República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0042/23

Referencia: Expediente núm. TC-01-2021-0025, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO) por omisión legislativa absoluta derivada del incumplimiento de los artículos 26, 39, numeral 3, 58 y 64, numeral 2, de la Constitución de la República.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintitrés (23) días del mes de enero del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Miguel Valera Montero y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución dominicana; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las disposiciones constitucionales vulneradas por la omisión legislativa absoluta

Las disposiciones constitucionales que, a juicio de la accionante, se han vulnerado como consecuencia de la omisión legislativa absoluta en la que ha incurrido el Congreso Nacional, son las siguientes:

> *Artículo 26. - Relaciones internacionales y derecho internacional. La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia:*
>
> *1) Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado;*
>
> *2) Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial;*
>
> *3) Las relaciones internacionales de la República Dominicana se fundamentan y rigen por la afirmación y promoción de sus valores e intereses nacionales, el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional;*
>
> *4) En igualdad de condiciones con otros Estados, la República Dominicana acepta un ordenamiento jurídico internacional que garantice el respeto de los derechos fundamentales, la paz, la justicia, y el desarrollo político, social, económico y cultural de las naciones.*

Se compromete a actuar en el plano internacional, regional y nacional de modo compatible con los intereses nacionales, la convivencia pacífica entre los pueblos y los deberes de solidaridad con todas las naciones;

5) La República Dominicana promoverá y favorecerá la integración con las naciones de América, a fin de fortalecer una comunidad de naciones que defienda los intereses de la región. El Estado podrá suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración.

6) Se pronuncia en favor de la solidaridad económica entre los países de América y apoya toda iniciativa en defensa de sus productos básicos, materias primas y biodiversidad.

Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;

> *Artículo 64.- Derecho a la cultura. Toda persona tiene derecho a participar y actuar con libertad y sin censura en la vida cultural de la Nación, al pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, de los avances científicos y de la producción artística y literaria. El Estado protegerá los intereses morales y materiales sobre las obras de autores e inventores. En consecuencia:*
>
> *2) Garantizará la libertad de expresión y la creación cultural, así como el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades y promoverá la diversidad cultural, la cooperación y el intercambio entre naciones*;

El Tribunal Constitucional notificó la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa a la Cámara de Diputados y al Senado de la República Dominicana, mediante las Comunicaciones núms. PTC-AI-063-2021 y PTC-AI-064-2021, ambas emitidas el veintiuno (21) de octubre del año dos mil veintiuno (2021), y recibidas por los indicados órganos el veinticinco (25) de octubre del año dos mil veintiuno (2021). Asimismo, la referida acción directa fue notificada a la Procuraduría General de la República mediante la Comunicación núm. PTC-AI-062-2021, expedida por el Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de octubre del año dos mil veintiuno (2021), que fue recibida por dicha institución el veinticinco (25) del mismo mes y año.

2. Pretensiones de la parte accionante en inconstitucionalidad por omisión legislativa

2.1. Breve descripción del caso

La parte accionante, Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana, apoderó al Tribunal Constitucional de la referida acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa mediante instancia depositada,

el diecinueve (19) de octubre del año dos mil veintiuno (2021). Por medio de la presente instancia, la parte accionante procura que el Tribunal Constitucional ordene al Congreso Nacional la emisión de una ley que, básicamente, reconozca y apoye a través de derechos, garantías y otras medidas de acción positiva la identidad cultural y lingüística de las personas sordas en la República Dominicana.

3. Infracciones constitucionales alegadas

La parte accionante, Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana, sostiene que la omisión legislativa absoluta en la que ha incurrido el Congreso Nacional por no haber dictado una ley que reconozca y tutele adecuadamente la identidad cultural y lingüística de la comunidad sorda de la República Dominicana supone la transgresión de las obligaciones establecidas en el artículo 30.4 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los artículos 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución de la República.

4. Hechos y argumentos de la parte accionante en inconstitucionalidad por omisión legislativa

La parte accionante, Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana, pretende que el Tribunal Constitucional ordene al Congreso Nacional el dictado de una ley que promueva, a través de medidas positivas, la identidad cultural y lingüística de las personas sordas en la República Dominicana, en virtud de los razonamientos siguientes:

a) Que *En el presente caso, se procura el ejercicio de un control de constitucionalidad respecto de una omisión legislativa absoluta, es decir, de una inacción total del legislador al inobservar la obligación*

establecida en el artículo 30.4 de la Convención Internacional y, con ello, los mandatos de los artículos 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución. Estos artículos básicamente esbozan líneas generales sobre la necesidad de adoptar medidas de acción positiva para el reconocimiento y apoyo de la identidad cultural y lingüística de las personas con discapacidad, confiándole al legislador el mandato de desarrollar este precepto constitucional.

b) Que *Dicho de otra forma, el artículo 30.4 de la Convención Internacional y, de igual forma, los artículos 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución constituyen normas sustantivas de principios, las cuales requieren de una posterior intervención legislativa para su aplicación. Es decir que estas normas son de eficacia diferida o indirecta, de modo que para que puedan servir como reglas en casos concretos, tal y como explica Zagrebelsky, su "operatividad requiere de una posterior intervención normativa por partes de las fuentes subordinadas.*

c) Que *Así las cosas, es evidente que en este caso existe una imposición constitucional tácita a cargo del Congreso Nacional de reconocer y apoyar el pluralismo lingüístico y la diversidad cultural de las personas con discapacidad, incluida la lengua de señas y la cultura de los sordos. Es justamente este mandato constitucional que está siendo totalmente inobservado por el legislador y que, por tanto, configura una omisión legislativa absoluta, la cual es violatoria del principio de supremacía constitucional y del Estado social y democrático de Derecho*.

d) Que *Siendo esto así, no hay dudas de que en el presente caso nos encontramos frente a un silencio absoluto del legislador que puede ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción directa de*

inconstitucionalidad, ya que (a) por un lado, es el resultado del incumplimiento de un deber que implícitamente se deriva de una norma sustantiva de principios y de eficacia diferida o indirecta; y (b) por otro lado, produce una ausencia total de regulación que impide la aplicación eficaz del artículo 30.4 de la Convención Internacional y. con ello, de los artículos 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución y que, en definitiva, genera la violación de los derechos fundamentales de las personas sordas (…).

e) Que *De lo anterior se infiere que la admisibilidad de una acción directa de inconstitucionalidad por omisión absoluta está condicionada a la verificación de tres elementos esenciales: (a) la ausencia de una ley encaminada a desarrollar o complementar una norma sustantiva; (b) la dilación irrazonable e indebida en el cumplimiento de un mandato constitucionalidad; y (c) la existencia de un mandato constitucional que imponga una obligación a cargo del Congreso Nacional*.

f) Que *En el presente caso, se procura controlar la constitucionalidad del silencio absoluto del legislador al no reconocer y apoyar la lengua de señas como parte de la identidad cultural y lingüística de la comunidad sorda. La lengua de señas constituye un factor de identidad y un instrumento de comunicación y expresión de las personas sordas, de modo que el Estado tiene la obligación de establecer medidas de acción positiva tendentes a garantizar su acceso y difusión*.

g) Que *En este punto, es importante señalar que el Congreso Nacional emitió la Ley No. 5-13, la cual ampara y garantiza la igualdad de derechos y la equiparación de oportunidades a todas las*

personas con discapacidad. Esta norma deroga la Ley No. 42-00 y establece un conjunto de medidas de igualación positiva que tienen como finalidad invertir la desigualdad material que afecta a las personas con discapacidad como consecuencia de sus circunstancias individuales.

h) Que *La Ley No. 5-13 no reconoce y apoya la identidad cultural y lingüística de las comunidades minusvaloradas, sino que se limita a fomentar la igualdad de las personas individualmente consideradas. Es decir que esta norma sólo procura favorecer a las personas con discapacidad por sus circunstancias individuales y no por su pertenencia a un grupo cultural o lingüístico.*

i) Que *Siendo esto así, es evidente que la Ley No.5-13 no dispone de medidas de acción positiva que reconozcan la identidad cultural y lingüística de las personas con discapacidad, incluyendo la lengua de señas y la cultura de la comunidad sorda, de modo que existe una ausencia total de regulación que impide la aplicación eficaz de los mandatos constitucionales. Dicho de otro forma, en este caso se configura el primer elemento exigido para la admisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad, pues el Congreso Nacional no ha adoptado una ley encaminada a desarrollar o complementar los artículos demandados*.

j) Que *En cuanto al segundo elemento exigido por ese Honorable Tribunal, es importante señalar que en este caso se exige el cumplimiento de la obligación impuesta en el artículo 30.4 de la Convención Internacional y, con ello, en los artículos 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución. La Convención Internacional fue suscrita y ratificada por el Estado dominicano el 15 de marzo de 2001 y la*

Constitución fue proclamada el 26 de enero de 2010. Es decir que han transcurrido 20 y 11 años, respectivamente, desde la imposición de los mandatos constitucionales cuyo cumplimiento se exige a través de esta acción. Durante este tiempo, el Congreso Nacional no ha dictado la norma que reconozca la identidad cultural y lingüística de las personas con discapacidad, incluida la lengua de señas y la cultura sorda.

k) Que *El dictado de esta norma debió ser prioridad para el Congreso Nacional, pues la lengua de señas forma parte del pluralismo lingüístico y la diversidad cultural del Estado. Así lo ha juzgado la Corte Constitucional de Colombia (…).*

l) Que *Aclarado lo anterior, es oportuno adentrarnos a demostrar la existencia de los mandatos constitucionales que obligan al Congreso Nacional a reconocer y apoyar la identidad cultural y lingüística de las personas sordas. Para esto, analizaremos lo siguiente: (A.1) en primer lugar, el principio de apertura internacional y la jerarquía constitucional de los convenios internacionales relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano; (A.2) en segundo lugar, el derecho a la igualdad y el deber del Estado de adoptar las medidas antidiscriminatorias necesarias para promover las condiciones que hagan real y efectiva la igualdad de las personas; y, (A.3) en tercer lugar, el derecho a la diversidad cultural como un autentico (sic) derecho fundamental y la obligación del Estado de promover el pluralismo lingüístico y la diversidad cultural.*

m) Que *Del numeral 4 del citado artículo 30 de la Convención Internacional se desprende un mandato explícito de reconocer y apoyar la identidad cultural y lingüística de las personas con discapacidad, incluida la lengua de señas y la cultura de los sordos. Es decir que este*

artículo impone la obligación a cargo de los Estados partes de adoptar las "medidas legislativas" (artículo 4.1.a) necesarias para hacer efectivo el derecho de las personas con discapacidad "al reconocimiento y el apoyo de su identidad cultural y lingüística (artículo 30.4). Esta obligación constituye un mandato constitucional de cumplimiento obligatorio para el legislador, pues la Convención Internacional forma parte del bloque de constitucionalidad.

n) Que *Siendo esto así, y dado que el legislador, tras un tiempo irrazonablemente largo, no ha adoptado una norma encaminada a desarrollar y complementar tal obligación, es evidente que el Congreso Nacional ha incurrido en una omisión legislativa absoluta con respecto al mandato impuesto en el artículo 30.4 de la Convención Internacional y, con ello, en el artículo 26 de la Constitución, lo que genera una violación directa al principio de supremacía constitucional.*

o) Que *De los artículos 39.3 y 58 de la Constitución se desprende el mandato constitucional de promover "las condiciones jurídicas y administrativas necesarias para garantizar una igualdad real y efectiva (igualdad material). Para lograr esto, el Estado está obligado a adoptar "las medidas positivas necesarias para propiciar la integración familiar, comunitaria, social, laboral, económica, cultural y política" de las personas con discapacidad (…)".*

p) Que *La integración familiar, comunitaria, social, laboral, económica, cultural y política de las personas sordas no es posible sin el reconocimiento de la lengua de señas, pues esta lengua constituye un factor de identidad cultural y un instrumento de comunicación y expresión. En ese sentido, es evidente que el Congreso Nacional, al inobservar dicho mandato constitucional, ha incurrido en una omisión*

absoluta que es contraria a los artículos 39.3 y 58 de la Constitución y que deja a la comunidad sorda en una situación de vulnerabilidad y exclusión.

q) Que *La lengua es el eje de cualquier identidad cultural, de modo que juega un papel fundamental en la integración de las personas en el cuerpo social. No se trata sólo de un instrumento de expresión y comunicación, sino que la lengua además constituye uno de los elementos esenciales de la diversidad cultural*.

r) Que *En definitiva, la comunidad sorda, al utilizar la lengua de señas como un factor de identidad y como un instrumento de comunicación y expresión, debe ser entendida como un grupo lingüístico y cultural que el Estado debe fomentar como colectivo, de conformidad con el citado artículo 64.2 de la Constitución.*

s) Que *Dicho de otra forma: (a) la Constitución contempla un conjunto de preceptos que consagran el derecho fundamental implícito a la diversidad cultural; (b) la lengua es el eje de cualquier identidad cultural y un factor esencial para la efectiva protección y goce este derecho fundamental; y, (c) el Estado está obligado a adoptar las medidas de acción positivas necesarias para "promover la diversidad cultural" y, por tanto, garantizar que la lengua no se convierta en un obstáculo para el desarrollo y goce de los derechos fundamentales. El Estado debe, en síntesis, garantizar el pluralismo lingüístico y la diversidad cultural*.

t) Que *Honorables Magistrados, finalmente cabe preguntarse: ¿cómo las personas sordas pueden ejercer plenamente sus derechos fundamentales sin el apoyo y reconocimiento de la lengua de señas?*

¿Cómo podemos hablar de un Estado social y democrático de Derecho "fundado en el respeto de la dignidad humana – y en los- derechos fundamentales" (artículo 7) si todavía existen colectivos o grupos que son minusvalorados por parte del legislador? ¿Cómo hablar de un Estado que fomenta el pluralismo lingüístico y "la diversidad cultural" (artículo 64.2) si durante más de 11 años no se han adoptado las medidas legislativas necesarias para cumplir las obligaciones internacionales? La lengua de señas no es un lujo para la comunidad sorda, sino que se trata de un factor de identidad cultural y lingüística que el Congreso Nacional está obligado a fomentar en virtud de los mandatos constitucionales antes analizados? La inercia en cumplir con estos mandatos se traduce en una violación al principio de supremacía constitucional.

u) Que *En definitiva, en este caso procede la emisión de una sentencia exhortativa a través de la cual se le ordene al Congreso Nacional a través de la cual se le ordene al Congreso Nacional en un plazo de dos (2) años el Proyecto de Ley que Regula las Políticas Públicas para Personas Sordas y la Lengua de Señas en República Dominicana (Iniciativa No. 00997-2021-SLO-PE) o, en su defecto, cualquier otro proyecto de ley que permita cumplir con los mandatos constitucionales insertos en el artículo 30.4 de la Convención Internacional y en los artículos 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución.*

Atendiendo a esas razones, la parte accionante, Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO), por intermedio de su abogado constituido y apoderado especial, solicitó formalmente lo siguiente:

PRIMERO: En cuanto a la forma, que sea la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta por el

incumplimiento de los mandatos constitucionales establecidos en el artículo 30.4 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en los artículos 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución, por haber sido interpuesta observando las condiciones exigidas por los artículos 36, 37, 38 y 47 de la Ley No.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, y los artículos 73, 184 y 185.1 del texto constitucional.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, ACOGER la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la ASOCIACIÓN NACIONAL DE SORDOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (ANSORDO) y, en consecuencia, DECLARAR la inconstitucionalidad por omisión legislativa en que ha incurrido el Congreso Nacional por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 30.4 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en los artículos 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución y, en adición, por la violación del principio de supremacía constitucional.

TERCERO: ORDENAR al Congreso Nacional a cumplir, en un plazo no mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación de la sentencia, con los mandatos constitucionales establecidos en el artículo 30.4 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en los artículos 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución y, en consecuencia, a aprobar el Proyecto de Ley que Regula las Políticas Públicas para Personas Sordas y la Lengua de Señas en República Dominicana (Iniciativa No. 00997-2021-SLO-PE) que reposa en el Senado de la República o, en su defecto, cualquier otro proyecto de ley que reconozca, entre otras cosas, lo siguiente:

(a) La comunidad sorda como un grupo social que se identifica a través de la vivencia de la sordera y que tiene como objetivo asegurar que las personas sordas sean tratadas dignamente en la sociedad;

(b) La lengua de señas como parte del pluralismo lingüístico y la diversidad cultural del Estado y, por tanto, la obligación estatal de promover su planificación lingüística a través de los organismos competentes y en coordinación con la comunidad sorda;

(c) El deber del Estado de promover el aprendizaje de una educación bilingüe bicultural en la enseñanza a través de la lengua de señas y el idioma español para las personas sordas o con hipoacusia, así como para sus familiares oyentes (padres, conyugues y hermanos);

(d) La obligación de los centros de formación y capacitación a nivel básico, secundario y superior, tanto públicos como privados, de tomar en cuenta las particularidades lingüísticas y comunicativas de las personas sordas y, en consecuencia, de incorporar en sus servicios la disponibilidad de interpretes de lengua de señas;

(e) El deber del Estado de trabajar de la mano con la comunidad sorda, a fin de garantizar su participación plena y activa en los procesos de toma de decisiones que involucren a este colectivo, tomando en cuentas las recomendaciones y observaciones en planes, proyectos y documentos jurídicos;

(f) La institucionalización del servicio de interpretes de lengua de señas para que las personas sordas puedan acceder a todos los servicios que como ciudadanos les confiere la Constitución; y

(g) La creación de un órgano especializado dirigido especialmente por personas sordas cuyo objetivo sea gestionar a nivel nacional los recursos científicos, técnicos o financieros para promover programas y proyectos en favor de la lengua de señas dominicana.

CUARTO: De manera subsidiaria y en el hipotético caso de que la anterior conclusión no fuera acogida, ORDENAR al Congreso Nacional a cumplir con lo dispuesto en el artículo 30.4 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en los artículos 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución, en un plazo no mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación de la sentencia.

5. Intervenciones oficiales y del Amicus Curiae

En el presente caso, intervinieron y emitieron sus respectivas opiniones la Procuraduría General de la República **(A)**, el Senado **(B)** y la Cámara de Diputados **(C)**. En adición a esas intervenciones oficiales consta en el expediente un escrito de *amicus curiae* depositado por el Defensor del Pueblo (**D).**

A. Dictamen del procurador general de la República

Mediante el Oficio núm. 004638, depositado ante la Secretaría General de este tribunal el veintiséis (26) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021), la Procuraduría General de la República solicitó la declaratoria de inadmisibilidad de la presente acción y, para justificar esa tesis, expuso los siguientes argumentos:

a) Que *el accionante reconoce en su acción que existe la Ley núm. 5-13 sobre discapacidad en la República Dominicana y sostiene, en palabras textuales que la misma se limita a proteger el derecho de igualdad de los discapacitados", razón por la cual propone que sea dictada una norma especial para los sordos y el lenguaje de señas*.

b) Que *Luego del escrutinio del caso que nos ocupa hemos constatado que la referida Ley núm. 5-13, G.O. No. 10706 del 16 de enero de 2013, es una norma general, que protege todas las discapacidades y contiene reservas regulatorias que permiten desmembrar cada discapacidad y que, al efecto, desarrollen programas y políticas conforme cada gremio lo requiera y así mismo, ordena a órganos y entes públicos afines a promulgar y regular conforme las discapacidades según sean sus competencias, incluyendo los sordos y el lenguaje de señas (…)*.

c) Que *En definitiva, existen innumerables proyectos, políticas y programas que han sido diseñados para la protección de los derechos de los sordos y su inclusión en la República Dominicana y lo anterior ha sido realizado por entidades públicas y privadas en virtud precisamente de los mandatos legislativos que han delegados en dichas entidades para la protección de cada gremio que padezca de algún tipo de discriminación*.

d) Que *entendido lo anterior, no existen (sic) en la especie omisión legislativa; el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a naturaleza de la Acción Directa de Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa, proceso que nace en el Art. 36 de la Ley núm. 137-11*.

e) Que *en caso de que el accionante entienda que dichos entes han sido pasivos en la regulación o creación de política en pro del gremio que hoy se busca proteger, procedería más bien una acción constitucional de amparo de cumplimiento, la cual tiene como fin hacer cumplir lo que el legislador ya ha delegado en autoridades competentes, tal como supra enlistamos en el presente dictamen*.

Por las razones esbozadas anteriormente, la Procuraduría General de la República concluyó su instancia solicitando lo siguiente:

> *DECLARAR INADMISIBLE la presente acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa de los Arts. 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución Dominicana y Art. 30.4 de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, interpuesta por la Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO).*

B. Opinión del Senado de la República Dominicana

Mediante documento depositado en la Secretaría General de este tribunal, el veinticinco (25) de enero del año dos mil veintidós (2022), el Senado de la República Dominicana planteó los siguientes argumentos:

a) Que *(…) la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO), carece de objeto ya que no ataca la inconstitucionalidad de una ley vigente, que es sobre lo cual versa la figura de la acción directa de inconstitucionalidad, sino que ataca la*

supuesta omisión por parte del Congreso Nacional para la creación de una ley de consultas populares para referendo.

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

Posteriormente, el ocho (8) de marzo del año dos mil veintidós (2022) el Senado de la República depositó en la Secretaría General de este tribunal constitucional sus conclusiones formales respecto de la presente acción directa, solicitando lo siguiente:

PRIMERO: ACOGER en todas sus partes la opinión y conclusiones del SENADO DE LA REPÚBLICA presentada y depositada por ante la Secretaría de ese honorable Tribunal Constitucional, sobre la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el accionante Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO) contra supuesta omisión constitucional derivada de la violación de los artículos 26; 39 numeral 3; 64 numeral 2 de la constitución y el artículo 30 numeral 4 de la Convención Internacional sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, alegada por la parte accionante, por

haber sido realizadas conforme a la normativa constitucional de la materia.

SEGUNDO: DEJAR A LA SOBERANA apreciación de ese honorable Tribunal la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el accionante Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO), contra la alegada omisión constitucional derivada de la supuesta violación de los artículos 26; 39 numeral 3; 64 numeral 2 de la constitución y el artículo 30 numeral 4 de la Convención Internacional sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de las disposiciones contenidas en los artículos 184 y 185.1 de la Constitución de la República y el artículo 185.1 de la Constitución de la República y el artículo 36 de la Ley No.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido en el artículo 7, numeral 6, de la Ley No. 137-11. Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

C. Opinión de la Cámara de Diputados

Mediante escrito depositado en la Secretaría General de este tribunal, el veintidós (22) de noviembre del dos mil veintiuno (2021), la Cámara de Diputados de la República Dominicana se limitó a dejar a la soberana apreciación del Tribunal Constitucional la decisión que resolvería la presente acción directa, sin exponer argumentos que procuraran la inadmisibilidad de la acción o su rechazo en cuanto al fondo.

En esas atenciones, la Cámara de Diputados solicitó formalmente lo siguiente:

> *PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la Cámara de Diputados con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO), por omisión legislativa de los artículos 26; 39 numeral 3; 64, numeral 2 de la Constitución y el artículo 30.4 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por estar hechas conforme a la normativa que rige la materia.*
>
> *SEGUNDO: DEJAR a la soberana apreciación del tribunal la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, por las razones antes expuestas.*
>
> *TECERO: DECLARAR el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia.*

D. Opinión del Amicus Curiae

En su instancia depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional, el once (11) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021), el Defensor del Pueblo pretende que sea admisible su intervención y que se acoja, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa que nos ocupa, bajo los siguientes argumentos:

> a) Que *En ese mismo tenor, el Defensor del Pueblo es de opinión, a través de este amicus curiae de la acción directa de inconstitucionalidad por la omisión legislativa que afecta a las personas con discapacidad auditiva, que debe aplicarse el bloque de constitucionalidad y por vía de*

consecuencia el principio de favorabilidad. Mediante ese, el colectivo de personas que es titular del derecho a la igualdad será favorecido con la creación de mecanismos que le permitan acceder en igualdad de condiciones a los servicios que garanticen una mejor calidad de vida.

b) Que *De acuerdo con lo previamente señalado, los presupuestos requeridos para la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa se encuentran configurados en favor del accionante, ya que tanto los derechos consagrados en la Constitución de la República y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad se verían seriamente amenazadas ante la indiferencia del legislador; único responsable de que no estén dadas las condiciones jurídicas y administrativas para garantizar de manera real la igualdad de las personas con discapacidad auditiva*.

c) Que *El reconocimiento de la identidad cultural y lingüística específica de las personas con discapacidad auditiva se refiere al acceso a la lengua de señas que las mismas deben poseer, la cual es clave para romper las barreras de comunicación y poder participar en la sociedad como cualquier otra persona. "El derecho de las personas sordas a acceder a escuelas, tratamientos médicos o tribunales depende de la oportunidad para usar su propio idioma*.

d) Que *La lengua de señas es el elemento fundamental que los identifica y da cohesión como grupo. Sin descartar que la comunidad sorda presenta marcada diferencias culturales con el grupo dominante (oyente)*.

e) Que *Las personas con discapacidad auditiva constituyen una comunidad particular, por la presencia de una lengua y una cultura con*

características singulares. Así emerge la afirmación, exhaustivamente comprobada, que ellos constituyen un grupo lingüístico minoritario, en el que la lengua de señas se erige como el elemento aglutinante que les confiere identidad única.

f) Que *De lo anterior debemos señalar que con relación a las personas con condiciones de discapacidad auditiva existe un trato diferenciado con relación a las demás personas que no forman parte de esa comunidad lingüística minoritaria, en ese tenor procede aplicársele el test de la igualdad a la norma que ha sido inobservada y en ese sentido dejar por sentado que se ha violentado el derecho a la igualdad del colectivo de personas con discapacidad auditiva (…)*.

g) Que *En consonancia con lo previamente señalado, los poderes públicos están obligados a actuar en el sentido que la constitución indica y, por lo tanto, no pueden desconocer las prescripciones constitucionales, de donde se infiere que el Estado dominicano debe garantizar a una comunidad minoritaria como lo es el caso de los sordos el ejercicio libre de su derecho a comunicarse y desarrollar actividades propias de su cultura*.

h) Que *El artículo 4.4 de la Ley núm. 5-13 Orgánica sobre igualdad de derechos de las personas con discapacidad del 15 de enero de 2013, define la comunicación como el lenguaje oral y lenguaje de señas, la visualización de textos, la escritura en Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, la comunicación escrita, audio y multimedia accesibles, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros sistemas y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluidas las tecnologías de la información y la comunicación accesibles*.

i) Que *Lo establecido previamente hace constar que en nuestra legislación resulta meramente enunciativo, pero no de aplicación real y efectiva, lo relacionado con lengua de señas, toda vez que vemos en las entidades tanto públicas como privadas como las personas con discapacidad auditiva no gozan de oportunidades de inserción laboral precisamente porque no se encuentran garantizados los mecanismos que le permitan comunicarse de forma efectiva, igual lo podemos observar en las escuelas, en los centros hospitalarios y en sentido general en todas las actividades tanto públicas como privadas, colocando a este colectivo en franca desigualdad con respecto hacia las demás personas*.

j) Que *Hacer realidad los derechos de las personas comienza con asegurar que los niños sordos tengan acceso a la educación en lenguaje de señas. Los niños sordos tienen derecho a una educación de calidad, como el resto de los niños, en un lenguaje y un entorno que maximice su potencial. En todo el mundo, a los niños y los jóvenes sordos a menudo se les niega la educación, incluso en lengua de señas. Existe una carencia de profesores con una buena formación en el lenguaje de señas y, en muchos casos, los padres no saben que sus hijos tienen derecho a ir a la escuela y que pueden aprender si reciben el apoyo adecuado*.

k) Que *De todo lo anterior podemos colegir que las personas con discapacidad auditiva viven en total desamparo como consecuencia directa de las barreras lingüísticas producidas por la sociedad y que pone en tela de juicio la falacia de una pretendida integración que no se da en la realidad*.

Por todas las razones expuestas, el Defensor del Pueblo solicitó lo siguiente:

ÚNICO: ACEPTAR la presente opinión del Defensor del Pueblo como amicus curiae con ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad presentada por la Asociación Nacional de Sordos (Ansordo), expediente núm. TC-01-2021-0025 y en consecuencia TOMA EN CONSIDERACIÓN los argumentos expuestos en la presente instancia al momento de decidir la referida acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa al inobservarse los artículos los artículos 26, 39 numeral 3 y 64 numeral 2 de la Constitución" y el artículo 30 numeral 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

6. Pruebas documentales

En el expediente relativo a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa constan los documentos siguientes:

1. Instancia relativa a la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa de los mandatos establecidos en los artículos 26, 39.3 y 64.2 de la Constitución, sometida por la Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO) ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional, el diecinueve (19) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).

2. Comunicación núm. PTC-AI-062-2021, emitida por la Presidencia del Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de octubre del año dos mil veintiuno (2021), mediante la cual se le notificó la presente acción directa de inconstitucionalidad a la Procuraduría General de la República. Este documento fue recibido por el indicado órgano el veinticinco (25) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).

3. Comunicación núm. PTC-AI-063-2021, emitida por la Presidencia del Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de octubre del año dos mil veintiuno (2021), mediante la cual se le notificó la referida acción directa de inconstitucionalidad a la Cámara de Diputados. Este documento fue recibido por el indicado órgano, el veinticinco (25) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).

4. Comunicación núm. PTC-AI-064-2021, emitida por la Presidencia del Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de octubre del año dos mil veintiuno (2021), mediante la cual se le notificó la referida acción directa de inconstitucionalidad al Senado de la República. Este documento fue recibido por el indicado órgano, el veinticinco (25) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).

5. Opinión del *Amicus Curiae,* respecto de la acción directa de la especie, depositada por el Defensor del Pueblo ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional, el once (11) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021).

6. Instancia que contiene la opinión de la Cámara de Diputados de la República, respecto de la acción directa de la especie, depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el veintidós (22) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021).

7. Oficio núm. 004638, mediante el cual el procurador general de la República emite su opinión respecto a la presente acción directa de inconstitucionalidad, depositado ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021).

8. Comunicación que contiene la opinión del Senado de la República respecto de la acción directa de la especie, depositada en la Secretaría General

del Tribunal Constitucional el veinticinco (25) de enero del año dos mil veintidós (2022).

9. Escrito de conclusiones relativo a la presente acción directa de inconstitucionalidad, depositado por el Senado de la República en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el ocho (8) de marzo del año dos mil veintidós (2022).

7. Celebración de audiencia pública

En atención a lo dispuesto en el art. 41 de la Ley núm. 137-11, este tribunal procedió a celebrar una audiencia pública en relación con la presente acción directa de inconstitucionalidad, el veinticinco (25) de febrero del año dos mil veintidós (2022), a la cual comparecieron los representantes legales de la parte accionante, del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Procuraduría General de la República. Las indicadas partes presentaron sus conclusiones en dicha audiencia, razón por la cual el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

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

Sobre este punto, conviene puntualizar que la Constitución de la República no reguló de forma expresa la potestad del Tribunal Constitucional de controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas, contrario a lo que ocurre en otros países como Venezuela[1] o Brasil.[2]

Sin embargo, habiéndose creado el Tribunal Constitucional en el artículo 184 para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales resulta lógico sostener que este colegiado constitucional posee competencia para controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas, debido a que el carácter normativo de la Constitución y la vigencia de los derechos fundamentales que ella proclama y garantiza no se cristalizarían plenamente si el legislador omite regular aquello que ha sido ordenado por el constituyente.

En otras palabras, apelar a una interpretación formalista, en virtud de la cual solo es admisible el control concentrado de constitucionalidad cuando existe un enunciado normativo infraconstitucional que se pueda confrontar con alguna norma de rango constitucional, provocaría un efecto indeseado: incentivar que el legislador pueda burlar y desconocer el carácter normativo de la Constitución. De ahí que, a fin de evitar que el poder constituido no se someta a la voluntad del poder constituyente, resulte necesario confiar en el Tribunal Constitucional la competencia de controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas absolutas.

La facultad que posee el Tribunal Constitucional para controlar la constitucionalidad de una omisión legislativa absoluta deriva del principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 6 de la Constitución, en virtud del cual se establece, entre otras cosas, que todos los órganos que ejercen

[1] Véase el artículo 336.7 de la Constitución venezolana.
[2] Véase el artículo 103.2 de la Constitución brasileña.

potestades públicas están sujetos a la Constitución. De modo que, al ser el Poder Legislativo un órgano que ejerce potestades públicas, resulta obvio que se encuentra sujeto a la Constitución y, por vía de consecuencia, su inactividad irrazonable en dar cumplimiento a los mandatos constitucionales constituye una omisión que debe ser fiscalizada por este tribunal en su rol de garante de la supremacía constitucional.[3]

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

> *(…) la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa solo puede ser planteada por el Tribunal Constitucional a través del control concentrado, por lo que el tribunal es el órgano competente para conocer de la infracción constitucional que pudiere surgir por la inactividad legislativa en aquellos casos que la Constitución pone a cargo del legislador la obligación de dictar normas complementarias a disposiciones contenidas en la misma; lo anterior se encuentra asidero en el rol de garante de la Constitución y de su supremacía que ha asignado el constituyente al Tribunal Constitucional, lo que incluye el conocimiento de las infracciones constitucionales que pudieran suscitar por el no hacer de los poderes públicos que han recibido un mandato constitucional y que pasado un tiempo prudente, han omitido cumplir.*

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

[3] Artículo 184 de la Constitución.

9. Legitimación activa o calidad de la parte accionante

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

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

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

c. Sobre esta legitimación o calidad, el art. 185, (numeral 1), de la Constitución dispone:

> *Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los*

miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

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

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

e. Conviene destacar que, en torno al alcance de la legitimación procesal activa que se requiere para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal, a partir de su Sentencia TC/0345/19, estableció lo siguiente:

> *En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6,7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia se trate de una entidad que con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada (…)*

f. En la especie, se verifica que la Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO) es una entidad sin fines de lucro que tiene por objeto la defensa de los derechos de la comunidad sorda en República Dominicana.

g. Por vía de consecuencia, este tribunal es de criterio que la Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO) posee legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.

10. Intervención del Amicus Curiae

La intervención del *amicus curiae* en los procesos constitucionales fue regulada por el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. El artículo 23 del indicado instrumento normativo dispone que:

> *Amicus Curiae. Se considera amicus curiae o amigo del Tribunal a la persona física o jurídica, o a la institución de Estado que, ajena al litigio o al proceso del cual está apoderado el Tribunal Constitucional, somete un escrito de opinión con el objeto de colaborar en su edificación.*
>
> *El amicus curiae participa en casos de trascendencia constitucional o que resulten de interés público, como son la acción directa de inconstitucionalidad, el control preventivo de los tratados internacionales y los recursos de revisión constitucional de amparo en los cuales se ventilan derechos colectivos y difusos. Deberá poseer reconocida competencia sobre la cuestión debatida y su opinión carece de efectos vinculantes para el Tribunal Constitucional.*

Conforme a la documentación aportada en su escrito de intervención, se comprueba que el *amicus curiae -Defensor del Pueblo-* es un órgano constitucional autónomo o extra poder que posee personalidad jurídica y, por tanto, capacidad procesal para actuar en justicia; verificándose, además, que por mandato del artículo 191 de la Constitución, su misión institucional es contribuir a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos, de lo cual se deriva que posee competencia para opinar en la cuestión debatida que, como ya se ha indicado, gira en torno a los derechos fundamentales de las personas sordas.

Asimismo, conviene puntualizar que en esta materia la participación del *amicus curiae* debe producirse a través de un escrito depositado ante la secretaría del Tribunal Constitucional en un plazo de quince (15) días calendarios, contados a partir de la publicación del extracto de la acción en el portal institucional, por mandato expreso del artículo 24 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

En la especie, se ha verificado que el extracto de la acción directa de inconstitucionalidad objeto de análisis fue publicada en el portal institucional de este tribunal, el veintisiete (27) de octubre del año dos mil veintiuno (2021), mientras que la instancia que contiene la intervención del *amicus curiae* fue depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional, el once (11) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021), es decir, quince (15) días calendarios después de su publicación.

En ese sentido, este colegiado considera que la instancia depositada por el Defensor del Pueblo en la fecha antes indicada, en calidad *de amicus curiae,* en la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO), fue presentada dentro del

plazo previsto en el citado reglamento, razón por la cual se admite su intervención.

11. Análisis de la acción directa de inconstitucionalidad

11.1.Tal y como se ha precisado con anterioridad, este tribunal constitucional ha sido apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta que se sustenta, básicamente, en el siguiente razonamiento: el Congreso Nacional no ha dictado una ley que reconozca, promueva y apoye, a través de medidas positivas, la identidad cultural y lingüística de la comunidad sorda en la República Dominicana.

11.2.A juicio de la parte accionante, la omisión legislativa absoluta se configura en este caso, debido a que: 1) no existe una ley encaminada a desarrollar o complementar una norma sustantiva, de hecho, la accionante considera que el dictado de la Ley núm. 5-13 no reconoce y apoya la identidad cultural y lingüística de la comunidad sorda por tratarse de una norma que se limita a favorecer a las personas con discapacidad por sus circunstancias individuales y no por su pertenencia a un grupo cultural o lingüístico; 2) se constata una dilación irrazonable e indebida en el cumplimiento de un mandato constitucional; y 3) el Congreso Nacional no ha dado cumplimiento a los mandatos contenidos en los artículos 26, 39.3, 58 y 64.2 de la Constitución que lo obligan a reconocer y apoyar la identidad cultural y lingüística de las personas sordas.

11.3.En ese mismo tenor, el Defensor del Pueblo, mediante su escrito de intervención, también plantea que en este caso se configuran todos los presupuestos requeridos para la procedencia de la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, *ya que tanto los derechos consagrados en la Constitución de la República y la Convención sobre los*

derechos de las personas con discapacidad se ven seriamente amenazados ante la indiferencia del legislador.

11.4.En abono a lo anterior, en su escrito de intervención sostiene que *en nuestra legislación resulta meramente enunciativo, pero no de aplicación real y efectiva, lo relacionado a la lengua de señas, toda vez que vemos en las entidades públicas o privadas cómo las personas con discapacidad auditiva no gozan de oportunidades (…).*

11.5.Contrario a lo que sostienen la parte accionante y el *amicus curiae*, la Procuraduría General de la República plantea que la Ley núm. 5-13 sí es una norma que reconoce y apoya a todas las personas con discapacidad, dentro de los que se encuentran las personas sordas. Por esa razón, no considera que exista una omisión imputable directamente al legislador, sino que, más bien, podría proceder una acción de amparo de cumplimiento para hacer cumplir los mandatos que el legislador ha asignado a los distintos entes.

11.6.Habiendo precisado lo anterior, le corresponde a este tribunal determinar si en el presente caso se configuran los presupuestos requeridos para la procedencia de una acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta. Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional, mediante Sentencia TC/0113/21, estableció que:

> *Así las cosas, el Tribunal Constitucional considera que, en virtud del principio de separación de poderes, la soberanía e independencia del Poder Legislativo, que cuando se trate de una acción legislativa absoluta, recae sobre el accionante el deber de argumentar con claridad, especificidad y suficiencia las razones que motivan la interposición de la acción directa de inconstitucionalidad, así como también, proceder a identificar la ausencia de la norma, el texto*

constitucional que establece el mandato al legislador y por qué considera que el tiempo transcurrido sin la correspondiente emisión de la norma (…)

11.7.En torno al requisito de procedencia de la omisión legislativa absoluta, relativo a que el accionante debe argumentar la inexistencia de la norma que debió haber sido dictada en cumplimiento de un mandato constitucional, este tribunal ha constatado que existe la Ley núm. 5-13, sobre discapacidad en la República Dominicana, promulgada el quince (15) de enero del año dos mil trece (2013).

11.8.Luego de una revisión exhaustiva de esa pieza legislativa, este tribunal ha podido comprobar lo siguiente:

1. La Ley núm. 5-13 se inspiró en dos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado dominicano, que son la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[4] y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.[5]

2. Asimismo, la Ley núm. 5-13 cita como fundamento en su parte considerativa a los artículos 26[6], 39[7] y 58[8] de la Constitución dominicana.

3. En su articulado, la Ley núm. 5-13 coloca a la lengua de señas como una forma de comunicación y crea una obligación a cargo del Estado de suministrar

[4] Considerando décimo de la Ley núm. 5-13.
[5] Considerando décimo primero de la Ley núm. 5-13.
[6] Considerando séptimo de la Ley núm. 5-13.
[7] Considerando octavo de la Ley núm. 5-13.
[8] Considerando noveno de la Ley núm. 5-13.

intérpretes judiciales de lengua de señas para garantizar el acceso a la justicia de las personas sordas.

11.9.La parte accionante no niega la existencia de esa pieza legislativa, pero señala que la misma se limita a favorecer a las personas con discapacidad por sus circunstancias individuales y no por su pertenencia a un grupo cultural o lingüístico.

11.10. En relación con ese punto, este tribunal ha constatado que la Ley núm. 5-13 contiene disposiciones generales relacionadas con la materia objeto de análisis. Por ejemplo, el artículo 11 de la indicada ley establece, entre otras cosas, que el Estado está obligado a garantizar que las personas con discapacidad *-dentro de los que se encuentran las personas sordas o con discapacidad auditiva-* tengan acceso a la educación en todos los niveles en condiciones de igualdad.

11.11. En adición a lo anterior, el párrafo I de la disposición transitoria tercera de la Ley núm. 5-13 dispone lo siguiente: *En el plazo de dos (2) años desde la entrada en vigor de esta ley, el CONADIS asegura los efectos que surtirán el lenguaje de señas y la escritura en Braille, con el fin* ***de garantizar a las personas sordas y con discapacidad visual la posibilidad de su aprendizaje y conocimiento***[9] *(…).*

11.12. Por vía de consecuencia, la normativa sí se propone garantizar que las personas con discapacidad auditiva aprendan y conozcan la lengua de señas, que es uno de los componentes que le confieren a la comunidad de sordos identidad como grupo lingüístico.

[9] Negrita y subrayado nuestro.

11.13. Por otra parte, el artículo 18 de la Ley núm. 5-13 establece que el Estado debe garantizar que las personas con discapacidad participen en actividades culturales, deportivas, recreativas y religiosas en igualdad de condiciones.

11.14. Además, en su artículo 94 la ley crea el Departamento de inclusión educativa, deportiva y cultural, el cual debe velar *por la formación orientada al desarrollo integral de las personas con discapacidad y su participación efectiva en la sociedad desde los aspectos educativo, deportivo y cultural*. Por su parte, el artículo 96 también crea una obligación a cargo del Estado de asegurar la capacitación de las personas con discapacidad en centros de educación especial en determinados casos.

11.15. Como se puede apreciar, no es cierto que el legislador solo se limitó a favorecer a las personas con discapacidad por sus circunstancias individuales, ya que también creó disposiciones normativas dirigidas a garantizar la integración cultural, deportiva y educativa de las personas con discapacidad, es decir, que la indicada pieza legislativa toma en cuenta la dimensión colectiva de las personas con discapacidad. De ahí que promueva el acceso de las personas con discapacidad a una educación inclusiva en condiciones de igualdad y también fomenta que dichas personas participen en actividades culturales y deportivas.

11.16. En definitiva, a partir de un análisis global de la Ley núm. 5-13, lo que abarca su parte considerativa y articulado, se puede concluir en que el legislador ha dado cumplimiento a los mandatos que le impone el bloque de constitucionalidad tendentes a reconocer y apoyar la identidad lingüística y cultural de las personas sordas, dado que la pieza legislativa crea obligaciones a cargo del Estado para que garantice la integración cultural y educativa, lo cual supone que el legislador ha sentado las bases para que la comunidad de sordos conozcan y aprendan la lengua de señas y se integren en el plano cultural.

11.17. Habiéndose constatado que la Ley núm. 5-13 sí reconoce y apoya la identidad lingüística y cultural de la comunidad sorda se advierte que no existe una omisión legislativa absoluta. Por vía de consecuencia, se rechaza la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO) por no haberse constatado la concurrencia de los requisitos de procedencia de las acciones directas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, María del Carmen Santana de Cabrera y Eunisis Vásquez Acosta, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Constan en acta los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y Miguel Valera Montero, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO) por omisión legislativa absoluta derivada del incumplimiento de los artículos 26, 39.3, 58 y 64.2 de la Constitución.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la referida acción directa de inconstitucionalidad por las razones anteriormente expuestas.

TERCERO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, Asociación Nacional de Sordos de la República Dominicana (ANSORDO); al Senado y a la Cámara de Diputados de la República, así como a la Procuraduría General de la República y al Defensor del Pueblo.

QUINTO: DISPONER que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Sámuel, juez segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria