

Receptividad congresual de las exhortaciones del Tribunal Constitucional

Rosina Ramírez Ramírez¹ y Rawill de Jesús Guzmán Rosario²

Recibido: 22 de enero de 2024 – Aceptado: 15 de mayo de 2024

Resumen

Las sentencias exhortativas son una forma de interacción interorgánica mediante la cual el Tribunal Constitucional motiva al Congreso Nacional a legislar para evitar un vacío jurídico por causa de la declaratoria de inconstitucionalidad de alguna norma, o la consolidación de un vacío existente en virtud de una omisión legislativa. Ante el aumento discreto de este tipo de sentencia atípica, este estudio se propone sistematizar la jurisprudencia constitucional de la materia, detallando el grado de especificación y el plazo establecido por el Tribunal Constitucional cuando dicta una sentencia exhortativa, al tiempo que también abordará el grado de receptividad congresual de estas exhortaciones.

Palabras clave: sentencias exhortativas, Congreso Nacional, Tribunal Constitucional, precedente constitucional, proyecto de ley.

Abstract

Exhortative rulings are a form of interaction between different branches of the government, by which the Constitutional Court motivates the National Congress to legislate to avoid the creation of a legal vacuum caused by a declaration of unconstitutionality of a certain legal norm, or the consolidation of an existent vacuum caused by a legislative omission. Considering the discreet increase in the use of this type of ruling, this paper aims to systematize the constitutional case law on this matter, detailing the degree of specification and deadline established by the Constitutional Court when it dictates an exhortative ruling, and addresses the degree of responsiveness from Congress towards these exhortations.

Keywords: *Exhortative rulings, National Congress, Constitutional Court, constitutional precedent, bill.*

1 Licenciada en derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Ha sido integrante y parte de la directiva de la Asociación de Estudiantes de Derecho, PUCMM Debate y la Asociación de Ideas Políticas. Actualmente es asistente legal de la firma Zuleta Asesoría Legal. Dominicana. Correo electrónico: rxr0001@ce.pucmm.edu.do

2 Licenciado en derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, institución de la cual es profesor de Derecho Constitucional en grado y posgrado, así como magíster en derecho por la Universidad de Georgetown. Actualmente es letrado del Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Dominicano. Correo electrónico: ra.guzman@ce.pucmm.edu.do

CÓMO CITAR: Ramírez Ramírez, Rosina y Guzmán Rosario, Rawill de Jesús. Receptividad congresual de las exhortaciones del Tribunal Constitucional, Iuris Forum, N.º 7, enero-junio 2024, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, pp. 64-85 ISSN (en línea): 2811-4949 / Sitio web: <https://www.pucmm.edu.do/publicaciones/revista-iuris-forum>

I. Análisis teórico del legislador positivo con el legislador negativo

1. Tribunal Constitucional: su rol de legislador negativo y las sentencias exhortativas

El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las normas, desde su concepción, estuvo ideado como un mecanismo del sistema de frenos y contrapesos para limitar las facultades de los órganos con poder legislativo, teniendo como parámetro las disposiciones constitucionales. Cada vez más en los Estados alrededor del mundo, este control es ejercido por un órgano extrapoder, al cual se le ha encargado expresamente la preservación de la supremacía constitucional por medio de la contraposición de una norma inferior con la Constitución. En el caso de la República Dominicana, esta tarea recae sobre el Tribunal Constitucional a partir de la reforma constitucional de 2010, en los términos de su artículo 184.

El Tribunal Constitucional no entra en el esquema tradicional tripartito de la división de poderes, el cual comprende al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, sino que se coloca fuera de esa esfera y se encarga de ejercer una supervisión externa a todos ellos; el objeto de este estudio es la supervisión al primero mencionado. Así las cosas, en relación con el Poder Legislativo, particularmente con su órgano por excelencia (según el artículo 93.1.q constitucional), el Congreso Nacional, el Tribunal Constitucional actúa a través de las acciones

directas de inconstitucionalidad. En ocasión de estas, el tribunal examina si una determinada disposición normativa emanada del Congreso Nacional es conforme o no con la Constitución. En caso de no serlo, entonces acoge la acción y expulsa la misma del ordenamiento jurídico, en los términos del artículo 45 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Al actuar de esta manera, la doctrina ha llamado al Tribunal Constitucional como un «legislador negativo», es decir, aquel encargado de eliminar ciertas normas por ser inconstitucionales; en comparación con el Congreso Nacional que es el «legislador positivo», es decir, que crea las leyes. Ahora bien, esta facultad le ha merecido a la jurisdicción constitucional la crítica de la «dificultad contramayoritaria», en virtud de la cual se cuestiona la legitimidad de una decisión tomada por un grupo reducido de jueces (quienes no han sido elegidos popularmente) que se sobrepone a una decisión de un grupo más numeroso de legisladores (que sí han sido elegidos popularmente)³. A esto se le suman otras críticas, especialmente la relativa a que existen riesgos antidemocráticos en el ejercicio excesivo del control jurisdiccional de constitucionalidad, llegando al punto de suplantar al legislador e incluso al constituyente por medio de sentencias constitucionales, lo que en otros estudios se ha catalogado bajo diversas denominaciones (con distintos significados): juristocracia, empoderamiento judicial, activismo judicial, judicialización de la política, etc.⁴

3 Noguera, Albert, «¿Democratizando la justicia constitucional?», en Oñati Socio-Legal Series, núm. 2, vol. 1, Oñati, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, 2011, pp. 1-27, en 7-8. Disponible en línea: <https://opo.ijs.net/index.php/osls/article/download/9/178> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

4 Brewer-Carías, Allan, Democracia y Justicia Constitucional: el Tema de la Democracia en la Discusión sobre la Legitimidad de la Justicia Constitucional y sobre el Reconocimiento de las Sentencias de los Tribunales Constitucionales en otras Jurisdicciones, Estados Unidos, 2022, p. 5. Disponible en línea: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2022/03/Brewer.-JUSTICIA-CONSTITUCIONAL-Y-DEMOCRACIA.pdf> [consulta en 1 de diciembre de 2023]; y Hernández, José, «La Tentación Autoritaria de la Jurisdicción Constitucional en América Latina», en Revista Iuris Forum, núm. 1, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 2021, pp. 59-80. Disponible en línea: <https://www.pucmm.edu.do/publicaciones/Documents/revista-iruris/RevistaIurisForum-Numero-1.pdf> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

Una de las alternativas que se idearon en la Ley núm. 137-11 para evitar que el tribunal se excediera de su labor tradicional de legislador negativo, fue incorporar desde la práctica constitucional comparada la figura de las sentencias exhortativas, la cual consta en el párrafo III del artículo 47 de esa ley. De esta manera, se buscó establecer una interacción interorgánica, particularmente entre Tribunal Constitucional y Congreso Nacional.

Las sentencias exhortativas⁵ pueden ser definidas como aquellas decisiones excepcionales en las cuales el tribunal invita «(...) sea al legislador, sea al ejecutivo para que regule el tema mediante los mecanismos que el ordenamiento jurídico le concede, sea la ley *stricto sensu* o alguna norma inferior cuando se refiere al Poder Ejecutivo (decretos, reglamentos)»⁶. Es importante destacar que el citado artículo 47 de la ley consagra las distintas modalidades de sentencias interpretativas. Por esa razón, la propia jurisprudencia considera a las sentencias exhortativas como un tipo de sentencia interpretativa⁷, aunque no es una consideración pacífica en la doctrina, pues algunos autores entienden que ambas se diferencian en el órgano que recae la función de llevar a cabo el cambio normativo⁸. Para fines de este estudio, basta considerar a las sentencias exhortativas como sentencias atípicas, es decir, como decisiones constitucionales las cuales no se limitan a la mera acogida o rechazo de una acción directa.

Así las cosas, las sentencias exhortativas funcionan en dos etapas: primero, el Tribunal Constitucional identifica la inconstitucionalidad de algún precepto legal, lo cual tradicionalmente hace de manera diferida⁹; aunque también puede darse el escenario de que lo identificado sea una inconstitucionalidad por omisión, en el caso de que el legislador no haya desarrollado una reserva de ley. Es importante aclarar respecto a la inconstitucionalidad diferida, en el primer escenario, se da con el objetivo de que la norma reputada de inconstitucional se mantenga en el ordenamiento jurídico por un espacio de tiempo para que: 1) no se genere un vacío normativo inmediato el cual podría ser lesivo para la sociedad, y 2) el legislador tenga un tiempo razonable para reaccionar. En cualquiera de estas dos alternativas (inconstitucionalidad de una norma o inconstitucionalidad por omisión), el tribunal exhorta al Congreso Nacional a legislar, sea para cubrir el vacío normativo creado a partir de la inconstitucionalidad de algún precepto existente, o con la finalidad de cubrir el vacío normativo derivado por la inercia legislativa y detectado jurisprudencialmente. La segunda etapa consiste en la reacción por el Congreso Nacional a esa exhortación, cuestión a desarrollarse en el próximo acápite.

Cuando se lleva a cabo el dictamen de una sentencia exhortativa, lo ideal es que el Tribunal Constitucional motive de manera suficiente su decisión, sin restringir irrazonablemente la libertad de configuración legislativa; de manera tal que no solo se legitime la decisión dictada,

5 Es importante destacar que este estudio se concentra exclusivamente en las exhortaciones dirigidas al Congreso Nacional.

6 República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0110/13, de 4 de julio de 2013, § 10.14.

7 República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0189/15, de 15 de julio de 2015, § 9.11.

8 Reyes-Torres, Amaury, «Sentencias Exhortativas y Margen de Acción Legislativa», en Blog de Abogados SDQ, 2015. Disponible en línea: [Sentencias Exhortativas y Margen de Acción Legislativa – AbogadoSDQ – Contribuyendo con el desarrollo del derecho](#) [consulta en 1 de diciembre de 2023].

9 V. p.e. República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0234/14, de 25 de septiembre de 2014, § 10.13.

sino también, se otorgue al legislador unos parámetros básicos para la creación de la nueva norma¹⁰. En caso contrario, se puede dar un mandato muy abierto que permita que el legislador, por segunda vez, incurra en la aprobación de una ley inconstitucional; agravando de manera importante la seguridad jurídica por los constantes cambios normativos traídos por las decisiones legislativas y las decisiones jurisprudenciales.

Las sentencias exhortativas buscan evitar que el Tribunal Constitucional acuda a otro tipo de decisiones, como las sentencias aditivas o las reductoras, en las cuales directamente realiza un cambio normativo. Por el contrario, en las exhortativas, el tribunal constata una inconstitucionalidad o una omisión legislativa¹¹, pero le da espacio al legislador para que sea él quien repare la norma, o la cree en caso de omisión, siguiendo las pautas que constan en la propia sentencia. En distintas decisiones el tribunal ha reconocido su interés en autorrestringirse para no mutar a un legislador positivo. En palabras de la jurisprudencia constitucional: «(...) la jurisdicción constitucional puede controlar los límites en que opera el Parlamento o el Congreso Nacional, sin sustituir su genuina función en la producción de leyes generales encargadas por la Constitución»¹².

En consecuencia, un primer argumento que sostiene a las sentencias exhortativas es relativo a la contribución de estas a la consolidación de la separación de los poderes en el sentido de que se deja en manos del Congreso Nacional la configuración legislativa, solo dándole pautas para que la nueva norma no choque con el texto constitucional al igual que la primera expulsada del ordenamiento jurídico¹³. En otras palabras, se pretende lograr una «reparación bilateral» de la norma inconstitucional, en la cual intervienen la jurisdicción constitucional y el órgano legislativo; de manera tal que el Tribunal Constitucional no sea un mero legislador negativo, pero tampoco repare *eo ipso* la norma¹⁴.

Ahora bien, algunos autores estiman que el dictamen de sentencias exhortativas convierte a una jurisdicción constitucional en un cuasi legislador positivo, por entender que el mismo promueve activamente la creación de normas¹⁵. Sin embargo, parece más razonable la posición de que una sentencia exhortativa acerca más a una jurisdicción constitucional a la figura de legislador negativo que a la del legislador positivo, pues la misma se limita a recomendar al Congreso Nacional a legislar sobre un tema¹⁶.

Habiendo hecho esta aclaración, conviene explicar un segundo argumento mediante el

10 Cfr. Reyes-Torres, Amaury, *op. cit.*

11 V. República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0189/15, de 15 de julio de 2015, p. 15.

12 República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0549/20, de 29 de diciembre de 2020, p. 33.

13 República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0447/21, de 26 de noviembre de 2021, § 11.32.

14 Eto Cruz, Gerardo, «El incumplimiento de las sentencias exhortativas vinculantes del Tribunal Constitucional como una modalidad de inconstitucionalidad por omisión de configuración jurisprudencial», en Eto Cruz, Gerardo (coord.), *Treinta Años de Jurisdicción Constitucional en el Perú*, Lima, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú, 2014, Tomo II, pp. 513-526, en 513. Disponible en línea: https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/libro_30_anos_tomo2.pdf [consulta en 1 de diciembre de 2023]; y Trovão do Rosário, Pedro, «Tribunal Constitucional: un Legislador Negativo o Positivo», en *Revista de Derecho UNED*, núm. 16, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2015, pp. 713-740, en 736-737. Disponible en línea: <https://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/15284/13389> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

15 Sagüés, Néstor Pedro, «Las Sentencias Constitucionales Exhortativas», en *Revista Estudios Constitucionales*, núm. 2, vol. 4, Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2006, pp. 189-202, en 200-201. Disponible en línea: <https://www.redalyc.org/pdf/820/82040109.pdf> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

16 Trovão do Rosário, Pedro, *op. cit.*, p. 734.

cual se justifica este tipo de sentencias. Desde una visión de corte más jurídico-política, se razona que la configuración normativa en ocasión de regulaciones particulares a veces es más conveniente que la haga un órgano de naturaleza política (como el Congreso Nacional) en vez de uno de naturaleza jurisdiccional (como el Tribunal Constitucional). Así, se busca desplazar la responsabilidad política al legislador en ocasión de aquellas normas en las cuales «(...) el juicio escapa de la racionalidad jurídica y se desplaza a la razonabilidad y oportunidad política, dominada por la evaluación de circunstancias de necesidad, oportunidad o conveniencia»¹⁷. Nueva vez, el interés es no judicializar la política, sino limitar al tribunal para realizar la determinación de la inconstitucionalidad de una norma, permitiéndole al Congreso Nacional repararla con una nueva decisión razonablemente seleccionada, mientras sea lógicamente diferente a la anterior.

La doctrina ha clasificado estas sentencias en distintas categorías dependiendo del tipo de inconstitucionalidad identificada y la manera en que se pide al Congreso Nacional reaccionar. Así, Néstor Pedro Sagüés divide las sentencias exhortativas en tres renglones¹⁸: 1) de delegación, 2) de inconstitucionalidad simple, y 3) de inconstitucionalidad precaria. En la primera categoría se dan directrices al legislador para que cree una norma sustitutiva de la declarada inconstitucional; en la segunda se constata la inconstitucionalidad de una norma, pero no se expulsa inmediatamente la misma del ordenamiento jurídico, sino que se

requiere al legislador sustituirla; y, en la tercera, se identifica una norma de constitucionalidad precaria, ante lo cual el legislador debe actuar y enmendarla.

Una última precisión cuya discusión debe ser introducida en este acápite es el nivel de obligatoriedad de una exhortación constitucional. Se trata de una cuestión abierta a interpretación, pues la legislación no es clara al respecto; al tiempo que la doctrina al respecto tampoco es pacífica. Algunos autores postulan las exhortaciones como meras recomendaciones no vinculantes, otros estiman que es necesario reaccionar ante las mismas para evitar un vacío jurídico, y otros entienden que la inexistencia de consecuencias que recaigan directamente sobre el Congreso no elimina la responsabilidad de este de responder estas exhortaciones de manera obligatoria por provenir de un mandato del máximo intérprete de la Constitución. El criterio que sostiene esta investigación será expuesto en detalle en los próximos apartados.

2. Congreso Nacional: su rol de legislador positivo y el respeto a la supremacía constitucional

Al contrario de los órganos jurisdiccionales, el Congreso Nacional se encuentra inherentemente relacionado con el poder político y la creación de legislaciones en el país. Según establece la Constitución en su artículo 93, el Congreso tiene atribuciones de control y fiscalización, al igual que la función de legislar en representación del pueblo. La

17 Sarmiento, Juan Pablo, «Control Constitucional y Oportunidad Política, entre las Sentencias Exhortativas y Omisiones Legislativas desde la Experiencia Colombiana», en *Revista Estudios Constitucionales*, núm. 1, vol. 21, Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2023, pp. 111-141. Disponible en línea: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002023000100111&script=sci_arttext [consulta en 1 de diciembre de 2023].

18 Sagüés, Néstor Pedro, *op. cit.*, pp. 194-195.

potestad de crear norma que le es otorgada a este órgano cabeza del Poder Legislativo, si bien conlleva esa responsabilidad de crearlas, contiene también una limitación importante: el respeto a la supremacía constitucional.

La noción de supremacía de la Constitución es aplicada para todas y cada una de las normas del país, y la misma es definida por el Tribunal Constitucional como «(...) un valor o principio del derecho constitucional que superpone la Constitución de un Estado en un estrato jerárquicamente superior al de todo el sistema jurídico del mismo, considerándola como ley suprema, la cual rige su ordenamiento legal»¹⁹. En ese mismo sentido, establece la Carta Magna en su artículo 6 que «Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución»²⁰.

Por otro lado, en lo referente a la creación y aprobación de cada una de las legislaciones que se incorporan en nuestro sistema jurídico, existe un procedimiento a seguir en el Congreso Nacional, el cual se compone de forma bicameral por un Senado y una Cámara de Diputados. Esto no solo se hace bajo las normativas internas de ambos órganos, sino que se sigue lo establecido en la Constitución. En los artículos 96 al 113 constitucionales se detalla claramente la facultad del Congreso a tener iniciativa en la formación de leyes y se explica minuciosamente el proceso que debe seguir para la presentación, correcta discusión y aprobación de una ley determinada.

En lo que respecta a la regulación interna, según el Manual de Técnica Legislativa emitido por la Cámara de Diputados, el proceso de creación de normas inicia con la elaboración de un proyecto de ley. Los procesos por llevar a cabo para las iniciativas legislativas se hacen una vez se ha estudiado la demanda social e incidencia de lo que versará una nueva normativa en específico. En ese sentido, se le unen la comprensión general del tema, los análisis de impacto y el estudio de los antecedentes, tanto legislativos como de iniciativas presentadas en las comisiones de cámaras, opiniones de doctrinarios y consulta de decisiones jurisprudenciales²¹. Es en esta última fase en donde existe la necesidad de observación de las disposiciones constitucionales por parte del Congreso Nacional a la hora de crear leyes, a los fines de que las mismas puedan ser aplicables y permanezcan en el ordenamiento jurídico.

De manera específica, dentro de la composición del Congreso, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado existe en su subdivisión interna una Oficina Técnica Legislativa²² y un Departamento Técnico de Revisión Legislativa²³, respectivamente. Ambas cuentan con características y funciones similares: revisar de forma meticulosa que exista una buena base legal, se haga un uso correcto de la lingüística y se respete la Constitución. La existencia de estas oficinas demuestra que existe un esfuerzo por respetar la supremacía constitucional, en tanto las mismas observan

19 República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0212/20, de 14 de agosto de 2020, § 4.1.

20 República Dominicana, Constitución de la República, de 13 de junio del 2015, Gaceta Oficial núm. 10805 de 10 de julio de 2015. Artículo 6.

21 Cámara de Diputados de la República Dominicana, Manual de Técnica Legislativa, Santo Domingo, 2017.

22 Cámara de Diputados de la República Dominicana, Reglamento de la Cámara de Diputados, Santo Domingo, 2004. V. artículo 13, numeral 1.2.

23 Senado de la República Dominicana, Reglamento del Senado de la República, Santo Domingo, 2010. V. artículo 121, literal b.

si el proyecto está dispuesto en contra de la Constitución e indican, en caso de contrariarla, de qué modo se puede legislar sin vulnerar la Carta Magna²⁴, lo cual responde directamente a lo establecido en los artículos 96 al 113 de esta norma suprema.

El proceso de creación de normativas, descrito de forma resumida, abarca una amplia labor por parte de las cámaras legislativas, el cual, una vez agotado, puede resultar o no en una nueva ley. Esta función permite que a este órgano se le atribuya la característica de legislador positivo. Esa denominación se le otorga en contrario a las jurisdicciones constitucionales, que tal como se establecía en el acápite anterior, se consideran legisladores negativos, debiendo tenerse presente que esa función de interpretación constitucional establecida a las cortes son también revisiones relevantes para un Congreso Nacional²⁵, toda vez que los textos normativos que no respeten la Carta Magna serán anulados. De forma legal es posible percibir que existe en las cámaras legislativas, por tanto, un margen de acción que se ve limitado por la Constitución y, en caso de que se confirme la existencia en el ordenamiento de una regla de derecho que la contradiga, es necesario reivindicar esa norma infraconstitucional.

Es evidente que el Poder Legislativo no debe implementar los mismos razonamientos utilizados en el ámbito judicial, considerando las grandes diferencias entre un área y otra,

en especial en los métodos de toma de decisiones²⁶ en ambos poderes. Sin embargo, a través de los años y en virtud de las sentencias exhortativas, se hace visible la necesidad del respeto a la supremacía constitucional, toda vez que el Tribunal Constitucional excluye del ordenamiento jurídico las normas que no se hacen en atención a la misma. Dentro de estas decisiones precedentemente explicadas, en ocasiones son invocadas en las sentencias denominadas exhortativas, las cuales son emitidas por el más alto tribunal del país en materia de constitucionalidad y, mediante estas, se llama al Congreso Nacional a emitir una nueva ley, en cuanto aplique, siempre que se adapten a los cánones constitucionales, para evitar ir en contra de la Carta Sustantiva. Si bien consideramos que existe un régimen de previsión dentro de las cámaras del Congreso, existe un margen de error en donde se hace necesaria la receptividad congresual de las sentencias exhortativas que disponga el Tribunal Constitucional.

Tal y como expresa su nombre, las sentencias exhortativas en nuestro país representan una petición por parte del Tribunal Constitucional hacia el Congreso Nacional. Por tanto, la decisión usualmente otorga un plazo en el que se acciona para subsanar la inconstitucionalidad de una determinada norma que, si no se cumple una vez culmine el tiempo indicado por la sentencia, normalmente conlleva un vacío legal. De este modo, el Tribunal Constitucional

24 Cámara de Diputados de la República Dominicana, Reglamento de la Cámara de Diputados, op. cit. V. artículo 160.

25 Lovera Parmo, Domingo, y Vargas Maldonado, Catalina, «El Congreso Nacional y la Interpretación Constitucional en el Proceso Legislativo: Criterios y Momentos», en Revista Chilena de Derecho, núm. 3, vol. 48, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2021, pp. 79-105. Disponible en línea: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372021012000079#fn26 [consulta en 1 de diciembre de 2023].

26 Ibídem.

respetar esa división de poderes, sin ordenar o inmiscuirse de modo directo en el Congreso o, en efecto, en el Poder Legislativo²⁷.

En este sentido, en aras de preservar el principio de supremacía constitucional, la nueva legislación sustitutiva creada por el Congreso Nacional, en atención a una sentencia exhortativa, debe disponer normas que no revivan los errores de la legislación declarada inconstitucional, normalmente de manera diferida. De esta manera, las sentencias exhortativas dan «(...) al legislador la oportunidad de corregir omisiones, vicios, vacíos normativos, posibilitando que el legislador cumpla su función constitucional (...)»²⁸. En otras palabras, se le da una segunda oportunidad al Congreso para que legisle sobre la misma materia, pero esta vez sin incurrir en violaciones constitucionales.

Para legislar de manera constitucionalmente apropiada, se espera que los legisladores emitan normas más razonablemente justificadas con el interés de que no sobrevenga una nueva declaratoria de inconstitucionalidad²⁹, lo cual podría afectar la legitimidad del órgano legislativo. En esa segunda etapa de las sentencias exhortativas, en la que se repara la norma por parte del legislador, se espera que el Congreso Nacional asuma su compromiso de respetar el orden constitucional, sin lo cual

no puede hablarse de una reparación bilateral³⁰, como se adelantó en el apartado anterior.

Ahora bien, la reacción del legislador presenta dos situaciones que deberían considerarse: 1) el nivel de determinación de la sentencia exhortativa; y 2) el régimen de consecuencias del diseño institucional de la reparación bilateral. El primer escenario hace referencia a que una sentencia exhortativa no indique al legislador pautas para crear la nueva norma, sino que se limita a explicar por qué la norma anterior es inconstitucional y a recomendar la creación de una nueva legislación, la cual podrá ser razonablemente establecida en virtud del margen de la configuración normativa del legislador. Ahora bien, en ocasiones el tribunal es más específico y da una guía más clara, con el interés de indicarle al legislador cuáles regulaciones podrían ser declaradas inconstitucionales incluso cuando sean diferentes a la primera norma. En todo caso, mientras mayor sean las indicaciones de la jurisdicción constitucional, menor será el campo de acción del legislador y, consecuentemente, la reparación bilateral será menos. El interés es encontrar un punto medio en el cual se vele por la supremacía constitucional sin cerrar la configuración normativa del legislador.

27 Rosario García, Vladimir, «Las Sentencias Exhortativas: dificultades en la Ejecución y Posibles Soluciones», en Gaceta Judicial, núm. 376, Santo Domingo, Gaceta Judicial, 2018. Disponible en línea: <https://app.vlex.com/#vid/839612138> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

28 Nogueira Alcalá, Humberto, «Consideraciones Sobre las Sentencias de los Tribunales Constitucionales y sus Efectos en América del Sur», en Revista Ius et Praxis, núm. 1, Talca, Universidad de Talca, 2004, pp. 113-158. Disponible en línea: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122004000100005 [consulta en 1 de diciembre de 2023].

29 Niembro Ortega, Roberto, y Ramírez Ordás, Fernando, «El Control de Constitucionalidad Deliberativo. El Ciudadano ante la Justicia Constitucional, la Acción Pública de Inconstitucionalidad y la Legitimidad Democrática del Control Judicial al Legislador», en Revista de Derecho del Estado, núm. 51, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2022, pp. 437-441. Disponible en línea: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/7602/10848> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

30 Castro Cruzatt, Karin, «El Tribunal Constitucional Y Las Exhortaciones Al Legislador: El Caso Peruano», en Revista de Derecho del Estado, núm. 27, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011, pp. 153-176, en 173-174. Disponible en línea: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1967529 [consulta en 1 de diciembre de 2023].

El segundo escenario es un tema indicado en el apartado anterior, relativo a cuál es el nivel de vinculatoriedad de una sentencia exhortativa para el Congreso Nacional y, en consecuencia, cuáles son las posibles sanciones que se establecerán a este último de no cumplir con la exhortación. Es importante que aquí no se pone en duda el carácter de «definitiva e irrevocable» de una sentencia constitucional, lo cual se encuentra consagrado en el artículo 184 constitucional; sino que se está analizando hasta qué punto es necesario que el legislador atienda una «exhortación».

Hasta el momento, la legislación nacional y la jurisprudencia constitucional establecen al vacío legal (en virtud de una declaratoria en inconstitucionalidad, sea inmediata o diferida) como la única consecuencia de importancia, sin que sobre el Congreso Nacional pese alguna otra consecuencia de corte jurídico. Esto demuestra por qué, cuando las exhortaciones no son correspondidas, se estiman que no poseen eficacia, aunque no se ponga en duda su validez³¹. Naturalmente, la consecuencia política de no prestar atención a una exhortación constitucional tendrá sus repercusiones propias, a las cuales también se les debería tomar en cuenta.

II. Análisis práctico de las sentencias exhortativas dictadas por el Tribunal Constitucional

1. Detalle de la totalidad de las sentencias exhortativas emitidas

Después de haber expuesto los conceptos teóricos importantes en torno a la participación del Tribunal Constitucional y del Congreso Nacional en ocasión de una sentencia exhortativa, conviene precisar cuáles han sido las decisiones emitidas hasta el momento por la jurisdicción constitucional con esta naturaleza. Así las cosas, se procederá a describir de manera detallada las sentencias exhortativas dirigidas al Congreso Nacional y emitidas por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en ocasión del conocimiento de acciones directas de inconstitucionalidad³², desde su establecimiento hasta octubre de 2023 (fecha de conclusión del levantamiento de datos de esta investigación), lo cual se hará incluyendo tres renglones: 1) el texto legislativo anterior declarado inconstitucional a través de ellas (o la omisión legislativa), 2) el texto legislativo posterior aprobado congresualmente ante la exhortación (en caso de haber), y 3) el grado de ejecución de parte del Congreso Nacional³³. En la siguiente tabla se hace el citado detalle:

31 Cfr. Sarmiento, Juan Pablo, *op. cit.*

32 Para fines metodológicos, conviene aclarar que no se han tomado en cuenta las sentencias exhortativas que aisladamente se han dictado en ocasión de otros procesos constitucionales, como los recursos de revisión de sentencia de amparo (véase, por ejemplo, la Sentencia TC/0221/16, de 14 de junio de 2016). Esto se debe a que, para alcanzar una mayor precisión del objeto de estudio, se delimitó la investigación y revisión con respecto a todas las sentencias que resolvieron acciones directas de inconstitucionalidad desde el inicio de funciones del Tribunal Constitucional hasta octubre de 2023, para así identificar cuáles de ellas se correspondían con la clasificación de sentencia exhortativa.

33 Para definir el grado de ejecución de una exhortación constitucional por parte del Congreso Nacional se han usado 4 criterios:

- 1) satisfactorio: la exhortación se ejecutó en el tiempo previsto;
- 2) tardío: la exhortación se ejecutó, pero no el tiempo previsto;
- 3) pendiente: la exhortación no ha sido ejecutada, pero el plazo sigue abierto;
- 4) no satisfactorio: la exhortación no ha sido ejecutada, habiéndose vencido el plazo dispuesto a tales fines.

Tabla 1 *Detalle de sentencias exhortativas emitidas*

Sentencia	Texto legal anterior	Texto legal posterior	Grado de ejecución
TC/0110/13	Resolución núm. 14379-5, dictada por la PGR, que regulaba el otorgamiento de la fuerza pública.	Ley núm. 396-19 que regula el otorgamiento de la fuerza pública para llevar a cabo las medidas conservatorias y ejecutorias.	Tardío
TC/0234/14	Artículo 6.h de la Ley núm. 385-98 que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana, y el artículo 2.h del Reglamento Interno del Consejo de directores de la COAAROM ³⁴ .	Sin legislación.	No satisfactorio
TC/0274/13	Ley núm. 91-83, que creaba el Colegio de Abogados de la República.	Ley núm. 3-19, que instituye el Colegio de Abogados de la República Dominicana.	Satisfactorio
TC/0189/15	Omisión legislativa absoluta en torno al régimen legal de los indultos presidenciales.	Sin legislación.	Pendiente
TC/0189/15	Artículo 5.II.c de la Ley núm. 491-08, que modifica los artículos 5, 12 y 20 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación ³⁵ .	Ley núm. 2-23, sobre Recurso de Casación ³⁶ .	Tardío

Es importante precisar que este estudio hace un análisis objetivo en torno al grado de ejecución congresual de las exhortaciones constitucionales, razón por la cual se ha tomado un parámetro medible cuantitativamente como el tiempo de ejecución. Otros parámetros, como la adecuación o no del cumplimiento de la exhortación, implican una observación más subjetiva del objeto de estudio, la cual podría ser examinada en investigaciones futuras.

34 Estas normas disponían que los legisladores de la provincia de La Romana eran miembros del Consejo de directores de la COAAROM.

35 Esta norma disponía el requisito casacional de que la cuantía de la condena judicial debía superar los 200 salarios mínimos.

36 Esta norma dispuso el requisito casacional de que la cuantía de la condena judicial debe superar los 50 salarios mínimos.

TC/0113/21	Omisión legislativa absoluta en torno al régimen legal de los referendos ³⁷ ; así como sobre otros asuntos en torno a los cuales hay reserva de ley ³⁸ .	Sin legislación.	No satisfactorio ³⁹
TC/0317/21	Artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de protección general de los derechos del consumidor o usuario ⁴⁰ .	Sin legislación.	No satisfactorio
TC/0447/21	Artículo 2.II de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia ecoturística ⁴¹ .	Sin legislación ⁴² .	No satisfactorio
TC/0267/23	Artículo 767 del Código Civil ⁴³ .	Sin legislación.	Pendiente

37 Ahora bien, es importante apuntar que, en el dispositivo de esta sentencia, el tribunal usa un lenguaje más contundente que una mera exhortación, pues le «ordena» al Congreso Nacional a legislar sobre esta materia. Esto da origen a un debate en torno al carácter exhortativo o no de esta sentencia, ante el cual se ha optado por computarla como exhortativa en virtud de la realidad de que la misma incluye recomendación de legislar sobre otras materias. Cuando al tribunal se le presentó otro escenario similar de omisión legislativa, este optó pura y simplemente por dictar una sentencia exhortativa (V. Sentencia TC/0189/15), sin acudir a términos más coercitivos como «ordenar».

38 Esto generó una situación atípica, pues se exhortó la creación de algunas legislaciones sobre temas que no constituían el objeto central de la acción directa originalmente interpuesta.

39 Si bien con respecto a los referendos no se ha legislado, parcialmente se ha cumplido con esta exhortación en lo que corresponde a algunos de los asuntos en torno a los cuales hay reserva de ley; en todo caso, se ha computado como «no satisfactorio» considerando que la principal indicación no ha sido acogida y varias de las específicas quedan pendientes.

40 Esta norma disponía la obligación a la Dirección General de Aduanas de exigir el etiquetado en español de los productos de consumo importados.

41 Esta norma disponía que los legisladores de la provincia de El Seibo eran miembros del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia El Seibo.

42 Si bien no hay legislación de respuesta a la exhortación de la Sentencia TC/0447/21, fue posible identificar un proyecto de ley (disponible en línea: <https://memoriahistorica.senadord.gob.do/server/api/core/bitstreams/bed42518-5a20-463e-8ddd-838f05d348f6/content#:~:text=la%20Ley%20n%C3%BAm.-,511%2D%2D05%2C%20del%2022%20de%20noviembre%20de%202005%2C%20que,la%20provincia%20de%20El%20Seibo> [consulta en 1 de diciembre de 2023]), con su informe favorable del Dirección Técnica de Revisión Legislativa (también disponible en línea: <https://memoriahistorica.senadord.gob.do/items/4824d6b0-9fcb-47ed-ac4e-d92f2d42841b> [consulta en 1 de diciembre de 2023]), en el cual se hace referencia a la sentencia constitucional (aunque sin referirse directamente a la exhortación), y se dispone una nueva conformación del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia El Seibo. En igual sentido, fue posible identificar la Ley núm. 10-23, que declara a la provincia El Seibo como polo turístico, en la que se hace referencia a la Ley núm. 511-05, pero no a la exhortación hecha con respecto a la misma. En todo caso, fue posible visualizar cómo en legislaciones análogas (como la Ley núm. 9-23 que modifica la Ley núm. 77-02, del 19 de julio de 2002, que declara la provincia Hato Mayor, como Provincia Ecoturística) se hacía una conformación de un consejo de desarrollo ecoturístico provincial sin incluir legislador, y se hacía referencia expresa a la Sentencia TC/0447/21.

43 Esta norma dispone que el/la cónyuge superviviente es sucesor/a irregular.

Considerando que en la actualidad no existen numerosas sentencias exhortativas, dentro de nuestra jurisprudencia podemos encontrar algunas que son referentes en cuanto el tema. En ese sentido, conviene desarrollar algunos de los casos anteriormente mencionados para comprender con mayor claridad cómo es la receptividad congresual de los fallos emitidos por el Tribunal Constitucional. Un primer ejemplo clave es la Sentencia TC/0274/13, que versa sobre la inconstitucionalidad de la Ley núm. 91 de 1983 que creó el Colegio de Abogados de la República. En esa sentencia se resolvió una acción directa de inconstitucionalidad en virtud de la cual se alegaba una violación de los artículos 46 y 41.1 de la Constitución de 1994 al aprobar la referida ley pues hubo en su formación vicios de procedimiento.

El tribunal determinó la acogida de la referida acción pues la ley fue aprobada en discordancia con la Constitución, toda vez que fue conocida y aprobada fuera de la legislatura correspondiente, violando lo dispuesto en la regulación constitucional al efecto. Por tanto, el tribunal declaró la norma impugnada no conforme a la Carta Sustantiva disponiendo que: «los efectos de la anterior declaración de inconstitucionalidad queden diferidos y exhorta al Congreso Nacional, para que, dentro de la función legislativa que le es propia, emita una nueva ley que enmiende la situación de inconstitucionalidad (...)»⁴⁴. Es relevante indicar que no existía en ese caso en cuestión un plazo de acción para el Congreso, siendo en el año 2019 cuando es aprobada una

legislación sustitutiva al respecto. La Ley núm. 3-19 subsana la vulneración de la anterior de 1983 y, en la misma, el legislador en tres de sus considerandos reconoce la exhortación establecida en la Sentencia TC/0274/13, sus motivos y conjuntamente, la responsabilidad ineludible de las cámaras legislativas de emitir una nueva legislación. Por último, reconoce la vinculatoriedad de los fallos del Tribunal Constitucional que le es conferido por el artículo 184 constitucional⁴⁵.

Por otro lado, es ideal abordar para fines ilustrativos la Sentencia TC/0489/15, otra decisión exhortativa emitida en respuesta a una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la Ley núm. 491-08, que modificó los artículos 5, 12 y 20 de la Ley núm. 3726, de 1953 sobre el Procedimiento de Casación. Dicha sentencia fue citada anteriormente como una con ejecución tardía y es que, si bien la exhortación se ejecutó, no se hizo en el tiempo previsto. En su decisión, el Tribunal Constitucional declaró no conforme a la Constitución el artículo 5, Párrafo II, acápite c), de la Ley núm. 491-08 (relativo al monto mínimo envuelto en el litigio para acudir en casación) y otorgó un plazo de un año para que el Congreso Nacional establezca una legislación equilibrada en torno al monto requerido para recurrir en casación⁴⁶.

A diferencia de la sentencia anterior, el Tribunal consideró oportuno determinar un plazo, el cual no debía ser mayor de un año para subsanar la vulneración de la norma que fue considerada inconstitucional⁴⁷. La Ley núm.

44 República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0274/13, de 26 de diciembre de 2013, p. 29.

45 República Dominicana, Ley núm. 3-19, de 10 de enero del 2019, Gaceta Oficial núm. 10929 de 24 de enero de 2019. V. considerando cuarto, p.6.

46 República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0489/15, de 6 de noviembre de 2015, p. 29.

47 Si bien en la referida sentencia se hace constar una inconstitucionalidad diferida por un año, el plazo establecido en la exhortación fue «a partir de la notificación de la presente sentencia»; por lo que el año de la inconstitucionalidad diferida no exige prorrogar el inicio del cómputo del plazo para calcular el grado de ejecución en cuanto al tiempo de la exhortación constitucional.

2-23 sobre el Recurso de Casación⁴⁸ en su quinto considerando menciona lo establecido en la Sentencia TC/0489/15, en donde si bien demuestra que el Congreso acoge la exhortación y su fundamentación, dicha norma fue aprobada en 2023, cuando habían transcurrido más de siete años de haber sido dictada la sentencia que otorgaba un año para la emisión de una normativa que no resultara inconstitucional.

A diferencia de las decisiones anteriormente mencionadas, sentencias como la TC/0189/15 no han tenido el mismo impacto o receptividad por parte de los legisladores. Esta decisión, a pesar de no declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, exhorta al Congreso Nacional a subsanar un vacío normativo que existe acerca del indulto; el cual se mantiene vigente. Sin embargo, por tratarse de una sentencia fallada sin establecer un plazo en el cual deberá emitirse una nueva ley para completar el marco jurídico del indulto, debe esta categorizarse como pendiente por ejecutar pues no se ha vencido plazo alguno.

Por último, es prudente abordar las sentencias TC/0447/21 y TC/0234/14, las cuales no han tenido una ejecución satisfactoria pues, respecto a ambas, el tiempo oportuno para emitir la legislación prudente culminó. En primer lugar, la Sentencia TC/0447/21 versa sobre la Ley núm. 511-05, que declara la provincia El Seibo como provincia ecoturística. La misma decide sobre el párrafo II, del artículo 2, determinando que este no es conforme con la Constitución. Por tanto, el Tribunal Constitucional exhortó,

otorgando un plazo no mayor a un año, al Congreso Nacional para modificar esa norma legal. Este caso cuenta con una particularidad debido a que, a pesar no emitir una normativa que culminará con el vacío legal acarreado por la declaración de inconstitucional, sí existe un proyecto de ley en las cámaras legislativas⁴⁹; lo cual, por lo menos, demuestra el conocimiento sobre el plazo y la relevancia de cumplir con las exhortaciones pues, se nombra en sus considerandos la citada sentencia.

Finalmente, la Sentencia TC/0234/14 aborda la inconstitucionalidad del acápite h) del artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Romana (COAAROM), del veinticuatro (24) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998), y el literal h) del artículo núm. 2 del Reglamento Interno del Consejo de directores de la COAAROM. En la acción únicamente fue exhortado el Congreso Nacional a adecuar la legislación a la Carta Suprema en un plazo de dos años, lo cual, a la fecha, no ha sido cumplido pues no se ha emitido legislación alguna.

2. Patrones de la receptividad congresual de las exhortaciones

A partir del estudio de las nueve sentencias exhortativas identificadas fue posible establecer una serie de patrones en la receptividad congresual de las mismas. Para obtener las conclusiones que se establecerán en lo que resta de esta investigación se extrajeron datos relevantes de cada una de esas decisiones a

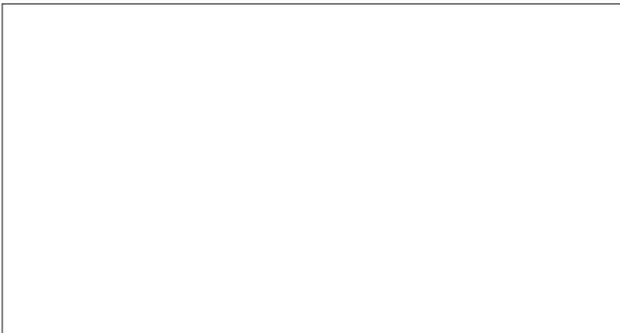
48 República Dominicana, Ley núm. 2-23, de 10 de enero del 2023, Gaceta Oficial núm. 11095 de 17 de enero de 2023.

49 Este proyecto se encuentra disponible en línea: <https://memoriahistorica.senadord.gob.do/server/api/core/bitstreams/bed42518-5a20-463e-8ddd-838f05d348f6/content#:~:text=la%20Ley%20núm.-,511%2D%2D05%2C%20del%2022%20de%20noviembre%20de%202005%2C%20que,la%20provincia%20de%20El%20Seibo> [consulta el 1 de diciembre de 2023].

partir de la definición de una serie de variables medibles, para así determinar cuál es el comportamiento judicial que la jurisdicción constitucional ha demostrado en ocasión del dictamen de sentencias exhortativas. Así, se ha estructurado una base de datos a partir de la cual se crearon los gráficos y porcentajes que se expresarán a continuación. De manera puntual, se abordarán 4 aspectos: 1) la frecuencia con la cual el tribunal ha dictado este tipo de sentencias; 2) el plazo que se suele conceder al Congreso para aprobar la legislación sustitutiva y su grado de cumplimiento; 3) el nivel de determinación con el cual el Tribunal Constitucional ha exhortado; 4) la receptividad congresual propiamente dicha.

En lo que respecta la frecuencia de las sentencias exhortativas, la misma consta en el siguiente gráfico:

Figura 1. *Frecuencia de las sentencias exhortativas*

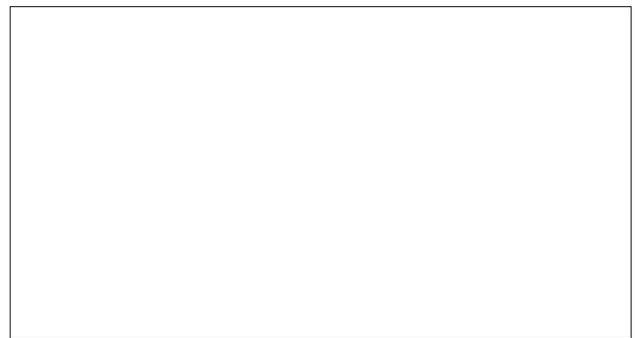


Ante todo, es posible advertir que este tipo de decisiones han sido muy excepcionales en comparación con las más de 700 sentencias que han sido dictadas por el Tribunal Constitucional en materia de acción directa de inconstitucionalidad durante el período estudiado. Respecto a su evolución temporal, prácticamente la mitad de las sentencias exhortativas fueron dictadas en los primeros cuatro años de funciones del tribunal, para

luego dejar un lapso de cinco años sin emplear las mismas; siendo finalmente retomada esta práctica en 2021, desde este momento se ha vuelto a acudir a las exhortaciones hacia el legislador.

La distribución proporcional del plazo concedido al Congreso para aprobar la legislación exhortada se puede encontrar en el siguiente gráfico:

Figura 2. *Distribución de plazos al Congreso*



De manera inicial, se aprecia en los plazos que constan en las sentencias exhortativas no son fijos y comunes para todas las decisiones; sin embargo, cada una de ellas establece un plazo que se ajusta a uno de los siguientes tres criterios: abierto, un año o dos años para su observancia. Del gráfico anterior pueden extraerse varias conclusiones. En primer lugar, es mucho más probable que el Tribunal Constitucional dicte una exhortación indicando expresamente un plazo en el cual la misma debe ejecutarse, a diferencia de dejar el mismo abierto o indefinido. La justificación del establecimiento de un período de acción es motivar de manera más influyente al legislador para que actúe y evite que su inacción genere un vacío jurídico o perpetúe uno existente. Esto se debe a que, en más de dos tercios de las ocasiones en las cuales el tribunal ha dictado una sentencia exhortativa, también ha declarado la inconstitucionalidad diferida

de una norma o bien constatado una omisión legislativa. De tal manera, si bien se ha argumentado que las exhortaciones no son de obligatorio cumplimiento, la jurisdicción constitucional ha buscado mecanismos para procurar la reacción del legislador, como evitar un vacío jurídico.

Cuando ha optado por establecer un plazo específico de tiempo, el tribunal ha preferido conceder dos años (45 % de los casos) en relación con un año (33 % de los casos). Hasta el momento, la jurisprudencia constitucional no ha aclarado un parámetro sobre el cual determina una mayor o menor cantidad de tiempo, por lo que se puede estimar que es una cuestión sujeta a la libre apreciación jurisdiccional. Finalmente, debe apuntarse que los plazos «abiertos» solo han sucedido en dos ocasiones, dejando a la libertad del legislador cuándo reaccionar; algo que podría considerarse poco factible pues una eventual inercia legislativa podría afectar la finalidad misma de la sentencia exhortativa.

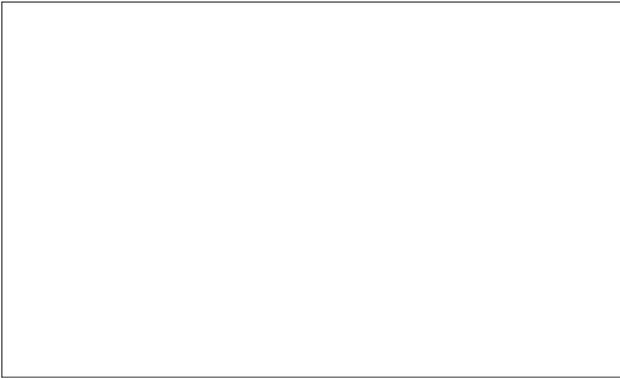
Los datos demuestran que la disposición de un plazo específico no ha incidido en una reacción temporalmente oportuna de las exhortaciones. Así, dentro de las tres decisiones que han dado lugar a nuevas legislaciones solo una fue ejecutada apegada al plazo otorgado y la misma contaba con un plazo considerado abierto, toda vez que establecía debía ejecutarse únicamente en un «plazo razonable»⁵⁰; ahora

bien, incluso en este escenario, el Congreso tardó alrededor de cinco años en legislar. En los dos casos restantes las exhortaciones han sido cumplidas de manera tardía⁵¹; puntualmente, en ambas ocasiones el Congreso Nacional tardó más de seis años entre el dictamen de la sentencia exhortativa y la aprobación de la legislación sustitutiva. Si bien estas dos exhortaciones fueron acogidas por las cámaras legislativas, el hecho que no se hiciera en el tiempo establecido provocó que durante el lapso transcurrido existiera un vacío legal sobre la norma expulsada del ordenamiento jurídico.

El grado de especificación de una exhortación se refiere al detalle con el cual el Tribunal Constitucional le exhorta al Congreso Nacional que legisle; es decir, hasta qué punto le indica cómo debe legislar y cómo limita su libertad en la creación de una nueva norma. Previo a graficar este punto, debe aclararse que se ha creado la siguiente escala según el grado de especificación: 1) general: no se dan parámetros para la nueva norma (más allá de la inconstitucionalidad de la anterior); 2) intermedio: se dan algunos parámetros para la nueva norma (limitando puntualmente la libertad de la configuración normativa del legislador); y 3) específico: se dan parámetros particulares para la nueva norma (imponiéndose al legislador cómo debe llevar a cabo la configuración normativa). Una vez entendidos estos conceptos, se presenta la gráfica al efecto:

50 República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0274/13, *op. cit.*

51 V. República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0110/13, *op. cit.*; y República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0489/15, *op. cit.* Es importante hacer notar, como se adelantó previamente, que el plazo para calcular el grado de ejecución de una exhortación constitucional en cuanto al tiempo se ha computado desde que la exhortación misma es ordenada (en ambas sentencias en análisis expresamente se indica por dispositivo que la exhortación comenzaba a correr a partir de la notificación de la sentencia).

Figura 3. *Grado de especificación o guidance*

Lo graficado demuestra que el grado de especificación o *guidance* ha sido bastante variable, predominando ligeramente el intermedio y el general; dejándose el específico para solo dos ocasiones. De manera que puede concluirse que, a la hora de exhortar, el tribunal ha optado por hacerlo de manera menos específica, para permitir precisamente la dinámica de una sentencia bilateral, en la cual el Congreso Nacional tenga un rango de actuación para la configuración normativa.

En ese sentido, de las sentencias analizadas es prudente mencionar un caso para cada uno de los grados de especificación de las exhortaciones. En primer lugar, la Sentencia TC/0189/15 tiene un detalle general, pues el tribunal no ofrece parámetros ni concretos ni generales que deban seguir las cámaras legislativas en torno a la regulación del indulto; por el contrario, se declara la inconstitucionalidad por incumplimiento de las atribuciones constitucionales del Congreso Nacional y se otorga un plazo para que el mismo aborde la omisión legislativa que dio lugar a la acción. En segundo lugar, la Sentencia TC/0267/23 cuenta con un grado intermedio pues exhorta al Congreso a que legisle sobre el artículo del Código Civil declarado no conforme a la

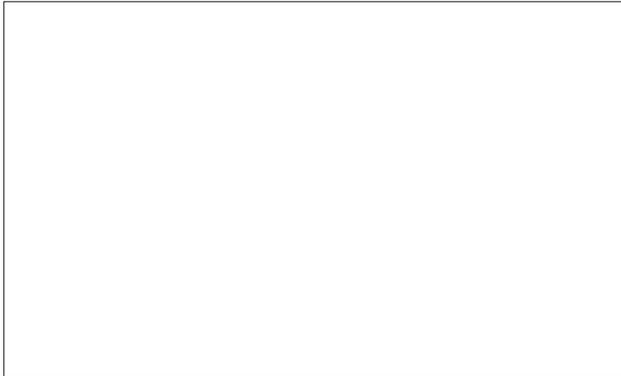
Constitución, pero, al hacerlo, si bien fija en torno a qué debe legislar (reconocimiento del cónyuge supérstite y/o pareja consensual como heredero regular), no establece de manera exacta cómo debe hacerlo el Congreso (no se le impone un orden de sucesión sobre la persona descrita).

Por último, se encuentra el caso de una decisión con un nivel específico de detalle, la Sentencia TC/0317/21, mediante la cual el tribunal establece un criterio exacto a seguir por las cámaras legislativas en la próxima norma que emitan en torno a la regulación del idioma del etiquetado de los productos importados. Así, en el dispositivo de la sentencia se establece de manera precisa que la modificación legislativa debería ser en el sentido de que un nuevo etiquetado en español, de los productos importados con etiquetado en otro idioma, puede suceder después de su entrada al país, pero antes de su comercialización en el mismo.

En todo caso, es importante observar que el grado de especificación no tiene un impacto significativo en la receptividad congresual, pues los tres casos en los que se respondió a la exhortación pertenecen cada uno a una de las categorías de *guidance*: general (TC/0274/13), intermedio (TC/0110/13) y específico (TC/0489/15). De ahí que no pueda sostenerse la tesis de que dejarle más o menos campo de acción al legislador influya en el hecho de que este acoja una exhortación o no.

Por último, se graficará el objetivo esencial de esta investigación, el cual versa sobre el grado de receptividad congresual de las sentencias exhortativas:

Figura 4. *Grado de receptividad congresual de las sentencias exhortativas*



Los fallos exhortativos han sido recibidos por el Congreso Nacional en muy pocas ocasiones; de hecho, solo en un tercio de ellas, siendo la mayor parte de este de manera tardía, como se vio más arriba. Los dos tercios restantes se dividen entre aquellas ocasiones en las cuales no han sido acogidas las exhortaciones que tenían un plazo específico (con un 45 %), y, finalmente, los casos puntuales en los que el plazo sigue abierto, sea por ser indefinido o por no haberse concluido un plazo específico, y tampoco han sido acogidas las exhortaciones.

Esta baja receptividad congresual de las exhortaciones está actualmente afectando nuestro ordenamiento jurídico, pues se manifiesta una falta de regulación que solo puede ser subsanada por el Congreso Nacional. Al respecto, expresa una máxima jurídica que «una justicia tardía equivale una justicia denegada» y es que, en estos casos, si bien puede ser eventualmente subsanado el vacío jurídico por una ley aprobada en virtud de las sentencias exhortativas, para todas las situaciones e individuos que necesiten orientarse en sus procesos sobre lo que disponía la antigua norma, provoca una confusión e incertidumbre jurídica.

A pesar del bajo nivel de receptividad congresual de las exhortaciones, de la lectura de la parte considerativa de las leyes que fueron aprobadas en ocasión de una exhortación previa se pudo advertir que el Congreso Nacional ha admitido la necesidad de responder a una exhortación. De hecho, el legislador ha hecho referencia expresa a las sentencias exhortativas correspondientes en las tres ocasiones que fueron acogidas las mismas, al punto de asumir en dos de ellas el criterio que las mismas son de necesario cumplimiento. Esto profundiza, aunque no concluye, el debate en torno al nivel de vinculatoriedad de las sentencias exhortativas. De manera concreta: 1) en la Ley núm. 396-19, que regula el otorgamiento de la fuerza pública para llevar a cabo las medidas conservatorias y ejecutorias, el Congreso hizo referencia a la decisión de la Sentencia TC/0110/13 y al artículo 184 constitucional (sobre el valor del precedente constitucional); 2) en la Ley núm. 3-19, que instituye el Colegio de Abogados de la República Dominicana, el Congreso recordó la decisión de la Sentencia TC/0274/13, al tiempo que dijo expresamente que «(...) es responsabilidad ineludible del Congreso Nacional legislar, a los fines de dar cumplimiento a la exhortación contenida en la Sentencia TC/274-2013»; y 3) en la Ley núm. 2-23, sobre Recurso de Casación, se hace alusión a la Sentencia TC/0489/15, sin referirse expresamente al valor del precedente constitucional.

Ahora bien, más allá de este aparente autorreconocimiento por parte del Congreso Nacional de la necesidad de responder a una exhortación, ¿cuál podría ser la consecuencia jurídica de la ausencia de respuesta congresual? Existen autores que consideran que la omisión de las sentencias exhortativas por el Tribunal

Constitucional representa «un supuesto de inconstitucionalidad por omisión de origen jurisprudencial»⁵². En esa denominación existe una clasificación tridimensional, en la cual la omisión de las sentencias exhortativas se caracteriza por ser ocasionada debido a que el Congreso Nacional decide ignorar decisiones que cuentan con un rango constitucional⁵³.

Partiendo de esto, algunos podrían plantear que, si las cámaras legislativas recurrentemente omiten referirse a las exhortaciones del Tribunal Constitucional, al menos en el tiempo prudente, podría considerarse una violación a la vinculatoriedad del precedente constitucional, establecida en el artículo 184 de la Constitución de la República Dominicana. Sin embargo, para poder llegar a esta conclusión, como se puede inferir de lo argumentado más arriba, primero debería discutirse la naturaleza jurídica de una sentencia exhortativa, es decir, su grado de vinculatoriedad. Esta investigación ha sostenido que las sentencias exhortativas son precisamente eso: una recomendación o invitación al legislador; por lo que sería contraproducente derivar consecuencias jurídicas de su incumplimiento.

Ahora bien, esto no es óbice para afirmar que el Congreso tiene una responsabilidad funcional de legislar, a lo cual puede agregarse una responsabilidad moral o política, máxime ante la existencia de vacíos jurídicos inoportunos, tanto los derivados de declaratorias de inconstitucionalidad como de ausencia de acción legislativa. Por lo que sí podría plantearse la posibilidad de reconocer una omisión legislativa ante el incumplimiento de

una reserva de ley o en el escenario hipotético de que se haya cubierto esa reserva de ley y el producto legislativo haya sido posteriormente expulsado del ordenamiento a través de una sentencia constitucional (al efecto, exhortativa) sin que mediara un reemplazo oportuno (pues se materializaría el problema de raíz: ausencia de legislación sobre un tema con reserva de ley).

En todo caso, no partimos de que el Congreso de manera lineal y consecutiva responda de igual forma a todas las sentencias exhortativas emitidas, pues, cada una de las decisiones conlleva un proceso de receptividad diferente toda vez que versan sobre normativas distintas y se les otorga diversos plazos para emitir las nuevas leyes que sustituyen las expulsadas del ordenamiento jurídico debido a su inconstitucionalidad. Sin embargo, y aún con los puntos distintivos de cada fallo, es necesario lograr que de forma gradual el Congreso Nacional responda de forma positiva las exhortaciones y manifiesten esa receptividad con la mayor acción: la creación de leyes en beneficio de la sociedad y en respeto a la supremacía constitucional.

Conclusión

A lo largo de la redacción de este texto fueron observados diversos detalles que van desde lo general a lo específico respecto al funcionamiento e interacción interorgánica entre el Tribunal Constitucional y el Congreso Nacional. Las sentencias exhortativas y su receptividad por parte de las cámaras legislativas permiten que exista la reparación bilateral descrita, la cual sirve para que sean

52 Eto Cruz, Gerardo, *op. cit.*, p. 514.

53 Eto Cruz, Gerardo, «Inconstitucionalidad por Omisión e Inconvencionalidad por Omisión: Algunas Reflexiones y Antídotos para Enfrentar estos Males Contemporáneos», en *Revista Justicia Electoral*, núm. 16, vol. 1, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, pp. 305-343. Disponible en línea: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r34753.pdf> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

subsanas las normas que adolecen de vicios de inconstitucionalidad.

A pesar de que en la actualidad el grado de receptividad congresual de las sentencias exhortativas no representa un gran porcentaje, es necesario seguir observando cómo evoluciona en el tiempo la interacción entre las decisiones del Tribunal Constitucional y el órgano legislativo. Esto no demerita el valor operacional de las sentencias exhortativas, pues, independientemente de que las mismas constituyen recomendaciones, estas decisiones tienen una importante fuerza de persuasión al provenir del máximo intérprete de la Constitución, sobre todo cuando esta procura evitar la creación de un vacío jurídico o la consolidación de uno existente.

En igual sentido, se encontraron otros hallazgos en esta investigación. En primer lugar, el uso de las sentencias exhortativas ha fluctuado en el tiempo, sin seguir un patrón específico. En segundo lugar, el plazo que el Tribunal Constitucional suele ofrecer al Congreso para que legisle ha tendido a ser de uno a dos años, aunque en ocasiones ha dejado un plazo abierto, lo cual no es recomendable pues podría motivar la inercia legislativa. Por demás, sería recomendable que el tribunal defina un parámetro sobre el cual basa un mayor o menor plazo a estos fines. También es necesario apuntar que, ante la eventualidad de que una inconstitucionalidad diferida empiece a surtir efecto (por el paso del plazo ofrecido), se mantiene la necesidad de que el Congreso responda a una exhortación jurisdiccional, pues, en caso contrario, se perpetuaría un

vacío jurídico que causaría mayores perjuicios mientras más se extienda en el tiempo.

En tercer lugar, el grado de especificación con que el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso a legislar es variable, yendo desde la ausencia de indicaciones más allá de la mera declaratoria de inconstitucionalidad de una norma anterior, hasta las indicaciones precisas sobre cómo la nueva norma debe ser creada. Sobre este punto es preciso recomendar que el Tribunal Constitucional permita al Congreso tener un margen de acción legislativa, pues esa es la esencia misma de la reparación bilateral, aunque es ciertamente conveniente explicarles a las cámaras legislativas qué alternativas podrían causar una nueva inconstitucional en la eventual norma sustitutiva.

Los resultados obtenidos en esta investigación, en torno al bajo nivel de receptividad congresual, motivan a que deben redoblarse los esfuerzos para hacer posible una mayor interacción entre el Congreso y el Tribunal Constitucional. En este sentido, representa un acto de gran importancia el primer encuentro realizado entre el Tribunal Constitucional y el Senado de la República Dominicana, pues ese tipo de espacio podría facilitar una mayor sinergia entre ambos órganos constitucionales. Puntualmente, se debe destacar la propuesta del magistrado emérito Justo Pedro Castellanos Khoury de crear una comisión bicameral para atender los mandatos y exhortaciones del Tribunal Constitucional, la cual podría estar conectada con la Unidad de Seguimiento de Ejecución de Sentencias (USES) del referido tribunal.

Referencias

- Brewer-Carías, Allan, *Democracia y Justicia Constitucional: el Tema de la Democracia en la Discusión sobre la Legitimidad de la Justicia Constitucional y sobre el Reconocimiento de las Sentencias de los Tribunales Constitucionales en otras Jurisdicciones, Estados Unidos, 2022*. Disponible en línea: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2022/03/Brewer.-JUSTICIA-CONSTITUCIONAL-Y-DEMOCRACIA.pdf> [consulta en 1 de diciembre de 2023].
- Castro Cruzatt, Karin, «El Tribunal Constitucional y Las Exhortaciones Al Legislador: El Caso Peruano», en *Revista de Derecho del Estado*, núm. 27, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011, pp. 153-176. Disponible en línea: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1967529 [consulta en 1 de diciembre de 2023].
- Eto Cruz, Gerardo, «El incumplimiento de las sentencias exhortativas vinculantes del Tribunal Constitucional como una modalidad de inconstitucionalidad por omisión de configuración jurisprudencial», en Eto Cruz, Gerardo (coord.), *Treinta Años de Jurisdicción Constitucional en el Perú, Lima, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú*, 2014, Tomo II, pp. 513-526. Disponible en línea: https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/libro_30_anos_tomo2.pdf [consulta en 1 de diciembre de 2023].
- Eto Cruz, Gerardo, «Inconstitucionalidad por Omisión e Inconvencionalidad por Omisión: Algunas Reflexiones y Antídotos para Enfrentar estos Males Contemporáneos», en *Revista Justicia Electoral*, núm. 16, vol. 1, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, pp. 305-343. Disponible en línea: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r34753.pdf> [consulta en 1 de diciembre de 2023].
- Hernández, José, «La Tentación Autoritaria de la Jurisdicción Constitucional en América Latina», en *Revista Iuris Forum*, núm. 1, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 2021, pp. 59-80. Disponible en línea: <https://www.pucmm.edu.do/publicaciones/Documents/revista-iuris/RevistaIurisForum-Numero-1.pdf> [consulta en 1 de diciembre de 2023].
- Lovera Parmo, Domingo, y Vargas Maldonado, Catalina, «El Congreso Nacional y la Interpretación Constitucional en el Proceso Legislativo: Criterios y Momentos», en *Revista Chilena de Derecho*, núm. 3, vol. 48, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2021, pp. 79-105. Disponible en línea: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372021012000079#fn26 [consulta en 1 de diciembre de 2023].

Niembro Ortega, Roberto, y Ramírez Ordás, Fernando, «El Control de Constitucionalidad Deliberativo. El Ciudadano ante la Justicia Constitucional, la Acción Pública de Inconstitucionalidad y la Legitimidad Democrática del Control Judicial al Legislador», en Revista de Derecho del Estado, núm. 51, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2022, pp. 437-441. Disponible en línea: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/7602/10848> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

Nogueira Alcalá, Humberto, «Consideraciones Sobre las Sentencias de los Tribunales Constitucionales y sus Efectos en América del Sur», en Revista Ius et Praxis, núm. 1, Talca, Universidad de Talca, 2004, pp. 113-158. Disponible en línea: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122004000100005 [consulta en 1 de diciembre de 2023].

Noguera, Albert, «¿Democratizando la justicia constitucional?», en Oñati Socio-Legal Series, núm. 2, vol. 1, Oñati, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, 2011, pp. 1-27. Disponible en línea: <https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/download/9/178> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

Reyes-Torres, Amaury, «Sentencias Exhortativas y Margen de Acción Legislativa», en Blog de Abogados SDQ, 2015. Disponible en línea: [Sentencias Exhortativas y Margen de Acción Legislativa – AbogadoSDQ – Contribuyendo con el desarrollo del derecho](https://www.abogadosdq.com/blog/sentencias-exhortativas-y-margen-de-accion-legislativa-abogado-sdq-contribuyendo-con-el-desarrollo-del-derecho) [consulta en 1 de diciembre de 2023].

Rosario García, Vladimir, «Las Sentencias Exhortativas: dificultades en la Ejecución y Posibles Soluciones», en *Gaceta Judicial*, núm. 376, Santo Domingo, Gaceta Judicial, 2018. Disponible en línea: <https://app.vlex.com/#vid/839612138> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

Sagües, Néstor Pedro, «Las Sentencias Constitucionales Exhortativas», en Revista Estudios Constitucionales, núm. 2, vol. 4, Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2006, pp. 189-202. Disponible en línea: <https://www.redalyc.org/pdf/820/82040109.pdf> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

Sarmiento, Juan Pablo, «Control Constitucional y Oportunidad Política, entre las Sentencias Exhortativas y Omisiones Legislativas desde la Experiencia Colombiana», en *Revista Estudios Constitucionales*, núm. 1, vol. 21, Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2023, pp. 111-141. Disponible en línea: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002023000100111&script=sci_arttext [consulta en 1 de diciembre de 2023].

Trovão do Rosário, Pedro, «Tribunal Constitucional: un Legislador Negativo o Positivo», en Revista de Derecho UNED, núm. 16, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2015, pp. 713-740. Disponible en línea: <https://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/15284/13389> [consulta en 1 de diciembre de 2023].

República Dominicana, Constitución de la República, de 13 de junio del 2015, Gaceta Oficial núm. 10805 de 10 de julio de 2015.

Senado de la República Dominicana, Reglamento del Senado de la República, Santo Domingo, 2010.

Cámara de Diputados de la República Dominicana, Manual de Técnica Legislativa, Santo Domingo, 2017.

Cámara de Diputados de la República Dominicana, Reglamento de la Cámara de Diputados, Santo Domingo, 2004.

República Dominicana, Ley núm. 2-23, de 10 de enero del 2023, sobre recurso de casación, Gaceta Oficial núm. 11095 de 17 de enero de 2023.

República Dominicana, Ley núm. 3-19, de 10 de enero del 2019, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, Gaceta Oficial núm. 10929 de 24 de enero de 2019.

República Dominicana, Ley núm. 396-19, de 12 de septiembre del 2019, que regula el otorgamiento de la fuerza pública para llevar a cabo las medidas conservatorias y ejecutorias, Gaceta Oficial núm. 10956 de 26 de septiembre de 2019.

República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0110/13, de 4 de julio de 2013.

República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0274/13, de 26 de diciembre de 2013.

República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0234/14, de 25 de septiembre de 2014.

República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0189/15, de 15 de julio de 2015.

República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0489/15, de 6 de noviembre de 2015.

República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0212/20, de 14 de agosto de 2020.

República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0549/20, de 29 de diciembre de 2020.

República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0113/21, de 20 de enero de 2021.

República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0317/21, de 22 de septiembre de 2021.

República Dominicana, Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0447/21, de 26 de noviembre de 2021.