



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0166/23

Referencia: Expediente núm. TC-01-2022-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez contra el artículo 107 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).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta y uno (31) días del mes de marzo 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 Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución de la República; 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:

Expediente núm. TC-01-2022-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez contra el artículo 107 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad

De acuerdo con la instancia contentiva de la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez, la disposición jurídica atacada es el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, publicada en la Gaceta Oficial núm. 10622, del quince (15) de junio de dos mil once (2019), cuyo texto dispone lo siguiente:

Artículo 107.- Requisito y Plazo. Para la procedencia del amparo de cumplimiento se requerirá que el reclamante previamente haya exigido el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido y que la autoridad persista en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los quince días laborables siguientes a la presentación de la solicitud.

Párrafo I.- La acción se interpone en los sesenta días contados a partir del vencimiento, de ese plazo.

Párrafo II.- No será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.

2. Pretensiones de los accionantes

Los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez, mediante su acción, depositada el catorce (14) de enero de dos mil

Expediente núm. TC-01-2022-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez contra el artículo 107 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

veintidós (2022) ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 107 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.¹

A tales fines, los accionantes alegan que la disposición atacada viola el artículo 72 y el numeral 1 del artículo 69 de la Constitución de la República, los cuales rezan de la manera siguiente:

Artículo 72.- Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

Párrafo.- Los actos adoptados durante los Estados de Excepción que vulneren derechos protegidos que afecten irrazonablemente derechos suspendidos están sujetos a la acción de amparo.

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: [...] 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita.

¹ Esta ley fue publicada en la Gaceta Oficial núm. 10622, del quince (15) de junio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Como se ha dicho, los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad del artículo 107 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Su pretensión tiene por fundamento, de manera principal, los criterios que a continuación transcribimos:

ATENDIDO III: A que el artículo 107 de la referida ley 137-11 es inconstitucional, puesto a que restringe, vulnera y lesiona el acceso a la justicia constitucional, el cual es una garantía y derecho fundamental del debido proceso de ley consagrado en el artículo 69 numeral 1 de la constitución, por tanto la referida ley condiciona a que los ciudadanos antes de incoar una acción de amparo en cumplimiento estos primero tengan que intimar o hacer requerimiento a la autoridad o persona para que cumpla con alguna obligación determinada para luego entonces de agostado [sic] este trámite poder incoar el referido amparo en cumplimiento, lo que a todas luces este artículo constituye un obstáculo para el ejercicio de la justicia constitucional, ya que coarta, restringe, limita y condiciona el acceso a la justicia en materia constitucional para que los ciudadanos podamos ejercer el amparo en cumplimiento.

ATENDIDO IV: A que el artículo 107 de la ley 137-11, es a todas luces inconstitucional puesto a que el mismo exige so pena de inadmisibilidad que todo ciudadano que desee acudir a la vía de amparo en cumplimiento primero tenga que hacer el requisito de la intimación previa y luego proceder a la vía constitucional del amparo en cumplimiento, lo que es totalmente contrario a lo que dispone nuestra constitución en su artículo 72 el cual en su parte infine [sic] establece que la vía del amparo en cualquiera de sus modalidades no está sujeta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a formalismo alguno, por lo que el referido artículo 107 exige so pena de inadmisibilidad que se tenga que agostar [sic] un formalismo antes de acudir a la misma, lo que demuestra a todas luces el choque o diferencia existente entre la ley 137-11 y el artículo 72 de la constitución, por tanto este honorable tribunal como garante de la constitución y de ejercer la supremacía de la misma debe declarar no conforme con la constitución el artículo 107 de la ley 137-11 por el mismo ser contrario al artículo 72 de la carta magna.

ATENDIDO V: A que la ley 137-11 en su artículo 107 es una ley que impone rigorismo y formalidades innecesarias que dificultan el ejercicio de la justicia constitucional, puesto que al imponer el inconstitucional artículo un requisito so pena de inadmisibilidad antes de acudir a la vía del amparo de cumplimiento, constituye un impedimento para que los ciudadanos accedan a la justicia, pero debemos establecer honorables y pulcros magistrado que este requisito establecido por el artículo 107 también implica un costo adicional a los ciudadanos ya que para poder cumplir con el voto del mismo hay que hacer la intimación previa que debe hacerse con un alguacil y al mismo hay que reenumerarle su trabajo, entonces esto causa también una dificultad puesto a que la justicia constitucional se ejerce gratuitamente sin tener formalismo o rigorismo, por lo que el referido artículo constituye un impedimento para los ciudadanos para acudir a la vía del amparo en cumplimiento.

ATENDIDO VI: A que el artículo 107 de la referida ley 137-11, no tan solo choca y se contrapone con el artículo 72 de la constitución, sino que además el referido artículo 107 choca con la propia ley 137-11 en su artículo 7 numeral 9, puesto a que la propia ley 137-11 establece en su artículo 7 numeral 9, que la materia de amparo se debe ejercer sin



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rigorismo o formalismo, mientras que en el artículo 107 de la precitada ley, exige el cumplimiento de un formalismo antes de acudir a la vía de amparo en cumplimiento lo que causa una incongruencia, PUESTO A QUE UNA LEY NO SE PUEDE CONTRADECIR ELLA MISMA, PERO TAMPOCO EN NINGUN MOMENTO LA MISMA DEBE CHOCAR O SER CONTRARIA A NUESTRA CARTA MAGNA.

Sobre la base de las precedentes consideraciones, los accionantes tienen a bien solicitar al Tribunal Constitucional lo siguiente:

PRIMERO: Declarar buena y válida en cuanto a la forma la presente acción directa de inconstitucionalidad por haber sido interpuesto conforme a la normativa vigente en el ordenamiento jurídico.

SEGUNDO: DECLARAR no conforme con la constitución el artículo 107 de la ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. G. O. No. 10622 del 15 de junio de 2011, por la misma ser contraria a la constitución en sus artículos 72 y 69 numeral 1, además por la misma ser incongruente ya que se contradice ella misma en las disposiciones del artículo 107 y las disposiciones del artículo 7 numeral 9, por las razones y motivos que se describen en el cuerpo de la presente acción.

TERCERO: declarar el proceso libre de costas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Intervenciones oficiales

4.1. Opinión del Senado de la República

Mediante escrito depositado por el Senado de la República Dominicana el ocho (8) de marzo de dos mil veintidós (2022) y el veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022), este órgano legislativo presentó los argumentos y conclusiones que transcribimos a continuación:

Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 13 de junio del 2015, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley No. 137-11 objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras y los Diputados y Diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.

Que la Ley objeto de ésta opinión, fue originada en el Senado de la República, como proyecto de ley, en fecha 26 de junio del 2011, mediante número de iniciativa 00533-2011-PLO-SE

Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 22 de junio del 2011, aprobado en primera y segunda lectura en esa misma fecha; contenido del número de oficio 05923, dicho proyecto de ley fue declarado de urgencia.

Dicho procedimiento y trámite legislativo fue realizado en cumplimiento a los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio de 2015, Constitución que regía para esa época, que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estipulan: “Artículo 98.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas”. “Artículo 99.-Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto”.

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

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No.137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos Constitucionales, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

El amparo de cumplimiento, es una acción consignada en el artículo 104 de la ley No.137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, cuyo objeto es obligar a los funcionarios o a las autoridades públicas, a que cumplan de manera



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectiva con lo que dispone una ley o un acto administrativo por medio de esta acción constitucional.

Esta disposición es el resultado de la apatía o inercia exhibida por las autoridades y funcionarios administrativos, frente al cumplimiento de disposiciones emanadas de una normativa legal o de un acto administrativo.

A partir de lo antes expuesto y entendiendo la naturaleza del amparo de cumplimiento, resulta conforme a la constitucional disposición atacada contenida en el artículo 107 referente al requisito previo de que la persona reclamante para poder interponer el recurso de amparo de cumplimiento, debe, previamente, haber solicitado el cumplimiento del deber establecido en la Ley o el acto administrativo que se ha omitido y que las autoridades persistan en continuar incumpliendo, previa solicitud que podrá hacer por escrito y que no las hayan contestado dentro de los 15 días siguientes, momento a partir del cual el demandante en cumplimiento cuenta con el plazo establecido para la acción de amparo, que será de 60 días, conforme a lo dispuesto por el artículo 107 y sus párrafos de la presente ley

Esto así, porque conforme a la constitución corresponde a las autoridades dar cumplimiento a las atribuciones y deberes que le son propios y esta acción constituye una vía extraordinaria para el cumplimiento efectivo y oportuno del deber establecido mediante una ley u acto administrativo.

En ese sentido concluyó solicitando lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: ACOGER en todas sus partes la opinión y conclusiones presentadas por el SENADO DE LA REPÚBLICA, sobre la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los accionantes Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez, contra el artículo 107 de la ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por la alegada vulneración de los artículos 69, numeral 1 y art. 72 de la Constitución dominicana, por haber sido realizadas conforme a la normativa constitucional.

SEGUNDO: RECHAZAR en cuanto al fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por los accionantes Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez, contra el artículo 107 de la ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por la alegada vulneración de los artículos 69, numeral 1 y el art. 72 de la Constitución dominicana, por improcedente, mal fundada y carente de base legal.

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.

4.2. Opinión de la Cámara de Diputados de la República

La opinión de la Cámara de Diputados fue depositada mediante escrito del veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022). Dicho órgano expone al respecto lo siguiente:

La Cámara de Diputados al evaluar la acción directa de inconstitucionalidad, opina que el artículo 107 de la ley 137-11



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, es conforme a la Constitución y la propia ley 137-11, toda vez que el legislador en el creó un mecanismo para que toda personas [sic] que entienda que le han violado un derecho fundamental o sea perjudicado por la falta de cumplimiento de una autoridad o funcionario, lo ponga en mora para que cumpla con el derecho fundamental vulnerado o amenazado por su incumplimiento.

En ese sentido concluyó solicitando lo siguiente:

PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta los Licdo. MANUEL DE JESUS ALMONTE POLANCO y NEWTON FRANCISCO BRITO NUÑEZ, contra el artículo 107 de la ley 137-11, por alegada vulneración al artículo 72 de la Constitución, por estar hechas conforme a la normativa que rige la materia.

SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos constitucionales, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Sustantiva del Estado vigente en el momento.

TERCERO: RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad de la especie, por improcedente y carencia de fundamento constitucionales.

CUARTO: DECLARAR el proceso libre de costas, en virtud del Principio de gratuidad establecido en el artículo 7 numeral 6 de la ley



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos constitucionales.

4.3. Opinión de la Procuraduría General de la República

El diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022), el procurador general de la República remitió su Dictamen núm. 000695, a la secretaria general del Tribunal Constitucional. Sus argumentos son, de manera principal, los que transcribimos a seguidas:

Los hoy accionantes sostienen que, a la luz de la Constitución Dominicana, el artículo 107 de la Ley No. 137-11 es inconstitucional porque establece un obstáculo al acceso a la justicia constitucional ya que exige intimar a la autoridad pública que incurrió en omisión administrativa, como condición previa para la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento.

En ese sentido, es preciso destacar que el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0762/17, al referirse al requisito de la intimación previa a la interposición de la acción de amparo de cumplimiento, contemplado en el artículo 107 de la Ley No. 137-11, señaló lo siguiente: [L]a procedencia del amparo de cumplimiento está condicionada a que la parte afectada ponga en mora al funcionario que se considera en falta, para que en un plazo de quince (15) días cumpla con su obligación. Por otra parte, según el mismo texto, la acción de amparo de cumplimiento debe incoarse en un plazo de sesenta (60) días, contados a partir de la fecha de vencimiento del indicado plazo de quince (15) días.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asimismo, en su Sentencia TC/0048/19, el Tribunal Constitucional señaló: Para comprender el contenido esencial de la disposición establecida en el referido artículo 107 de la Ley núm. 137-11, en cuanto a la diligencia –intimación, puesta en mora, requerimiento o cualquier otro acto– mediante el cual la parte interesada habrá de exigir el cumplimiento del deber legal o administrativo supuestamente omitido debemos recordar que, conforme a la parte final del artículo 72 de la Constitución dominicana, el proceso de amparo –en cualesquiera de sus modalidades– es “preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades (...) En ese tenor, resulta pertinente puntualizar que una interpretación conforme a la Constitución del contenido esencial del artículo 107 de la Ley núm. 137-11 sugiere tener por cuenta que el acto mediante el cual se exige el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido –para ser válido y dar una mención de que se ha agotado la diligencia exigida– no tiene que contener una mención expresa respecto a que la autoridad tiene que contestar a la solicitud o hacer cesar el supuesto incumplimiento dentro de los quince (15) días laborables subsiguientes, sino que pura y simplemente debe hacer constar la exigencia de cumplimiento.

Como se puede apreciar, el Tribunal Constitucional ha considerado válida la exigencia de intimación previa al funcionario público responsable de incurrir en la omisión administrativa contemplada en el artículo 107 de la referida Ley No. 137-11. Además, dicha exigencia jamás debe interpretarse en el sentido de que la misma constituya un obstáculo al acceso a la justicia constitucional pues la misma no procura dificultar el apoderamiento del juez de amparo y con ello imposibilitar el cumplimiento de la obligación omitida, sino que, por el contrario, la intimación busca obligar al funcionario renuente a cumplir con la obligación.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En caso de incumplimiento de la autoridad pública tras finalizar el plazo de 15 días, nada le impide al agraviado interponer válidamente su acción de amparo de cumplimiento, dentro del plazo de 60 días y con ello obtener su debida tutela judicial efectiva. En consecuencia, no se advierte de la naturaleza y modalidad del requisito de intimación previa contemplado en el pre aludido artículo 107 de la Ley No. 137-11, alguna intención de limitar u obstaculizar al agraviado de reclamar la reivindicación de sus derechos fundamentales.

En ese sentido, la Procuraduría General de la República concluyó así:

RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez, en contra del Art. 107 de la Ley No. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, al no constatarse la presunta transgresión de este a los Arts. 69.1 y 72 de la Constitución Dominicana.

5. Pruebas aportadas

En el presente expediente fueron aportados los documentos siguientes:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el catorce (14) de enero de dos mil veintidós (2022) por los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez contra el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.
2. La comunicación PTC-AI-016-2022, del veintiséis (26) de enero de dos mil veintidós (2022), recibida el treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós

Expediente núm. TC-01-2022-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez contra el artículo 107 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2022), emitida por el magistrado presidente del Tribunal Constitucional, mediante la cual se notifica la presente acción directa en inconstitucionalidad al presidente de la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

3. La comunicación PTC-AI-017-2022, del veintiséis (26) de enero de dos mil veintidós (2022), recibida el treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022), emitida por el magistrado presidente del Tribunal Constitucional, mediante la cual se notifica la presente acción directa en inconstitucionalidad al presidente del Senado de la República Dominicana.

4. La comunicación PTC-AI-015-2022, del veintiséis (26) de enero de 2022, recibida en fecha treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022), emitida por el magistrado presidente del Tribunal Constitucional, mediante la cual se notifica la presente acción directa en inconstitucionalidad a la Procuradora General de la República Dominicana.

5. El escrito depositado por la Cámara de Diputados de la República Dominicana el veintiocho (28) de febrero de dos mil veintidós (2022) en relación con la referida acción directa de inconstitucionalidad.

6. Las comunicaciones depositadas por el Senado de la República Dominicana el ocho (8) de marzo de dos mil veintidós (2022) y el veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022) en relación con la acción directa de inconstitucionalidad en cuestión.

7. El Dictamen núm. 000695, emitido por la Procuraduría General de la República el diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022) con relación a la acción directa de inconstitucionalidad de referencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. El Auto núm. 17-2022, del ocho (8) de agosto de dos mil veintidós (2022), emitido por el presidente del Tribunal Constitucional, mediante el cual se fija audiencia oral y pública para el día veintiséis (26) de agosto de dos mil veintidós (2022).

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintiséis (26) de agosto de dos mil veintidós (2022), compareciendo todas las partes y quedando el expediente en estado de fallo.

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

7. Competencia

Este tribunal constitucional tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

8. Legitimación activa o calidad de los accionantes

La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar como accionantes en procedimientos jurisdiccionales.

La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, en este sentido se dispone:

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...

En este sentido, para interponer acciones directas de inconstitucionalidad este tribunal mediante el precedente contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), dispuso lo siguiente:

[...] es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este tribunal constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 cuente con personería jurídica y capacidad procesal 17 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, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

Con relación a la acción directa de inconstitucionalidad, los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez procuran, como hemos indicado, que este órgano constitucional declare la inconstitucionalidad del artículo 107 de la Ley núm. 137-11.

Conforme a los documentos que obran en el expediente concerniente a la presente acción, el Tribunal comprueba que los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez, personas físicas, son ciudadanos dominicanos en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, lo que significa que tienen calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, a la luz del indicado precedente constitucional.

Expediente núm. TC-01-2022-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez contra el artículo 107 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Cuestiones previas

9.1. Antes de referirnos al fondo de la acción directa de inconstitucionalidad, se impone identificar en cuál de los vicios que dan lugar a este tipo de procedimiento constitucional se enmarca la cuestión que nos ocupa. En este orden, conviene subrayar que los vicios que dan lugar a la acción directa de inconstitucionalidad, según la jurisprudencia de este órgano constitucional, pueden ser:

a. Vicios de forma o sustancial del procedimiento legislativo: son los que se producen al momento de la formación de la norma, y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0274/13, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013), afirmó: *Esta irregularidad afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la repetida ley, por lo cual, en principio, la misma debe ser expulsada del ordenamiento legal.*²

b. Vicios de competencia: se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera. Así lo juzgó el Tribunal en sus sentencias TC/0110/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013); TC/0418/15, del trece (13) de noviembre de dos mil quince (2015) y TC/0268/20, del nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020).

² Este criterio fue reiterado en la Sentencia TC/0599/15, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Vicios de fondo: se trata de los que afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva. Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional se pronunció en sus sentencias TC/33/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012); TC/0050/12, del dieciséis (16) de octubre de dos mil doce (2012); TC/0070/15, del dieciséis (16) de abril de dos mil dieciséis (2016); TC/0075/16, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016) y TC/0348/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). De manera concreta, en la Sentencia TC/0075/16 el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

...afirmamos que la capacidad del Estado para crear normas sancionadoras debe cumplir determinadas condiciones y respetar ciertos límites para ser legítima. De ahí que el bien tutelado a través de las sanciones penales en el caso dominicano, referente a la libertad de opinión e información está fundamentado en la necesidad y proporcionalidad, y ello lo convierte en legítimo...

9.2. El análisis de la instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad evidencia que en la especie estamos en presencia de un vicio de fondo, debido a que los accionantes cuestionan el contenido del artículo 107 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Los accionantes persiguen que se declare no conforme con la Constitución de dicho texto por quebrantar –según su criterio– el derecho de acceso a la justicia y con ello una de las garantías del debido proceso y, consecuentemente, el derecho a la tutela judicial efectiva, contraviniendo, de manera concreta, los artículos 69.1 y 72 de la Constitución.

9.3. Es oportuno indicar, en este sentido, que el Tribunal Constitucional ha considerado, en consonancia con lo estipulado en el artículo 6 de la Ley núm. 137-11, que:

Expediente núm. TC-01-2022-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez contra el artículo 107 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

... la acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infra constitucionales [sic] en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante...³

9.4. Al respecto el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, dispone que *... el escrito en que se interponga la acción directa de inconstitucionalidad debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas*; texto que precisó el Tribunal en la referida Sentencia TC/0150/13⁴, como hemos consignado.

9.5. En las decisiones precedentemente citadas este órgano constitucional ha reiterado que, como exigencia para la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, es requisito *sine qua non* que la instancia contentiva de dicha acción ha de sustentarse en argumentos que justifiquen la supuesta infracción constitucional. La referida instancia debe tener:

³Sentencias TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013); TC/0359/14, del veintitís (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0173/18, del dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018) y TC/0187/19, del veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019).

⁴Este precedente ha sido reiterado en las sentencias TC/0211/13, del veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013); TC/0197/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014); TC/0259/14, del cinco (5) de noviembre de dos mil catorce (2014); TC/0320/14, del veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0359/14, del veintitís (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0021/15, del veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015); TC/0098/15, del veintisiete (27) de mayo de dos mil quince (2015); TC/0157/15, del tres (3) de julio de dos mil quince (2015); TC/0247/15, del veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015); TC/0406/16, del trece (13) de septiembre de dos mil dieciséis (2016); TC/0061/17, del siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017); TC/0249/17, de diecinueve (19) de mayo de dos mil diecisiete (2017); TC/0521/17, del dieciocho (18) de octubre de dos mil diecisiete (2017); TC/0062/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018); TC/0066/18, del veintitís (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018); TC/0195/15, del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018); TC/0465/18, del catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0692/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0038/19, del tres (3) de mayo de dos mil diecinueve (2019); TC/0063/19, del nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019); TC/0187/19, del veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019) y TC/0215/19, del veintidós (22) de julio de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos;

Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infra constitucional objetada;

Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República;

Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.

9.6. En lo concerniente a la exigencia legal de que la acción de inconstitucionalidad debe exponer con claridad, certeza, especificidad y pertinencia los fundamentos que la justifiquen, la parte accionante, en cumplimiento de dicho requisito, argumenta, en síntesis, lo siguiente:

[...] el artículo 107 de la referida ley 137-11 es inconstitucional, puesto a que restringe, vulnera y lesiona el acceso a la justicia constitucional, el cual es una garantía y derecho fundamental del debido proceso de ley consagrado en el artículo 69 numeral 1 de la constitución, por tanto la referida ley condiciona a que los ciudadanos antes de incoar una acción de amparo en cumplimiento estos primero tengan que intimar o hacer requerimiento a la autoridad o persona para que cumpla con alguna obligación determinada para luego entonces de agostado [sic] este trámite poder incoar el referido amparo en cumplimiento, lo que a todas luces este artículo constituye un obstáculo para el ejercicio de la justicia constitucional, ya que coarta, restringe, limita y condiciona el acceso a la justicia en materia constitucional para que los ciudadanos podamos ejercer el amparo en cumplimiento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] el artículo 107 de la ley 137-11, es a todas luces inconstitucional puesto a que el mismo exige so pena de inadmisibilidad que todo ciudadano que desee acudir a la vía de amparo en cumplimiento primero tenga que hacer el requisito de la intimación previa y luego proceder a la vía constitucional del amparo en cumplimiento, lo que es totalmente contrario a lo que dispone nuestra constitución en su artículo 72 el cual en su parte infine [sic] establece que la vía del amparo en cualquiera de sus modalidades no está sujeta a formalismo alguno, por lo que el referido artículo 107 exige so pena de inadmisibilidad que se tenga que agostar [sic] un formalismo antes de acudir a la misma, lo que demuestra a todas luces el choque o diferencia existente entre la ley 137-11 y el artículo 72 de la constitución [...].

9.7. En adición, los accionantes plantean, de manera específica, lo siguiente:

[...] el artículo 107 de la referida ley 137-11, no tan solo choca y se contrapone con el artículo 72 de la constitución, sino que además el referido artículo 107 choca con la propia ley 137-11 en su artículo 7 numeral 9, puesto a que la propia ley 137-11 establece en su artículo 7 numeral 9, que la materia de amparo se debe ejercer sin rigorismo o formalismo, mientras que en el artículo 107 de la precitada ley, exige el cumplimiento de un formalismo antes de acudir a la vía de amparo en cumplimiento lo que causa una incongruencia, PUESTO A QUE UNA LEY NO SE PUEDE CONTRADECIR ELLA MISMA, PERO TAMPOCO EN NINGUN MOMENTO LA MISMA DEBE CHOCAR O SER CONTRARIA A NUESTRA CARTA MAGNA.

9.8. Como puede apreciarse, las imputaciones señaladas por los accionantes se sustentan en el criterio de que el artículo 107 de la Ley núm. 137-11 establece



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

formalismos que contravienen disposiciones comprendidas en los artículos 69.1 y 72 de la Constitución. En este sentido agregan:

[...] la ley 137-11 en su artículo 107 es una ley que impone rigorismo y formalidades innecesarias que dificultan el ejercicio de la justicia constitucional, puesto que al imponer el inconstitucional artículo un requisito so pena de inadmisibilidad antes de acudir a la vía del amparo de cumplimiento, constituye un impedimento para que los ciudadanos accedan a la justicia, pero debemos establecer honorables y pulcros magistrado que este requisito establecido por el artículo 107 también implica un costo adicional a los ciudadanos ya que para poder cumplir con el voto del mismo hay que hacer la intimación previa que debe hacerse con un alguacil y al mismo hay que reenumerarle su trabajo, entonces esto causa también una dificultad puesto a que la justicia constitucional se ejerce gratuitamente sin tener formalismo o rigorismo, por lo que el referido artículo constituye un impedimento para los ciudadanos para acudir a la vía del amparo en cumplimiento.

9.9. Por otra parte, del estudio de los documentos que obran en el expediente se puede apreciar que la acción directa de inconstitucionalidad fue notificada al Senado de la República mediante la comunicación PTC-AI-017-2022, emitida por el magistrado presidente del Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de enero de dos mil veintidós (2022), la cual fue recibida el treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022), mientras que ese órgano legislativo depositó sus escritos el ocho (8) de marzo y el veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022). De ello concluimos que ambos escritos fueron depositados fuera del plazo dispuesto en la parte capital del artículo 39 de la Ley núm. 137-11.⁵ En razón de ello, dichos depositados no serán objeto de ponderación por

⁵ El artículo 39 de la Ley núm. 137-11 prescribe: **Notificación de la Acción.** Si el Presidente del Tribunal Constitucional considerare que se han cumplido los requisitos precedentemente indicados, notificará el escrito al Procurador General de

Expediente núm. TC-01-2022-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez contra el artículo 107 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

este tribunal constitucional a los fines de la presente acción de inconstitucionalidad.

9.10. En cuanto a la Cámara de Diputados, este órgano legislativo afirmó que:

... el artículo 107 de la ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, es conforme a la Constitución y la propia ley 137-11, toda vez que el legislador en el creó un mecanismo para que toda personas [sic] que entienda que le han violado un derecho fundamental o sea perjudicado por la falta de cumplimiento de una autoridad o funcionario, lo ponga en mora para que cumpla con el derecho fundamental vulnerado o amenazado por su incumplimiento.

9.11. En lo concerniente a la Procuraduría General de la República este órgano solicitó lo que transcribimos a seguidas:

RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez, en contra del Art. 107 de la Ley No. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, al no constatarse la presunta transgresión de este a los Arts. 69.1 y 72 de la Constitución Dominicana.

9.12. Más adelante puntualizó al respecto:

[...] es preciso destacar que el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0762/17, al referirse al requisito de la intimación previa a la

la República y a la autoridad de la que emane la norma o acto cuestionado, para que en el plazo de treinta días, a partir de su recepción, manifiesten su opinión.

Expediente núm. TC-01-2022-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez contra el artículo 107 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interposición de la acción de amparo de cumplimiento, contemplado en el artículo 107 de la Ley No. 137-11, señaló lo siguiente: [L]a procedencia del amparo de cumplimiento está condicionada a que la parte afectada ponga en mora al funcionario que se considera en falta, para que en un plazo de quince (15) días cumpla con su obligación. Por otra parte, según el mismo texto, la acción de amparo de cumplimiento debe incoarse en un plazo de sesenta (60) días, contados a partir de la fecha de vencimiento del indicado plazo de quince (15) días.

Asimismo, en su Sentencia TC/0048/19, el Tribunal Constitucional señaló: Para comprender el contenido esencial de la disposición establecida en el referido artículo 107 de la Ley núm. 137-11, en cuanto a la diligencia –intimación, puesta en mora, requerimiento o cualquier otro acto– mediante el cual la parte interesada habrá de exigir el cumplimiento del deber legal o administrativo supuestamente omitido debemos recordar que, conforme a la parte final del artículo 72 de la Constitución dominicana, el proceso de amparo –en cualesquiera de sus modalidades– es “preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades (...) En ese tenor, resulta pertinente puntualizar que una interpretación conforme a la Constitución del contenido esencial del artículo 107 de la Ley núm. 137-11 sugiere tener por cuenta que el acto mediante el cual se exige el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido –para ser válido y dar una mención de que se ha agotado la diligencia exigida– no tiene que contener una mención expresa respecto a que la autoridad tiene que contestar a la solicitud o hacer cesar el supuesto incumplimiento dentro de los quince (15) días laborables subsiguientes, sino que pura y simplemente debe hacer constar la exigencia de cumplimiento.

Como se puede apreciar, el Tribunal Constitucional ha considerado válida la exigencia de intimación previa al funcionario público



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

responsable de incurrir en la omisión administrativa contemplada en el artículo 107 de la referida Ley No. 137-11. Además, dicha exigencia jamás debe interpretarse en el sentido de que la misma constituya un obstáculo al acceso a la justicia constitucional pues la misma no procura dificultar el apoderamiento del juez de amparo y con ello imposibilitar el cumplimiento de la obligación omitida, sino que, por el contrario, la intimación busca obligar al funcionario renuente a cumplir con la obligación.

En caso de incumplimiento de la autoridad pública tras finalizar el plazo de 15 días, nada le impide al agraviado interponer válidamente su acción de amparo de cumplimiento, dentro del plazo de 60 días y con ello obtener su debida tutela judicial efectiva. En consecuencia, no se advierte de la naturaleza y modalidad del requisito de intimación previa contemplado en el pre aludido artículo 107 de la Ley No. 137-11, alguna intención de limitar u obstaculizar al agraviado de reclamar la reivindicación de sus derechos fundamentales.

10. Análisis del fondo de la acción directa en inconstitucionalidad

10.1. En respuesta a la impugnación en cuestión, y a la luz de lo precedente indicado, el Tribunal entiende pertinente hacer las siguientes consideraciones, atinentes al fondo de la acción:

10.2. El artículo 107 de la Ley núm.137-11 establece:

Artículo 107.- Requisito y Plazo. Para la procedencia del amparo de cumplimiento se requerirá que el reclamante previamente haya exigido el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido y que la autoridad persista en su incumplimiento o no haya contestado dentro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los quince días laborables siguientes a la presentación de la solicitud.

Párrafo I.- La acción se interpone en los sesenta días contados a partir del vencimiento, de ese plazo.

Párrafo II.- No será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.

10.3. Como se ha dicho, los accionantes alegan que el texto impugnado contraviene lo dispuesto por los artículos 69.1 y 72 de la Constitución de la República. Veamos, pues lo que prescriben ambos textos:

10.4. El artículo 72 constitucional dispone:

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

Párrafo.- Los actos adoptados durante los Estados de Excepción que vulneren derechos protegidos que afecten irrazonablemente derechos protegidos están sujetos a la acción de amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.5. El artículo 69.1 de la Constitución prescribe:

Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: [...] 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita.

10.6. En respuesta a los accionantes, a la luz de la norma impugnada y de los textos que alegadamente ella contraviene –según el criterio de los accionantes–, es pertinente señalar, en primer término, que, conforme al artículo 104 de la Ley núm. 137-11, en los casos en que una acción de amparo tenga como finalidad –ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales– hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, se procederá, de manera concreta, al amparo de cumplimiento. Ahora bien, el artículo 107 de la referida norma obliga al accionante (antes de incoar su acción) a poner en mora a la autoridad obligada al cumplimiento del deber legal o administrativo de que se trate. Y no será sino quince (15) días laborables después de dicho requerimiento que –si persiste el incumplimiento en cuestión o no ha habido respuesta– podrá ser interpuesta la indicada acción. Vencido este plazo, el accionante dispone de un plazo no mayor de sesenta días para incoar su acción.

10.7. Asimismo, es preciso indicar, en segundo término, que la regulación del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales está condicionada al respeto del principio de razonabilidad y a la preservación de la tutela judicial efectiva. Tales propósitos hacen necesario que se recurra, como herramienta de medición, a la determinación de la razonabilidad de la norma que regula dicho ejercicio, según el criterio del propio constituyente. Para el constituyente dominicano lo razonable es la calidad de lo que está referido al bien común o colectivo, lo que, por tanto, es conveniente para la comunidad, de conformidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con lo prescrito por la segunda parte del artículo 40.15 de la Constitución, según el cual la ley ... *sólo puede ordenar lo que justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica*. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0044/12,⁶ señaló que para poder determinar la razonabilidad de una norma legal se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la disposición cuestionada a un test de razonabilidad. En nuestro caso, el indicado test tiene por finalidad establecer si la norma en cuestión satisface los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, es decir, si ésta ordena, solamente, lo que es justo y útil para la comunidad. En ese sentido, la mencionada Sentencia TC/0044/12 desarrolló los componentes del test de razonabilidad, de conformidad con el cual es preciso: a) establecer qué se busca con la norma objetada (análisis de la finalidad); b) determinar cómo se va a lograr lo buscado (análisis de medio); y iii) determinar qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin).

10.8. En cuanto al primer criterio del test, esto es, el análisis de la finalidad en relación al artículo 107 de la Ley núm. 137-11, —el cual establece, en materia de amparo de cumplimiento, el requisito de que el reclamante haya requerido previamente la exigencia del cumplimiento del deber legal o administrativo omitido, y que quince (15) días posteriores a esta solicitud, en caso de persistir el incumplimiento o no haber respuesta por parte de la autoridad, se proceda con la interposición de la acción, para lo cual cuenta con un plazo de sesenta (60) días vencido el plazo antes mencionado— se advierte que la cuestionada norma persigue un fin constitucionalmente válido, ya que está encaminado a que la administración o autoridad competente (que se encuentra alegadamente en falta) pueda subsanar la misma en el indicado plazo de quince (15) días.

⁶ Sentencia del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.9. En relación con la procedencia del amparo de cumplimiento, este tribunal estableció, en su Sentencia TC/0009/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), lo siguiente:

El amparo de cumplimiento es una acción jurídica que tiene como finalidad hacer efectiva la materialización de una ley o acto de carácter administrativo en interés de vencer la renuencia o resistencia del funcionario o autoridad pública. Con dicha acción, el juez procura hacer prevalecer la fuerza jurídica y la plena eficacia de la ley.⁷

10.10. Asimismo, en la Sentencia TC/0478/15,⁸ este tribunal constitucional, con ocasión de una revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento, sentó el criterio siguiente:

El amparo de cumplimiento está previsto en los artículos 104 y siguientes de la Ley núm.137-11. En este orden, la admisibilidad del amparo de cumplimiento está condicionada a que previamente se ponga en mora al funcionario o autoridad pública, con la finalidad de que esta ejecute la ley o acto de que se trate, en un plazo de quince (15) días laborables. En efecto, según el artículo 107 de la indicada ley núm.137-11: Para la procedencia del amparo de cumplimiento se requiera que el reclamante previamente haya exigido el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido y que la autoridad persista en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los quince días laborables siguientes a la presentación de la solicitud⁹.

⁷ Este criterio fue reiterado en la Sentencia TC/0470/19, del veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

⁸ Sentencia del cinco (5) de noviembre de dos mil quince (2015).

⁹ Este criterio fue reiterado en las sentencias TC/0016/13, TC/0222/16 y TC/0496/17, entre otras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.11. En cuanto al segundo elemento del test (análisis del medio), es preciso señalar que el artículo 107 de la Ley núm. 137-11 establece un requisito de puesta en mora a la administración que alegadamente se encuentra en falta. Este requisito establece que la persona debe reclamar previamente a la administración el efectivo cumplimiento de la ley o del acto administrativo de que se trate y, en caso de que la entidad competente permanezca renuente a su cumplimiento o incurra en silencio administrativo, luego de transcurrido el tiempo previsto por la ley, se dará por entendido la configuración del incumplimiento, generando así el hecho jurídico que habilita la procedencia de la acción de que se trata, cuestión que evita que se generen actuaciones judiciales innecesarias, lo cual robustece el concepto de la sana, efectiva y oportuna administración, lo que resulta adecuado y razonable.

10.12. En este sentido, este tribunal, mediante su Sentencia TC/0205/14, del tres (3) de septiembre de dos mil catorce (2014), indicó:

El amparo de cumplimiento tiene como fundamento, según el artículo 104 de la Ley núm. 137-11, obtener del juez de amparo una decisión mediante la cual se ordene a un funcionario o autoridad pública renuente, el cumplimiento de una norma legal, la ejecución o firma de un acto administrativo, dictar una resolución o un reglamento.

En ese sentido, debemos indicar que en el contexto del ordenamiento jurídico procesal constitucional dominicano, el legislador ha establecido un amparo ordinario de carácter general y un amparo de cumplimiento, el cual tiene un carácter especial, creando para la interposición de ambas acciones requisitos de admisibilidad diferentes, por cuanto se persiguen objetos también distintos.¹⁰

¹⁰ Este criterio fue reiterado en las sentencias TC/0029/18, del trece (13) de marzo de dos mil dieciocho (2018) y TC/0623/15, del dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015), entre otras



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.13. Y en la Sentencia TC/0371/19, del dieciocho (18) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), apuntaló:

Por demás, el Tribunal Constitucional estima que el acto de intimación o puesta en mora del funcionario equivale a la realización de la solicitud del cumplimiento del deber o norma omitido, en este caso el traspaso y el pago de la pensión que recibía el fallecido concubino de la accionante, por procurar, esencialmente, el mismo fin, y por otorgar, además, un plazo de quince (15) días, que es suficiente y razonable¹¹.

10.14. En cuanto al tercer componente del test de razonabilidad, el análisis de la relación medio-fin, el fin perseguido por la referida norma es que, antes de la interposición de la acción de amparo de cumplimiento, el accionante ponga en mora al funcionario o autoridad responsable del cumplimiento del deber legal o administrativo omitido, con la finalidad de que éste ejecuten la ley o acto de que se trate en un plazo no mayor de 15 días. En este sentido, el requisito de puesta en mora establecido en el artículo 107 de la Ley núm. 137-11 no es violatorio a la Constitución, pues es una medida tendente a evitar la judicialización de situaciones (por alegados o supuestos de incumplimientos) que puedan subsanarse por ese requisito previo, a fin de facilitar que durante ese plazo el funcionario o autoridad renuente cumpla con su omisión o deber legal a su cargo. Con ello se procura –lo que parece evidente– la interposición de litigios jurisdiccionales innecesarios y con ello el descongestionamiento racional de los órganos jurisdiccionales competentes para su conocimiento, lo que explica la correspondencia entre el medio empleado y el fin empleado.

10.15. Cabe señalar que el artículo 108 establece las causales de improcedencia del amparo de cumplimiento, texto que indica, en su literal g), que no procede

¹¹ Este criterio fue reiterado en la Sentencia TC/0366/20, del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el amparo de cumplimiento si no se cumple el requisito especial de la reclamación previa previsto por el artículo 107 de la indicada ley. Esta disposición tiene sustento, precisamente, en lo precedentemente indicado.

10.16. Es pertinente recordar que el Tribunal Constitucional, con ocasión de una revisión de sentencia de amparo, hizo, en su Sentencia TC/0048/19, del ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019), una interpretación del contenido del artículo 107 de la Ley núm. 137-11. En esa decisión dejó claramente establecido lo que a continuación transcribimos:

Para comprender el contenido esencial de la disposición establecida en el referido artículo 107 de la Ley núm. 137-11, en cuanto a la diligencia —intimación, puesta en mora, requerimiento o cualquier otro acto— mediante el cual la parte interesada habrá de exigir el cumplimiento del deber legal o administrativa supuestamente omitido debemos recordar que, conforme a la parte final del artículo 72 de la Constitución dominicana, el proceso de amparo —en cualesquiera de sus modalidades— es “preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades”, disposición reforzada con el principio de informalidad de la justicia constitucional —previsto en el artículo 7.9 de la Ley núm. 137-11—, que tiene como propósito evitar que la tutela judicial efectiva en el contexto de los procesos y procedimientos constitucionales se vea entorpecida por el agotamiento de formalismos o rigores innecesarios.

En ese tenor, resulta pertinente puntualizar que una interpretación conforme a la Constitución del contenido esencial del artículo 107 de la Ley núm. 137-11 sugiere tener por cuenta que el acto mediante el cual se exige el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido —para ser válido y dar cuenta de que se ha agotado la diligencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exigida— no tiene que contener una mención expresa respecto a que la autoridad tiene que contestar a la solicitud o hacer cesar el supuesto incumplimiento dentro de los quince (15) días laborables subsiguientes, sino que pura y simplemente debe hacer constar la exigencia de cumplimiento, pues condicionar la susodicha actuación a que el acto que la contenga deba —imperativamente— establecer el citado plazo podría considerarse como un formalismo procesal innecesario en el ánimo de alcanzar el cometido de la exigencia previa y, a la vez, resultaría incompatible con el espíritu de la acción de amparo de cumplimiento a la que este requerimiento le sirve de antesala.

Aparte de lo enunciado anteriormente, pretender que la parte reclamante exija el cumplimiento en una ocasión y, luego, ante una eventual negativa o silencio de la Administración tenga que volver a repetir dicho trámite para poder, entonces, satisfacer las previsiones del artículo 107 de la Ley núm. 137-11 y quedar facultado para el ejercicio de la acción de amparo de cumplimiento, conllevaría una desnaturalización del sentido y contenido esencial de la exigencia o reclamo de cumplimiento allí establecida; asimismo, haría a los justiciables incurrir en la tramitación de diligencias procesales que, además de resultar totalmente irracionales, costosas e innecesarias, el legislador no ha previsto e implican un obstáculo en la efectiva sustanciación del proceso constitucional de que se trata.

Ahora bien, luego de exigido el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido en los términos antes indicados, lo que sí resulta imprescindible es que, para la interposición del amparo de cumplimiento, transcurridos quince (15) días laborables haya persistencia en el supuesto incumplimiento o un silencio por parte de la autoridad correspondiente en dar respuesta a la solicitud. En ese



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentido —como citamos más arriba—, el Tribunal ha considerado que el ejercicio de la acción de amparo de cumplimiento se podrá realizar a partir del vencimiento del citado plazo de quince (15) días laborables ulteriores a la solicitud y dentro de los sesenta (60) días subsiguientes al término antedicho.

10.17. Respecto de esta acción la Corte Constitucional de Ecuador juzgó lo siguiente: *... la acción por incumplimiento de norma procede cuando la norma cuyo cumplimiento se persigue contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible y para que el incumplimiento se configure debe realizarse un reclamo previo a quien deba satisfacer la obligación.*^{12 13} Ese órgano constitucional también indicó, en su Sentencia 3-11-AN/19, del veintiocho (28) de mayo de dos mil diecinueve (2019), lo siguiente:

[...] a pesar de lo mencionado por la sala de admisión, el reclamo previo es un presupuesto fundamental para la configuración del incumplimiento de normas, así como de decisiones emitidas por organismos internacionales es de protección de derechos humanos. De conformidad con el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, el accionante debe reclamar el cumplimiento de la

¹²Se refiere a los artículos 93 de la Constitución de la República de Ecuador y 52 y 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de ese país. Esos textos disponen: Artículo 93 de la Constitución de Ecuador: *La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.* Artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de Ecuador: *La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.* Artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de Ecuador: **Reclamo previo.** *Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento.*

¹³Ese criterio fue reiterado en las sentencias 57-17-AN/21, del ocho (8) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) y 82-16-AN/21, del primero (1^o) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), de la Corte Constitucional de Ecuador.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligación a quien deba satisfacerla. Sólo si el incumplimiento se mantiene o si el reclamo no ha sido contestado en el término de cuarenta días, el incumplimiento se considerará configurado¹⁴.

En el marco de una acción por incumplimiento, para que la Corte Constitucional tenga por ciertos los hechos alegados resulta indispensable que dentro del proceso exista prueba suficiente de que el hecho ocurrió. De ahí que, respecto de la acción por incumplimiento, la LOGJCC exige presentar una prueba del reclamo previo, no sólo como una formalidad sino como un requisito para que tal incumplimiento se configure. De hecho, la demostración de este hecho es un requisito que corresponde a la esencia dela [sic] acción en cuestión. Más aún, la razón de ser del requisito de “prueba del reclamo previo” implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido¹⁵.

La falta de cumplimiento de los requisitos esenciales de las acciones constitucionales impide que la Corte Constitucional cumpla su tarea de resolver los asuntos que se someten a su conocimiento, dado que dichos requisitos no constituyen meros formalismos, sino elementos indispensables para configurar la acción correspondiente según su naturaleza jurídica. Por lo expuesto, dado que no existe en el proceso prueba del reclamo previo, y siendo este un requisito fundamental para que se configure el incumplimiento fundamentado de la acción

¹⁴ Ese criterio fue reiterado en la Sentencia 82-16-AN/21, del primero (1^o) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), de la Corte Constitucional de Ecuador.

¹⁵ Ese criterio fue reiterado en la Sentencia 29-21-AN/22, del veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022), de la Corte Constitucional de Ecuador. En sentido similar, véase la Sentencia 8-11-AN/19, del veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), de la Corte Constitucional de Ecuador.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

planteada, el Pleno de la Corte no puede pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento.

[...] resulta indispensable que en el proceso se haya incorporado prueba suficiente sobre los hechos señalados que derivan en el incumplimiento que alega la accionante; más aún, considerando que, al tratarse de una acción por incumplimiento, la prueba del reclamo previo no consiste en una simple formalidad sino en un requisito necesario para que se configure el incumplimiento¹⁶.

10.18. De igual forma, la Corte Constitucional del Ecuador, en su Sentencia 69-16-AN/21, del diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021), precisó:

[...] el reclamo previo no es una mera formalidad sino un presupuesto para que se configure el incumplimiento, puesto que este permite a la autoridad informarse sobre el asunto, subsanar el presunto incumplimiento y tomar acciones al respecto. Solo en el evento que el incumplimiento persista o transcurra el tiempo previsto en la ley sin contestación procede la presentación de una acción por incumplimiento.¹⁷

10.19. Las consideraciones precedente nos conducen a la razonabilidad del artículo 107 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. De conformidad con lo expresado, nos queda claro que el requerimiento de la puesta en mora a la administración otorga un plazo razonable para que la ésta, en caso de que se encuentre en algún tipo

¹⁶Criterio reiterado en la Sentencia núm. 11-14-AN/19, del cuatro (4) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), Corte Constitucional del Ecuador.

¹⁷ Criterio reiterado en la Sentencia núm. 82-16-AN/21, del primero (1º) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), Corte Constitucional del Ecuador.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de falta (por omisión o incumplimiento), subsane la misma, sin la necesidad – en caso de su cumplimiento– de que el reclamante tenga que acudir a los tribunales y, en caso contrario –es decir, en caso de no cumplir con el mandato de la ley o incurrir en silencio administrativo– garantiza el derecho de defensa del reclamante, otorgándole un plazo de sesenta (60) días para la interposición de la acción de amparo de cumplimiento de que se trata. Todo ello sirve de protección y auxilio para quienes requieran de su utilización, lo cual es conforme con la Constitución de la República.

10.20. Por último, los accionantes alegan que el artículo 107 de la Ley núm. 137-11 es contradictorio con el artículo 7, numeral 9, de la misma ley. Al respecto, este tribunal considera que los artículos invocados no devienen en contradictorios entre sí, puesto que –como ha sido precisado en las consideraciones que anteceden– el requerimiento de puesta en mora o reclamación previa que contempla el artículo 107 de la Ley núm. 137-11 no constituye un formalismo sino un requisito necesario para que se configure la procedencia del amparo de cumplimiento.

10.21. En consecuencia, hemos comprobado que el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, es conforme con la Constitución de la República y que, por tanto, no vulnera el contenido de los artículos 69.1 y 72 de nuestra Carta Sustantiva. Procede, en tal virtud, rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Justo Pedro Castellanos Khoury y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez el catorce (14) de enero de dos mil veintidós (2022), contra el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución de la República el artículo 107 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, de conformidad con lo dispuesto por 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 que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, a los accionantes, señores Manuel de Jesús Almonte Polanco y Newton Francisco Brito Núñez, a la autoridad de donde emanó la norma impugnada, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, al Poder Ejecutivo y a la Procuraduría General de la República.

QUINTO: DISPONER la publicación de la presente decisión en el Boletín del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria