ser objeto de reproche desde el punto de vista jurídico es la omisión legislativa inconstitucional. Este es el tema que nos convoca a esta actividad.

**Según el jurista español Francisco Díaz Revorio, puede considerarse como omisión legislativa inconstitucional a “aquel silencio legislativo (o a aquella regulación legislativa incompleta o vacía) que produce consecuencias no queridas por la Constitución.” (2001). Lo peculiar de esta situación es que la inconstitucionalidad se produce no por un determinado contenido legislativo, sino por su ausencia. Gerardo Eto Cruz considera que este tipo de inconstitucionalidad se configura “cuando existen determinadas cláusulas constitucionales denominadas programáticas, las que requieren leyes de desarrollo constitucional; pero cuando éstas no son creadas por el legislador, se menoscaba la Constitución por la actitud omisiva del órgano legislativo, que no cumple con lo exigido por la carta fundamental.” (2015). A criterio del autor, la premisa detrás de este mecanismo es la siguiente:**

“(…)así como existen normas constitucionales que reconocen principios o derechos

fundamentales (normas principio), en la Constitución también hay órdenes expresas que le exigen al legislador desarrollar una regulación normativa para proteger o ampliar los principios o derechos ahí mencionados (normas programáticas). Por lo tanto, cuando una corte o tribunal declara que la inercia del legislador es contraria a la Constitución y debe ser superada, no hace otra cosa que optimizar el programa normativo de esta última, y, en especial, de las normas constitucionales que reconocen derechos sociales o de prestación.”

**Este criterio doctrinal ha sido asumido por nuestro Tribunal Constitucional. En la sentencia TC/0079/12 y en otras adoptadas sobre la cuestión, el máximo garante de la Constitución estableció lo siguiente:**

La doctrina ha definido la inconstitucionalidad por omisión como la falta de desarrollo de los poderes públicos con potestad normativa, durante un tiempo exorbitantemente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio desarrollo, de forma tal que se imposibilita su eficaz aplicación. La inconstitucionalidad por omisión puede ser vista como un remedio eficaz frente a la inactividad del legislador que también viola frontalmente la enérgica pretensión de validez de las normas constitucionales, quedando los textos constitucionales, a la postre, sin posibilidad de ser vivida en su plenitud, precisamente, por el ocio del legislador que no observa el mandato que el Poder Constituyente delega al Poder Constituido, postergando así, diversas normas programáticas.

Nuestra Constitución no regula de manera expresa el control sobre las omisiones

legislativas inconstitucionalidades. Sin embargo, el artículo 36 de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, al regular el control concentrado de constitucionalidad, estableció que la acción directa de inconstitucionalidad puede interponerse en contra de actos que infrinjan por acción u omisión alguna norma sustantiva.

**En todo caso, en su sentencia TC/0042/13 el Tribunal Constitucional argumentó de manera clara a favor de la potestad de control sobre las omisiones legislativas inconstitucionales, al establecer lo siguiente:**

“(…) 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.”

De lo anterior que es en el ejercicio del control concentrado de constitucionalidad, como consecuencia de la interposición de una acción directa de inconstitucionalidad, que el Tribunal Constitucional ejerce su potestad de controlar las omisiones legislativas inconstitucionales y de esa manera garantizar la supremacía de la Constitución.

En cuanto a los tipos de omisiones legislativas inconstitucionales, la doctrina ha identificado esencialmente dos: 1) las omisiones absolutas o totales; 2) las

omisiones relativas o parciales. Las primeras se producen ante una falta total de una legislación que desarrolle o dé cumplimiento a un precepto constitucional. Las segundas, en cambio, se producen cuando a pesar de que existe una actuación del legislador, esta resulta sin embargo parcial, incompleta o constitucionalmente defectuosa. O, como expresa Francisco Díaz Revorio (2001), las primeras constituyen silencios de legislador, mientras que las segundas constituyen silencios de la ley.

**En sus sentencias TC/0113/21 y TC/0349/22, el Tribunal Constitucional ha hecho acopio de esta clasificación al establecer lo siguiente:**

“(…) la omisión legislativa puede ser absoluta, cuya configuración se materializa ante la inacción total del legislador de abocarse a dictar una norma respecto de la que existe una reserva de ley en el texto fundamental; y relativa, en aquellos casos en los que el desarrollo legislativo deviene en incompleto y, en consecuencia, puede tener como resultado que el derecho fundamental o la norma a complementar se vea limitada en su plena aplicación.”

Expuesto lo anterior cabrían las siguientes preguntas:

**¿Cómo proceder ante las inconstitucionalidades por omisión?  
¿De qué manera ejerce el Tribunal Constitucional su control en estos casos?.**

Díaz Revorio sostiene que los remedios que el Tribunal Constitucional puede aplicar para las inconstitucionalidades por omisión pueden ser dos tipos: “1) los remedios unilaterales, que suponen la reparación inmediata de la omisión por la propia sentencia del Tribunal Constitucional, y entre los que se incluirían las sentencias interpretativas, y dentro de ellas las «manipulativas» (y más en particular,

las aditivas); 2) los remedios bilaterales, que suponen la necesidad de colaboración entre el Tribunal Constitucional y el legislador (aunque en algunos supuestos puede darse también la participación de los tribunales ordinarios).”

En efecto, los remedios unilaterales descritos por el autor han sido usados en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional dominicano. En este caso, evidentemente, sobre omisiones inconstitucionales parciales o particulares, cuya reparación puede realizarse directamente mediante una sentencia interpretativa de tipo aditivo, a

La ponencia del senador Antonio Taveras Guzmán se centra en las omisiones legislativas inconstitucionales, destacando dos puntos principales: primero, estas omisiones se definen como la falta o insuficiencia de legislación que contradice la Constitución, originando efectos no intencionados. Segundo, aborda cómo el Tribunal Constitucional maneja estas omisiones, diferenciando entre omisiones totales (ausencia completa de legislación necesaria) y parciales (legislación existente pero insuficiente), y aplicando medidas adecuadas para garantizar la supremacía constitucional.

través de la cual el Tribunal Constitucional adiciona a una disposición específica el contenido faltante para que esta sea conforme a la Constitución. Así lo consigna el párrafo II, artículo 47 de la Ley No. 137-11, que establece lo siguiente: “Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía

haberse previsto (...).”

Los remedios bilaterales, en cambio, se imponen cuando la omisión legislativa inconstitucional es de tipo absoluto o total y cuando aun siendo de tipo relativo o parcial implicaría un nivel de activismo del Tribunal Constitucional que no resultaría compatible con el principio de separación de poderes y con la legitimidad democrática que debe sustentar a las legislaciones. Y es que no podría el Tribunal Constitucional, al identificar una omisión legislativa de este tipo, proceder a prácticamente elaborar una ley y aprobarse mediante una sentencia.

Por la razón anteriormente expuesta la práctica del Tribunal Constitucional en estos casos ha sido de dictar sentencias exhortativas al Congreso Nacional, para que en un determinado plazo y en base a sus atribuciones constitucionales, proceda a discutir y aprobar las leyes cuya omisión configura una violación constitucional. Y es precisamente en este punto donde cobran relevancia jornadas como las que estamos hoy agotando: es necesario que el Congreso Nacional sea más responsivo a las decisiones del Tribunal Constitucional y priorice dentro de su agenda legislativa las legislaciones exhortadas por este órgano jurisdiccional y otras que nos son delegadas por la Constitución.

**En la sentencia TC/0113/21 el Tribunal Constitucional nos hizo un gran llamado de atención, al identificar las siguientes materias como pendientes de desarrollo legislativo:**

- Ley concerniente al régimen de adquisición y transferencia de la propiedad inmobiliaria en la zona fronteriza (artículo 10 numeral 2 de la Constitución).
- Ley sobre el Sistema integral para prevenir,



sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (artículo 42, numeral 2).

- Ley de libertad de expresión y difusión del pensamiento (artículo 49 numerales 1, 2, 3, 4 y 5).

- Ley de estímulo y motivación al deporte, la atención integral a los deportistas y el apoyo al deporte de alta competición (artículo 65, numeral 2).

- Ley sobre concesión de indultos por parte del presidente de la República en su condición de Jefe de Estado (artículo 128, numeral 1-J).

- Ley orgánica de delimitación territorial (artículo 195).

- Ley relativa a la región, cuya finalidad es la definir lo relativo a sus competencias, composición, organización y funcionamiento de estas, así como el número de estas (artículo 196).

- Ley concerniente a los sistemas de inteligencia del Estado (artículo 261).

Es importante destacar que luego de esta sentencia algunas de las legislaciones identificadas han sido debidamente aprobadas y promulgadas. Es el caso de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuyo estudio en el Congreso Nacional estuvo liderado por nuestra colega la senadora Faride Raful. Por igual, la Ley de Regiones Únicas de Planificación, cuyo reglamento de aplicación ya incluso ha sido sometido en vistas públicas.

Además, existen otras importantes legislaciones que son mandatos constitucionales y que han sido aprobadas recientemente. Colocamos como ejemplo la Ley que Regula los Procedimientos de Extinción de Dominio, de nuestra autoría, y la Ley que establece el Régimen de Administración y Disposición de Bienes Incautados y Abandonados en los Procesos Penales y en los Juicios de Extinción de

Dominio, iniciativa del Poder Ejecutivo recientemente aprobada y promulgada.

Agregamos que, en nuestro paso por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de este senado, discutimos y promovimos la aprobación de la Ley Orgánica de Control y Fiscalización del Congreso Nacional, aunque lamentablemente no pudo completarse el trámite legislativo correspondiente. Por igual, la nueva Ley de Procedimiento de Casación, de autoría del colega senador Dionis Sánchez y que estuvo motivada por una sentencia exhortativa dictada por el Tribunal Constitucional para regular el llamado interés casacional.

Lo anterior, sin embargo, no puede llevarnos a negar que como legisladores debemos y podemos hacer más para cumplir con los mandatos constitucionales de legislaciones y con las exhortaciones del Tribunal Constitucional. Considero que debemos apelar más allá de nuestra voluntad e interés y proceder a discutir posibles reformas a los reglamentos de las cámaras legislativas para establecer mecanismos más precisos de priorización de iniciativas legislativas en estos casos. De nuestra parte nos comprometemos a realizar un estudio de la cuestión con nuestro equipo de trabajo, para presentar propuestas concretas en dicho sentido.





**Preguntas Panel:**  
**La omisión legislativa:**  
**Retos y desafíos para el**  
**Estado constitucional**  
**dominicano.**

## **1.- Dirigida al magistrado Víctor Joaquín Castellanos: ¿Qué importancia tiene para el Estado de derecho que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre las omisiones legislativas?**

Resulta que el Tribunal Constitucional no se auto apodera de los asuntos que implican omisiones legislativas absolutas ni relativas; el Tribunal Constitucional lo que hace es responder, mediante una sentencia, a una acción directa de inconstitucionalidad, que le presenta un ciudadano respecto a una omisión legislativa. Entra dentro de nuestros deberes como Tribunal Constitucional en las acciones directas de constitucionalidad responder, mediante una sentencia, a las inquietudes de la ciudadanía. ¿Cuál es la importancia de que el Tribunal Constitucional incursione en esa área? En primer lugar, porque se lo solicita un ciudadano, y nosotros entendemos que sí tenemos potestad para responder a esas inquietudes, tanto en el ámbito de las omisiones legislativas absolutas como relativas, de manera que, en ese sentido, diferimos del voto de la magistrada Alba y diferimos también del criterio del senador Del Castillo Saviñón. El Tribunal Constitucional, mediante sus sentencias, puede probar que no es sencillamente un legislador negativo, expulsando del ordenamiento jurídico determinadas disposiciones; el Tribunal Constitucional también puede actuar en cierta medida como un legislador positivo, obviamente sin pretender usurpar las funciones que en ese ámbito le conciernen al Congreso, pero, nuestra misma ley nos autoriza, mediante el uso de determinados tipos de sentencias, a tomar actitudes positivas, actitudes dinámicas con relación a los planteamientos que presentan las acciones directas de inconstitucionalidad.

Es importante que el tribunal asuma esa obligación porque eso permite o permitirá entonces aumentar el dinamismo del Congreso y también de cualquier otro poder público, porque recuerden que el trabajo del Tribunal Constitucional es precisamente un trabajo de control; de control de los poderes públicos; el presidente lo decía esta mañana y es un trabajo que no a todo el mundo le agrada, pero ese es nuestro trabajo y es nuestro deber cumplir con él; de manera que el problema no se plantea de si el legislador trabaja o no trabaja; el legislador trabaja, eso a mí no me ofrece ninguna duda; lo que luce es que el legislador tiene una carga que supera su capacidad de respuesta; si nosotros, por ejemplo, y ya no hablando de simples omisiones legislativas, si vemos cuál es la producción legislativa de un estado cualquiera en Estados Unidos, vamos a poner el estado de California en un solo año el estado de California produce más leyes que el organismo legislativo, que el Congreso Nacional Dominicano hace en 5 años o hasta en 10 años; pero eso no significa que es que el legislador californiano sea más inteligente o que sea más trabajador, lo que pasa es que disponen de equipos de investigación y equipos de trabajo de que no disponen los legisladores dominicanos; de manera que lo que habría que hacer es reorganizar y darle los medios de capacidad al legislador dominicano para que responda con más prontitud a los pedimentos del Tribunal Constitucional y, en ese sentido, no valdría la pena, digamos, explorar situaciones pasadas. Sería mucho más conveniente explorar situaciones actuales y presentes, por ejemplo, como la disposición del actual presidente del Senado, el Dr. Ricardo de los Santos, que, junto con el presidente del Tribunal Constitucional, ha promovido este encuentro, un encuentro que a mí me ha impresionado muy gratamente, porque constituye un acercamiento que creará, espero yo, un mecanismo para que se puedan resolver muchos problemas con relación a la omisión legislativa.

## **2.- Dirigida al magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury.**

### **¿Cuáles acciones o medidas, además de las mencionadas, estima usted más idóneas, para que el Legislativo exija y contribuya al cumplimiento de las decisiones del Tribunal Constitucional?**

Quiero comenzar tomando distancia de una percepción con la que me he quedado al final, yo no creo que en mi caso, y no creo que sea el caso de ninguno de los jueces, tenemos el ánimo de impugnar la actuación del Senado ni de los senadores, nada que ver, muy ajenos y lejanos de eso; sin embargo, en el marco de una discusión sobre un tema importante, que se planteen algunas realidades, creo que es fundamental, porque si no, la discusión no lleva a ningún punto, de manera que quería decir eso porque eso no debe estar presente en el ánimo de nadie que haya participado en este evento tan importante. Lo hemos dicho todos, lo hemos reconocido todos, es la primera versión de lo que deberían ser muchos más, para abordar estas cosas y otras que pueden surgir en el futuro. Yo creo que para abonar la efectividad de las decisiones del Tribunal Constitucional en el análisis que hice, las ideas que aporté me parece que son suficientes, que el legislativo legisle y le dé garra a la exigencia de cumplimiento de las decisiones del Tribunal Constitucional y que eso logre ir más allá de lo meramente político, porque el incumplimiento de una decisión del Tribunal Constitucional se queda en lo ético o en lo político; pero le falta la garra del régimen de consecuencias para los incumplidores. Yo pienso que el hecho de que el Legislativo avance en la producción de una ley con ese perfil creo que sería un paso muy importante. Y por otra parte, algo de lo que decía también, y yo pienso que este evento contribuye sustancialmente a ello, una mayor conciencia que siempre es posible y un mayor conocimiento del significado y del alcance de las decisiones del Tribunal Constitucional. Pues yo pienso que también eso abonaría a mejorar el desarrollo de esta temática que nos ha convocado en el día de hoy.

## **3.- Dirigida al senador Antonio Taveras: ¿Cuál entiende usted es el remedio para que las omisiones legislativas, tanto absolutas como relativas, sean cada vez menores?**

El magistrado Castellanos hizo una propuesta que a mí me parece muy pertinente, que es abordar este tema con una comisión bicameral, senadores-diputados, para establecer entonces cuáles son las omisiones legislativas que nos faltan, eso es uno. Segundo, yo también dije de la importancia que tiene de modernizar tanto administrativamente como institucionalmente al senado, y decía que las sociedades avanzan mucho en materia tecnológica; a veces, nos vamos quedando atrás con los avances tecnológicos que nos pudieran ayudar mucho a avanzar en nuestro trabajo de legislador; creo que son dos cosas, dos tareas fundamentales; creo que el que asume la labor de venir a ser legislador para servir a este país, servir al pueblo, tiene las mejores intenciones de que esto no ocurra, porque venimos a la política y ser legislador es ser político; entonces, venimos a esto a tratar de crear una sociedad y un país en orden, de reglas y, sobre todo, de ordenanzas legales que nos ayuden a resolver los conflictos permanentes que se dan en la sociedad.

#### **4.- Dirigida al senador José Manuel Del Castillo:** Según lo establecido en el artículo 6 de la Constitución, todos los órganos y poderes públicos, sin excepción alguna, están sujetos al cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta **¿Qué mecanismos sugiere para garantizar que el Poder Legislativo cumpla con su obligación de aprobar las leyes ordenadas por la Constitución y que estas disposiciones no sean cláusulas meramente programáticas?**

Primero, aclarar que estamos en un ejercicio relativamente académico, digamos democrático, y si tuve algún pensamiento crítico, si herí alguna susceptibilidad, pido excusas; lo he hecho con todo el respeto y con verdad, evidenciando que en el propio tribunal no solo que hay planteamientos distintos, como esta mañana la magistrada Alba Beard pues pudo explicar, sino que, además en el Congreso también algunos coincidimos con algunos de los planteamientos, no coincidimos con que existan las omisiones; sabemos que nuestro deber es cumplir con el mandato constitucional. Es bueno completar la disposición del artículo 6, “Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”. Es decir, como dice la Corte Constitucional de Colombia, en nuestra opinión, con toda la humildad, se requiere de una ley que pueda ser contrastada con la Constitución, esa es la opinión que tenemos; todos estamos sujetos al marco constitucional. Yo me preguntaría, en el caso de las decisiones que el tribunal no ha podido evacuar, porque no ha cumplido con el quórum reglamentario, ¿estaríamos en una omisión de decisión? ¿en una denegación de justicia?; bueno, no, el tribunal tiene un procedimiento que ha establecido y ese procedimiento le ha impedido llegar a un acuerdo en torno a una decisión. En el caso del Congreso, tenemos una obligación por mandato constitucional de conocer todas las leyes que la Constitución ha ordenado que establezcamos, pero no ha impuesto un plazo, si lo hubiese querido imponer, nos lo impone en el marco de la propia Constitución, como lo ha hecho en otras disposiciones que citaba; por ejemplo, la disposición transitoria, me parece que decimosegunda, que ordena que antes de 2012, haya una Ley orgánica que regule la actividad de los ministerios antes del 2011, y sin embargo esa se aprobó se promulgó en el 2012. Entonces, con todo el respeto que me merece el tribunal, saludo todas las decisiones exhortativas, estoy de acuerdo con las sentencias para cubrir las omisiones parciales, en esa no tengo ningún tipo de reparo; entiendo que el Tribunal es el garante de la supremacía constitucional y de que normas que ya están establecidas o leyes que ya han sido promulgadas y aprobados por el Congreso, cumplan con la conformidad constitucional. Ahora, en este caso, entiendo que quizás el tribunal se ha excedido al imponernos un plazo para acatar, que como decía el magistrado Víctor José Castellanos son 120 normas que la Constitución ha dispuesto reserva legal y el Congreso las ha ido abordando en la medida en que sus tiempos se lo han permitido. Que carezcamos de muchísimos elementos para cumplir nuestra labor es cierto; que no tenemos el personal técnico suficiente, y debo decir que hay que reconocer la labor que hacen los empleados de este Senado, es una labor casi hercúlea, diría yo. Si DETEREL, precisamente que es el Departamento de Revisión Técnica Legislativa y el que se encarga un poco de controlar internamente, es una contraloría que tenemos interna, de cómo se genera la formación de la ley, conforme precisamente a la Constitución de la República. Ese es el estado ideal, nunca

## 1.º Encuentro del **Tribunal Constitucional** con el **Senado de la República Dominicana**



plenamente realizable al que queremos llegar, pero en el ínterin, pienso que el congreso ha ido cumpliendo en muchos casos, evidentemente con una mora sustancial; pero la mayoría de los legisladores tenemos el interés y la intención, pienso yo, de cumplir con los mandatos constitucionales, de cumplir con las exigencias que nos impone la Constitución y evidentemente de cumplir con las sentencias y los mandatos del Tribunal Constitucional.





## **RECURSOS HUMANOS**

Sonya Euride Uribe Mota, Directora/coordinadora del evento  
Anell Marie Fernández, Encargada de capacitaciones  
Alan Carlos de Jesús Peña, Coordinador II  
Jennifer Kassandra Alcántara López, Diseñador Gráfico II  
Mayra Milagros Pérez Cuevas, Abogado Ayudante Legislativo II  
Gregorio José Alejo Rodríguez, Analista  
Cecilio Marino Almonte Nuñez, Auxiliar II  
Neruska Dabeiba Vargas Durán, Analista RRHH  
Teresa Yanirelka Gutiérrez Álvarez, Analista RRHH REC EVAL Y DES  
Francia Nelly Rojas Alcántara, Analista RRHH REC EVAL Y DES

## **DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA**

Ramón Novo Padilla, Director  
Wardelin Sutherland Vásquez Nuñez Enc. Unid. Comedor

## **INFORMÁTICA**

Kelvin Oscar Mateo Rodríguez, Enc. Div. Soporte Técnico  
Josue Isaac Jimenez Santos, Programador  
Eudy Alexander Mercedes Díaz, Webmaster  
José Manuel Capellán Molina, Soporte técnico I  
Kerlyn Arturo Guerrero Duran, Soporte técnico III  
Oscar Eduardo Hernández Peralta, Soporte técnico III  
Andrés Yovil Chale, Soporte Técnico II  
Victor Cedeño Sánchez, Director Informática

## **COMUNICACIÓN E IMAGEN**

Yannerys Paulino Lizardo, Directora  
Martha Valenzuela Guillén, Encargada Div. de Imagen Institucional

## **REPRESENTACIÓN**

Leonardo De Jesús Domingo Peña Javier, Director  
Fary Yahaira López De Jesús, Enc. Publicidad y Medios

## **PRENSA**

Jesús Rafael Frías Reynoso, Enc. Estudio y Televisión  
Teófilo Antonio Bonilla García, Encargado de Prensa  
Jennifer Altigracia Acosta Velez, Fotógrafo Presidencia  
Andi Manuel Gómez Pérez, Técnico en Fotografía y Grabación  
Indiana Nairobi Ortega Ramírez, Secretaria IV  
Marleni Fabiola Nuñez Nepomuceno, Periodista  
Robinson Bernabel Gómez, Camarógrafo II  
Stalin Cesarín Soto Batista, Camarógrafo II  
Cristian Leonardo Brito Figueroa, Camarógrafo I  
Israel David Cabral García, Camarógrafo II  
Freddy Alejandro Martes Cruz, Camarógrafo I  
Jorge Miguel Tejada Vásquez, Auxiliar Grabación de Sonido  
EURIIS BOLIVAR PEREYRA MINAYA, Euris Bolívar Pereyra Minaya, Coordinador II  
Grabación y Sonido  
Rafael Díaz Santana, Fotógrafo

## **PROTOCOLO**

Ana Patricia Escarfuller Barba, Oficial de Protocolo I  
Aracelis Del Carmen Durán Estevez, Oficial de Protocolo II  
Benigno Stalin Rojas Adames, Coordinador  
Carlito Castro Contreras, Enc. Relaciones Internacionales  
Nathaly Hernández Guzmán, Oficial de Protocolo I



## **CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

Mayra Zuleika Cabral Brea, Directora del Centro de Estudios Constitucionales  
Daiana Inmaculada Peña Ramos, Coordinadora técnica de capacitación  
Nathaly Ramírez Díaz, Coordinadora técnica en entornos virtuales de aprendizaje  
Alan Daniel García Ferrera, Analista de capacitación  
María Angela Céspedes Then, Asistente administrativa  
Winston Jiménez Familia, Analista de capacitación en entornos virtuales  
Rut Ester Gautreau Santana, Coordinadora  
Laia Verónica Rojas Alfau, Investigadora II  
Walkiria Aurora Musa Martínez, Letrada adscripción temporal

## **DIRECCION DE COMUNICACIONES**

Milagros Escarramán, Directora de Comunicaciones  
Doris Javier, Encargada de prensa  
Patricia Padilla, Encargada de protocolo  
Máxima Mejía, Coordinadora Técnica de Protocolo  
Misael Rincón, Coordinador Técnico de Comunicación Audiovisual  
Soranyi Massiel Martínez, Coordinadora de Prensa  
Gabriel Larciel, Departamento de Protocolo  
José Gómez, Departamento de Protocolo  
Petra Rondón, Periodista  
Rosmary de León, Periodista  
Lisbel Sánchez, Periodista  
Arturo Santos, Editor





# 1.ER ENCUENTRO DEL SENADO CON EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



    [www.senadord.gob.do](http://www.senadord.gob.do)

**Instagram:** Senadord | **Facebook:** Senado de la República Dominicana  
**YouTube:** Senado de la República Dominicana | **Twitter:** SenadoRD