



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0441/21

Referencia: 1) Expediente núm. TC-01-2020-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036, relativo a la solicitud de medida cautelar interpuesta en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinticinco (25) días del mes de noviembre del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Domingo Gil, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución, y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La norma impugnada en inconstitucionalidad es la Ley Orgánica núm. 21-18, sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018), la cual en sus artículos 21 y 28, párrafo I, establece lo siguiente:

Artículo 21.- Decisión del Congreso. La autorización de la solicitud de declaratoria de estado de excepción que realice el Congreso Nacional será emitida mediante resolución aprobatoria, en la que se especifique las razones que fundamentan su decisión y el plazo máximo que durará el estado de excepción autorizado.

Artículo 28.- Prórroga. En caso de que persistan las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, el Poder Ejecutivo podrá solicitar al Congreso Nacional, cuantas veces sea necesario, la prórroga del estado de excepción, con cinco días de antelación a la finalización del período originalmente establecido.

Párrafo I.- La prórroga concedida no podrá exceder del tiempo ya autorizado para cada estado de excepción de que se trate.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones del accionante

2.1. Los señores Namphi Rodríguez y José Johnny Marte, mediante instancia recibida el diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020), interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley Orgánica núm. 21-18, sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018), por ser violatorios de la Constitución dominicana en sus artículos 6; 74, numeral 2; 93, numeral 1, letras e, r y q; 112.

2.2. La parte accionante, señores Namphi Rodríguez y José Johnny Marte, mediante la instancia antes señalada, tiene a bien concluir de la siguiente forma:

PRIMERO: En cuanto a la forma, declarar admisible la acción de inconstitucionalidad intentada por los ciudadanos LICDOS. NAMPHI A. RODRÍGUEZ y JOSÉ JOHNNY MARTE V., por haber sido incoada de conformidad con las normas y principios procesales que rigen la materia.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, acoger la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, decretar la inconstitucionalidad y consecuente nulidad del Art. 21 de la Ley Orgánica No. 21-18 sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana, en lo referente al enunciado: "...mediante resolución aprobatoria...", por ser contrario a los Artículos 6, 74.2, 93.1.e, 93.1.r, 93.1.q y 112 de la Constitución de la República Dominicana. (sic)

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18 , Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: Que para evitar un vacío legal, este Honorable Tribunal Constitucional dicte una sentencia interpretativa que llene las contradicciones que producen la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, estableciendo las normas adecuadas para la aprobación por el Congreso Nacional de los estados de excepción, así como el esclarecimiento de los plazos de declaratoria y de prórroga. (sic)

CUARTO: De manera subsidiaria, en caso de que las conclusiones principales no sean acogidas, emitir una sentencia interpretativa en la cual el Tribunal Constitucional establezca cuál es la interpretación de los Art. 74.2 y 112 de la Constitución en relación a la ley, en estricto sentido, como reguladora de derechos y libertades fundamentales con carácter general, y en particular, durante los estados de excepción; del mismo modo, se interprete el sentido del artículo 28, párrafo I, de la Ley 21-18 en relación al artículo 74.2 de la Constitución. (sic)

QUINTO: De manera subsidiaria, en caso de que las conclusiones principales no sean acogidas, emitir una sentencia interpretativa que defina la noción resolución en lo referente al Congreso Nacional y sus posibilidades regulatorias y delegatorias, en particular, lo referente a los estados de excepción.

SEXTO: Declarar el presente proceso libre de costas, en aplicación del principio de gratuidad consagrado Art. 7.6 de la Ley No. 137- 11. (sic)

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. La parte accionante alega que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales cuyos textos rezan de la siguiente manera:

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18 , Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes:

2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;

Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia:

1) Atribuciones generales en materia legislativa:

e) Autorizar al Presidente de la República a declarar los estados de excepción a que se refiere esta Constitución;

r) Pronunciarse a través de resoluciones acerca de los problemas o las situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la República.

q) Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución;

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 112.- Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

4.1. La parte accionante, Namphi Rodríguez y José Johnny Marte, fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020), esencialmente, en los siguientes motivos:

Sin entrar en discusiones en cuanto a la pertinencia o necesidad de tomar medidas de distanciamiento social y protección de la economía, debemos reconocer que las autoridades han restringido gravemente dos derechos fundamentales en ocasión del Estado de Emergencia declarado y prorrogado mediante tres decretos que, a su vez, cuentan con el aval del Congreso Nacional en virtud de tres Resoluciones aprobatorias, mas no en virtud de leyes orgánicas, conforme exige nuestro orden constitucional.

Ciertamente, las resoluciones aprobatorias emanadas del Congreso Nacional para declarar el Estado de Emergencia y sus respectivas prórrogas proveen al Presidente de la República de los medios necesarios para hacer frente a la calamidad que se ha generado con la pandemia del COVID-19. Pero, el Estado de Excepción en una sociedad

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

democrática debe estar siempre sometido al orden y control constitucional, a los test de razonabilidad y estricta proporcionalidad, así como a la fiscalización del Congreso.

Especialmente cuando se desconoce el tiempo que durarán las circunstancias que justifican la declaratoria de Estado de Emergencia, ante la necesidad de continuar implementando medidas para evitar la propagación de la pandemia en el territorio nacional.

En otras palabras, aun cuando el Artículo 21 de la Ley Orgánica No. 21-18 sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana establece que el Congreso Nacional puede aprobar mediante Resolución la solicitud de declaratoria de excepción, lo cierto es que dicha disposición es contraria a la Constitución de la República Dominicana, y la aprobación del Congreso Nacional debe proveerse mediante una ley orgánica.

El ordenamiento constitucional dominicano establece con claridad que los estados de excepción están sometidos al control político, cuando en el Artículo 262 de la Constitución establece que el Presidente de la República puede declarar los estado de excepción, con autorización del Congreso Nacional, al tiempo que de manera expresa el Artículo 93.1.e le otorga dicha atribución de autorización al Congreso Nacional, dentro de las denominadas “atribuciones generales en materia legislativa”.

En efecto, de acuerdo con el constituyente, el instrumento propicio y correcto señalado para regular el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales es la “ley”. En efecto, la ley que emana del Congreso Nacional. En este sentido, cuando se intenta regular los derechos y garantías fundamentales, en cualquier estado de excepción, el

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instrumento para llevar a cabo la autorización que necesita el Poder Ejecutivo debe ser una ley, en sentido estricto. De acuerdo con el orden constitucional, el único instrumento normativo que cumple con el mandato establecido en la Carta Magna es, justamente, aquel instrumento que justamente ha establecido la propia Constitución. De ahí que es al legislador ordinario, mediante la ley, al que la Constitución le ha atribuido la regulación de los derechos y garantías fundamentales.

En consecuencia, este poder del Estado en base al principio de separación de poderes del Art. 4 de la Constitución no debe delegar esta atribución exclusiva a otro Poder, ni mucho menos a otro instrumento normativo sino a través de la única norma que la Constitución le habilita para ello: La Ley del Congreso Nacional.

En definitiva, resulta claro que es la ley y no [la resolución] la fuente de las normas que imponen a los ciudadanos cualquier género de obligaciones y cargas o de restricciones a los derechos fundamentales.

Ahora bien, si bien es la ley, en estricto sentido, la que debe aprobar la solicitud o petición del Presidente al Congreso Nacional, en vez de una resolución, entendemos, por otra parte, que no es cualquier ley la que deber autorizar los estados de excepción en el ordenamiento dominicano. La Constitución de la República nos ofrece más de una categoría de leyes. (sic)

Es claro que en los estados de excepción contemplados en la Constitución se tiende a suprimir derechos y libertades públicas, por ello, estos (estados de excepción) contemplan la regulación de los mismos (derechos y libertades públicas). En consecuencia, estamos ante una situación que demanda el dictado de una ley orgánica dado que el

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objeto a regular es, precisamente, un derecho fundamental, conforme lo prevé el artículo 112 de la Constitución de la República.

En consecuencia, el instrumento normativo que demanda la autorización que aprueba el estado de excepción sería una ley orgánica. De ahí que la autorización de la solicitud de declaratoria de estado de excepción que realice el Congreso Nacional debería ser emitida mediante ley orgánica aprobatoria, en vez de, resolución aprobatoria.

Por tales razones, aun cuando el Artículo 21 de la Ley Orgánica No. 21-18 sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana establece que el Congreso Nacional puede aprobar mediante Resolución la solicitud de declaratoria de excepción, lo cierto es que dicha disposición es contraria a la Constitución de la República Dominicana, al violar los Artículos 112 y 74 numeral 2, antes descritos, pues los derechos fundamentales solo pueden regularse mediante ley orgánica, y por tanto, el Congreso Nacional solo está habilitado constitucionalmente a autorizar la declaratoria de estado de excepción mediante ley orgánica aprobatoria.

La categoría normativa “resolución”, indefinida hasta la fecha por la jurisprudencia de esta Corte, es, generalmente referida a los actos de la Administración Pública. Además, las resoluciones pueden contener reglamentos de órganos constitucionales, como normas procedentes del ejercicio de la potestad reglamentaria. De manera particular, se utiliza la noción resolución en referencia a las normas dictadas por el Congreso Nacional.

En efecto, de manera expresa la Carta Magna le atribuye al Congreso el dictar resoluciones. En el art. 93.1.r de la Constitución se establece que

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a través de resoluciones el Congreso se pronuncia acerca de los problemas o las situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la República. En adición, se ha utilizado este instrumento para aprobar contratos y aprobar o desaprobado los tratados y convenciones internacionales que suscriba el Poder Ejecutivo. Si bien, este instrumento se encuentra dentro de las atribuciones en materia legislativas del Congreso Nacional, el constituyente ni los reglamentos de las cámaras le han dado una potestad reglamentaria que permita que a través de las mismas se pueda regular el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales establecidas en la Constitución. Por tanto, ni la Carta Magna ni los reglamentos de las cámaras establecen el uso de este instrumento normativo para aprobar, en un estado de excepción, la autorización que conlleve a la regulación y el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.

Por otra parte, la Constitución y los reglamentos de las cámaras legislativas hacen una diferencia constatable entre ley y resolución, en lo referente a sus requisitos de formación. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la regla que exige dos lecturas, sólo rige para la formación de las leyes en sentido estricto, y que conforme a los reglamentos internos de ambas cámaras congresuales los acuerdos que no tengan carácter de ley y que son sancionados mediante resoluciones, se votan por una discusión en cada cámara, aunque excepcionalmente pueden discutirse en más de una, cuando así se acuerde. Lo anterior demuestra que, en el caso de las resoluciones estamos ante un instrumento de menor exigencia en la formación parlamentaria y, en consecuencia, de menor rango jerárquico sin las posibilidades de tener rango de ley. Por tanto, este rango inferior a la ley no se aviene a lo preceptuado en la Carta Magna en su art. 74.2 en lo referente a la regulación del ejercicio de los derechos y garantías

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentales los cuales, por mandato constitucional, deben hacerse solo por ley.

El Art. 93.1.q. establece que es atribución del Congreso Nacional: Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución.

En efecto, en una interpretación integral de la Constitución, que pretenda la protección efectiva de los derechos fundamentales, de los cuales el Tribunal Constitucional es garante supremo, debe tomar en cuenta a la hora de desarrollar la ley, los mandatos de los artículos 74.2 y 112 de la Constitución de la República, en los cuales se establece que sólo por ley se regulan los derechos, y que esta ley debe tener un carácter orgánico en lo que respecta a su aprobación. Y es que el Presidente de la República se encuentra sometido por mandato constitucional a obtener la autorización del Congreso exigida por la Constitución en el art. 266.1, de la misma forma que el Congreso está obligado a legislar acerca de toda materia que no sea contraria a la Constitución. Esta obligación comporta el uso del instrumento normativo apropiado para cada circunstancia. En el caso, por ejemplo, de los contratos y los tratados internacionales, se hace mediante resolución. En cambio, en lo referente a derechos y libertades públicas, el instrumento normativo expresamente establecido por el constituyente es la ley, para legislar una materia que si bien no es contraria a la Constitución en sentido material, desde el punto de vista del inapropiado instrumento utilizado para la aprobación de tales estados de excepción resulta manifiestamente inconstitucional.

Pese a que la Ley 21-18 establece el principio de concordancia con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, lo cierto

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es que no ha habido una línea clara de promulgación y publicación de normas administrativas expresas para la suspensión (por ejemplo) de las actividades industriales y comerciales, lo cual dificulta el control constitucional de los actos del Poder Ejecutivo durante el Estado de Emergencia.

Sobre el principio de temporalidad, el artículo 3.4 de ley citada prevé que, “la suspensión de derechos y garantías fundamentales sólo son válidos por el tiempo estrictamente necesario a las exigencias de la situación especial que los motivan”.

Esta no es una cuestión enteramente pacífica, puesto que en medio del actual escenario de incertidumbre social y política, el plazo para las prórrogas del Estado de Emergencia ha sido la manzana de la discordia en el Congreso entre el oficialismo y la oposición.

Pretendiendo un plazo similar a la primera declaratoria de Estado de Emergencia, una parte de la doctrina ha sostenido que el término para una segunda prórroga debe ser el de la declaratoria y no el de la primera prórroga.

Por el contrario, otra parte de la doctrina afirma que el plazo de las prórrogas debe ser el menor; de lo contrario, se violaría el artículo 28 de la ley sobre los estados de excepción.

En su dicción literal, el citado artículo de la Ley 21-18 reza: “la prórroga concedida no podrá el tiempo ya autorizado para cada estado de excepción que se trate”. (sic)

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es decir, en ausencia de un plazo, las prórrogas deben estar reguladas por el término más breve. De esta forma se aplica el principio de gradualidad, que supone que el plazo debe ser el de la prórroga menor, dejando la oportunidad al Poder Ejecutivo de destruir esa “presunción de brevedad” con la acreditación ante el Congreso de situaciones fácticas que ameriten la extensión del término.

En tal sentido, el texto del párrafo I del artículo 28 de la Ley 21-18, Orgánica sobre los Estados de Excepción, reproduce la omisión de la Constitución respecto del plazo para la declaratoria y las prórrogas de los mismos en contraposición con el artículo 74.2 de la Constitución y en contradicción con el texto del 3.4 de la Ley 21-18; por lo que existe una antinomia en el texto de la propia Ley, que debe ser resuelta por este honorable tribunal.

4.2. El veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020), los accionantes, Namphi Rodríguez y José Johnny Marte, depositaron además ante este Tribunal Constitucional una instancia contentiva de solicitud de medida cautelar para la suspensión inmediata de la Resolución núm. 67-20, emitida por el Congreso Nacional el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020) y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Presidente de la República el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), así como la de todos sus efectos y actos resultantes de la aplicación de los mismos, hasta tanto se conozca el fondo de la presente acción de inconstitucionalidad. Igualmente solicitan que se ordene al Presidente de la República que se abstenga de solicitar una nueva prórroga del Estado de Emergencia hasta tanto se celebren las elecciones del cinco (5) de julio y que se ordene al Congreso Nacional que se abstenga de conocer cualquier solicitud de prórroga al Estado de Emergencia, hasta tanto se conozca el fondo de la acción. Sostuvieron al respecto, en resumen, que:

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) la falta de previsión expresa en nuestro ordenamiento jurídico para aplicar medidas cautelares en ocasión de las acciones directas de inconstitucionalidad no constituye un impedimento jurídico para que el Juez Constitucionalista pueda adoptarlas en casos muy excepcionales, como el que nos ocupa, ya que los principios rectores de la justicia constitucional, específicamente los de efectividad, supletoriedad y vinculatoriedad, permiten una interpretación extensiva de las disposiciones de los Arts. 54.8 y 86 de la Ley 137-11, igualmente, un análisis comparado de otros sistemas de protección de derechos humanos ofrecen herramientas jurídicas suficientes al Juez para garantizar la mayor efectividad de los derechos fundamentales que se pretenden resguardar con la acción directa de inconstitucionalidad.

En definitiva, es la propia LOTCPC (Ley No. 137-11) la que establece la posibilidad de que este Tribunal pueda resolver el incidente presentado apartándose de su precedente, a condición de expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio. Incluso, a pesar de que la ley no establece la posibilidad de solicitar la suspensión de las sentencias dictadas en amparo, ha considerado en la Sentencia TC/0013/13 que, “como regla general, dicha demanda [en suspensión] es procedente”.

(...) que de no adoptarse las medidas solicitadas, podrían producirse durante la pendency del proceso situaciones que impidieren o dificultaren la efectividad de la tutela que pudiere otorgarse en una eventual sentencia estimatoria de la acción de inconstitucionalidad.

En la especie, los accionantes acreditan la apariencia del buen derecho en base a las graves consecuencias que para el orden constitucional acarrea la existencia de una disposición legal que, violando de manera

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

grosera nuestra Carta Magna y los principios constitucionales que regulan los derechos fundamentales, permite al Congreso Nacional autorizar restricción de derechos fundamentales mediante Resolución, y no mediante Ley Orgánica como prevé el orden constitucional. La gravedad de la violación y sus implicaciones actuales atentan contra la consolidación del Estado social y democrático de Derecho.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del Senado de la República Dominicana

5.1.1. El Senado de la República Dominicana emitió su opinión mediante instancia depositada en el Tribunal Constitucional el diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020) y depositó su escrito de conclusiones el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020), en ambas solicita que se rechace la presente acción directa de inconstitucionalidad, en resumen, por el siguiente argumento:

(...) que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley Orgánica núm. 21-18, sobre regulación del Estados de Excepción contemplados por la Constitución Dominicana, del 04 de junio de dos mil diecisiete (2017), por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

5.1.2. Con relación a la solicitud de medida cautelar, el veintiocho (28) de junio de dos mil veinte (2020) el Senado de la República Dominicana planteó que la acción directa de inconstitucionalidad al ser un control normativo abstracto que se realiza con independencia de la aplicación concreta de la realidad, la figura de la suspensión, en principio, es ajena a ese procedimiento y que el Congreso de la República ha actuado conforme a lo establecido en la propia Constitución.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.2. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

5.2.1. La Cámara de Diputados de la República Dominicana emitió su opinión mediante instancia depositada en el Tribunal Constitucional el veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020), en la cual solicita el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, en resumen, por las siguientes razones:

(...) En el caso de los estados de excepción cuando se habla de prórroga debe entenderse que la pretensión es que se extiendan por más tiempo las condiciones del estado originalmente declarado y no del establecimiento de un nuevo estado de excepción. De manera que cada vez que el Poder Ejecutivo solicita al Congreso Nacional prorrogar el estado de excepción lo hace sobre la base de la autorización que en primer término le fue concedida.

(...) cuando se habla de prorrogar un estado de excepción lo que se debe tomar en consideración es la autorización que originalmente fue concedida para el establecimiento del estado de excepción y no lo que se haya establecido en sus prórrogas.

Sostenemos esto porque el artículo 28.1 de la referida Ley 21.18 señala que la prórroga concedida no podrá exceder del tiempo ya autorizado para cada estado de excepción de que se trate (...). (sic)

7.- Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley No. 21-18, y las Resoluciones de autorización de Estado de Excepción dada al Presidente de la República, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y efecto de las leyes, fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución dominicana.

5.2.2. En cuanto a la solicitud de medida cautelar, la Cámara de Diputados en instancia depositada el veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020), planteó que se inadmita la misma por ser ajena al procedimiento de acción directa de inconstitucionalidad, puesto que fue prevista por el legislador para el caso de interposición del recurso de revisión de decisión jurisdiccional de sentencias firmes y, subsidiariamente, que se rechace por improcedente, mal fundada y carente de fundamentos constitucionales.

5.3. Opinión de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo

5.3.1. La Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo emitió su opinión mediante instancia depositada en el Tribunal Constitucional el veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020), en la cual sugiere que se rechace la solicitud de medida cautelar interpuesta por los accionantes por no encontrarse la misma habilitada, en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad, como vía procesal.

5.4. Opinión del Procurador General de la República

5.4.1. El Procurador General de la República emitió su opinión mediante instancia depositada en el Tribunal Constitucional el dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020), en esta solicita que la acción directa de inconstitucionalidad sea admitida, en cuanto a la forma y, en cuanto al fondo, sea rechazada la misma, por no evidenciarse que las normas impugnadas transgreden la Constitución, fundamentada en los siguientes argumentos:

El Tribunal Constitucional dominicano desde su Sentencia TC/200/13 señaló el siguiente criterio respecto del principio de reglamentación de

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los derechos fundamentales consagrado en el artículo 74.2 de la Constitución, al indicar: “...ese régimen de accesibilidad vulnera el principio de reglamentación e interpretación de los derechos fundamentales, dispuesto en el artículo 74.2 de la Norma Fundamental, por propugnarse mediante un acto administrativo la restricción del ejercicio del derecho a la intimidad, en su vertiente de derecho al secreto y privacidad de la comunicación, fuera de lo dispuesto por el literal l) del artículo 54 de la Ley núm. 53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, y lo establecido en el artículo 192 del Código Procesal Penal.”

Como se observa, en este caso, el Tribunal Constitucional no anuló un reglamento de INDOTEL que regulaba el derecho al secreto y privacidad de la comunicación, sobre la base de que la regulación a dicho derecho no se hizo mediante una ley, sino que la ley marco que regulaba la comunicación mediante medios electrónicos, no le había otorgado al INDOTEL esa potestad de regulación administrativa.

Asimismo, en otro caso, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0280/14, reiteró el referido criterio al señalar: "La potestad interventora del Estado en la regulación de la economía proviene del artículo 50.2 de la Constitución. Sin embargo, de la Ley Sustantiva se sustraen los límites con que cuenta este poder configurativo del legislador en materia de regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. Dicho así, el artículo 74.2 de la Constitución dispone que “sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”, lo que indica que este tribunal constitucional puede limitarlos conforme al citado artículo 74.2 de la Constitución.”

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es decir, en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional dominicano, se ha establecido que los derechos fundamentales pueden ser regulados por la autoridad del Estado mediante actos administrativos, siempre y cuando dicha potestad de regulación, les sea conferida por la ley orgánica.

En la especie, la Ley No. 21-18 del 2018, al establecer que los derechos fundamentales que pueden ser suspendidos por el Presidente de la República durante los estados de emergencia pueden ser autorizados mediante resolución congresual y después el propio Poder Ejecutivo puede disponer la suspensión de dichos derechos mediante decreto presidencial, no transgrede en modo alguno, ni el principio de reglamentación de los derechos fundamentales contemplado en el artículo 74.2 de la Constitución y cuyo contenido fue integrado por la jurisprudencia constitucional ya señalada ni tampoco los preceptos constitucionales que regulan específicamente el Estado de Emergencia y que se encuentran señalados en los artículos 265 y 266 de nuestra Constitución.

En ese orden de ideas, la circunstancia de que la Constitución señale en su artículo 93 numeral 1 que, al Congreso Nacional, le corresponde legislar en lo concerniente a los Estados de Excepción, no significa, en modo alguno, que el Legislativo debe suspender derechos mediante una ley específica, sino que mediante una ley marco, como lo es, la Ley No. 21-18, la que puede establecer los procedimientos a seguir en dichos casos; además, cuando la Constitución señala facultades legislativas del Congreso no se circunscribe a producir leyes, sino también otros actos legislativos, como las resoluciones congresuales.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.4.2. Respecto de la solicitud de la medida cautelar, mediante instancia recibida por el Tribunal Constitucional el veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020), la Procuraduría General de la República solicitó que esta sea rechazada en virtud de que el procedimiento constitucional relativo a la acción directa de inconstitucionalidad no contempla el mecanismo de las medidas cautelares orientadas a la suspensión de los actos de poder público cuya nulidad se procura mediante la acción directa de inconstitucionalidad incoada.

6. Pruebas y documentos depositados

En el marco del conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los siguientes documentos:

1. Original de la instancia depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte el diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020).
2. Original de la opinión del Senado de la República Dominicana con relación a la acción directa de inconstitucionalidad depositada en el Tribunal Constitucional el diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020), del escrito de conclusiones depositado el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020) y original de la opinión con relación a la solicitud de medida cautelar depositada el veintiocho (28) de junio de dos mil veinte (2020).
3. Original de la opinión del Procurador General de la República respecto a la acción directa de inconstitucionalidad depositada el dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020), por ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y de la opinión respecto de la solicitud de la medida cautelar depositada el veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020) ante el Tribunal.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Original de la instancia depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional contentiva de la solicitud de medida cautelar presentada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte el veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020).

5. Original de la opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana con relación a la acción directa de inconstitucionalidad y de la opinión con relación a la medida cautelar, depositadas ambas en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020);

6. Original de la opinión de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo respecto de la solicitud de la medida cautelar depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020).

7. Celebración de audiencia pública

En atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la referida Ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional celebró una audiencia pública en modalidad virtual para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020), a la cual comparecieron la parte accionante, Namphi Rodríguez y José Johnny Marte, representantes de la autoridad de donde emana la norma, Cámara de Diputados y Senado de la República y la Procuraduría General de la República, quedando el expediente en estado de fallo.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Fusión de expedientes

8.1. Tal como ha sido reconocido por este Tribunal Constitucional, en decisiones anteriores, la fusión de expedientes es una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia (Ver Sentencias TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012) y TC/0067/13, del dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013)).

8.2. La fusión de expedientes tiene como finalidad resolver varios asuntos mediante un solo procedimiento y una sola sentencia, en interés de garantizar el principio de economía procesal, de celeridad y, consecuentemente, la buena administración de justicia. Por las razones indicadas, en la especie procede fusionar, como al efecto se fusionan, los dos (2) expedientes que se describen a continuación, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia:

a. Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley Orgánica núm. 21-18, sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana, del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018);

b. Expediente núm. TC-07-2020-0036, relativo a la solicitud de medida cautelar interpuesta por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte en ocasión de

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción directa de inconstitucionalidad, contra el artículo 21 de la Ley Orgánica núm. 21-18, sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana, del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018).

9. Competencia

Este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1 de la Constitución, y 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).

10. Legitimación activa o calidad de la accionante

10.1. 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, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10.2. Respecto de la legitimación para interponer acciones directas de inconstitucionalidad este Tribunal mediante el precedente TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), dispuso lo siguiente:

n. Por tanto, 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

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

o. 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 procesal¹⁷ 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 tribunal¹⁸, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

10.3. En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, este Tribunal entiende que los señores Namphi Rodríguez y José Johnny Marte, tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa al ser ciudadanos dominicanos.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados

11.1. Conforme instancia del diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020), los señores Namphi Rodríguez y José Johnny Marte interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad, contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley Orgánica núm. 21-18, sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana, del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018), por ser violatorios de la Constitución dominicana en sus artículos 6; 74, numeral 2; 93, numeral 1, letras e, r y q; 112. A continuación, este Tribunal Constitucional procederá a responder cada uno de los medios de inconstitucionalidad planteados.

11.2. Con relación a la invocada declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley Orgánica núm. 21-18 sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana

11.2.1. Según los accionantes el artículo 21 de la Ley Orgánica núm. 21-18 sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana que establece que el Congreso Nacional puede aprobar mediante resolución la solicitud de declaratoria de excepción, es contrario a la Constitución de la República Dominicana, en sus artículos 112 y 74 numeral 2, en virtud de que dicha aprobación debe proveerse mediante una ley orgánica y no una resolución.

11.2.2. Explica la parte accionante que el artículo 93.1.e le otorga dicha atribución de autorización al Congreso Nacional, dentro de las denominadas “atribuciones generales en materia legislativa”. Además, que en los Estados de excepción contemplados en la Constitución se tienden a suprimir derechos y libertades públicas. Que es la ley y no la resolución la fuente de las normas que

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

imponen a los ciudadanos cualquier género de obligaciones y cargas o de restricciones a los derechos fundamentales. Que los derechos y garantías fundamentales solo pueden regularse mediante ley orgánica y, por tanto, el Congreso Nacional solo está habilitado constitucionalmente a autorizar la declaratoria de Estado de excepción mediante ley orgánica aprobatoria.

11.2.3. De acuerdo con la parte accionante la categoría normativa “resolución”, indefinida hasta la fecha por la jurisprudencia de este Tribunal, es, generalmente referida a los actos de la Administración Pública. Que el art. 93.1.r de la Constitución establece que a través de resoluciones el Congreso se pronuncia acerca de los problemas o las situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la República. Adicionalmente, se ha utilizado este instrumento para aprobar contratos y aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que suscriba el Poder Ejecutivo. Que si bien, este instrumento se encuentra dentro de las atribuciones en materia legislativas del Congreso Nacional, el constituyente ni los reglamentos de las cámaras le han dado una potestad reglamentaria que permita que a través de las mismas se pueda regular el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales establecidas en la Constitución.

11.2.4. En esa línea exponen los accionantes que conforme a los reglamentos internos de ambas cámaras congresuales los acuerdos que no tengan carácter de ley y que son sancionados mediante resoluciones, se votan por una discusión en cada cámara, aunque excepcionalmente pueden discutirse en más de una, cuando así se acuerde. Este instrumento de menor exigencia en la formación parlamentaria no se aviene a lo preceptuado en la Carta Magna en su art. 74.2 en lo referente a la regulación del ejercicio de los derechos y garantías fundamentales los cuales, por mandato constitucional, deben hacerse solo por ley.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2.5. Por otro lado, sostiene la parte accionante que el art. 93.1.q. de la Constitución establece que es atribución del Congreso Nacional: Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución. De ahí, que si bien en el caso de los contratos y los tratados internacionales, se hace mediante resolución, en lo referente a derechos y libertades públicas, el instrumento normativo expresamente establecido por el constituyente es la ley, para legislar una materia que si bien no es contraria a la Constitución en sentido material, desde el punto de vista del inapropiado instrumento utilizado para la aprobación de tales Estados de excepción resulta manifiestamente inconstitucional. Solicita la parte accionante, en caso de no acoger las conclusiones principales, emitir una sentencia interpretativa que defina la noción resolución en lo referente al Congreso Nacional y sus posibilidades regulatorias y delegatorias, en particular, lo referente a los Estados de excepción.

11.2.6. El Procurador General de la República citando la Sentencia TC/200/13 del Tribunal Constitucional, sostiene en cambio, que el Tribunal Constitucional no anuló un reglamento de INDOTEL que regulaba el derecho al secreto y privacidad de la comunicación, sobre la base de que la regulación a dicho derecho no se hizo mediante una ley, sino que la ley marco que regulaba la comunicación mediante medios electrónicos, no le había otorgado al INDOTEL esa potestad de regulación administrativa. Que, según la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional dominicano, se ha establecido que los derechos fundamentales pueden ser regulados por la autoridad del Estado mediante actos administrativos, siempre y cuando dicha potestad de regulación, les sea conferida por la ley orgánica.

11.2.7. Según la Procuraduría General de la República, la Constitución al señalar en su artículo 93 numeral 1 que, al Congreso Nacional, le corresponde legislar en lo concerniente a los Estados de excepción, no significa, en modo

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alguno, que el Legislativo debe suspender derechos mediante una ley específica, sino que mediante una ley marco, como la Ley núm. 21-18 se establecen los procedimientos a seguir en dichos casos; además, cuando la Constitución señala facultades legislativas del Congreso no se circunscribe a producir leyes, sino también otros actos legislativos, como las resoluciones congresuales.

11.2.8. La presente disposición cuestionada reza:

Artículo 21.- Decisión del Congreso. La autorización de la solicitud de declaratoria de estado de excepción que realice el Congreso Nacional será emitida mediante resolución aprobatoria, en la que se especifique las razones que fundamentan su decisión y el plazo máximo que durará el estado de excepción autorizado.

11.2.9. Para responder a lo planteado relativo a si el artículo 21 de la Ley Orgánica núm. 21-18 sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana vulnera las normas constitucionales invocadas por la parte accionante debe aclararse en primer lugar, si en este caso, la resolución que refiere el artículo 21 impugnado constituye un acto –como sostienen los accionantes– que regula el ejercicio y límites de los derechos y libertades.

11.2.10. En el artículo 21 de la Ley núm. 21-18 se puntualiza lo que ha de contener toda resolución congresual destinada a aprobar un Estado de excepción. Las restricciones de los derechos y libertades durante los Estados de excepción se encuentran reguladas expresamente por los artículos 263 y 266 de la Constitución, al establecer cuáles derechos “pueden” (266) y cuáles derechos “no pueden” (263) ser afectados dependiendo del Estado de excepción de que se trate, por lo que no es válido equiparar la autorización de un Estado de excepción a la regulación o limitación general de los derechos fundamentales establecida en los artículos 74.1 y 112 de la Constitución.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18 , Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2.11. El Legislador dominicano lo que busca con la norma impugnada es concretizar la aplicación del mandato constitucional del artículo 266 que establece: “*Disposiciones regulatorias. Los estados de excepción se someterán a las siguientes disposiciones: 1) El Presidente deberá obtener la autorización del Congreso para declarar el estado de excepción correspondiente. Si no estuviese reunido el Congreso, el Presidente podrá declararlo, lo que conllevará convocatoria inmediata del mismo para que éste decida al respecto*”. Como admiten los accionantes, la Constitución dominicana condiciona el ejercicio de algunas de las atribuciones del Presidente de la República a la autorización o aprobación congresual, y es justamente lo que ocurre en la especie, para gestionar situaciones extraordinarias que no puedan ser abordadas por los medios regulares de gobierno y afecten gravemente la soberanía nacional o la integridad territorial (Estado de defensa), el orden público, la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana (Estado de conmoción interior), el orden económico, social medioambiental o que constituyan calamidad pública (Estado de emergencia).

11.2.12. Si las solicitudes de autorización y de prórrogas de los Estados de excepción debieran ser aprobadas mediante una ley orgánica, como pretenden los accionantes a partir de una interpretación desintegrada de las disposiciones constitucionales que regulan esta materia, esta institución sería inoperante porque las circunstancias extraordinarias y de urgencia en que opera esta institución exigen una respuesta rápida del Congreso Nacional como órgano de representación y deliberación democráticas. De ahí que la Constitución haya previsto qué derechos puede y no pueden ser restringidos y remita a la ley la concretización del procedimiento a seguir para la declaratoria de excepción.

11.2.13. Por las razones señaladas, el artículo 21 de la Ley Orgánica núm. 21-18 sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) no vulnera en sí las normas constitucionales invocadas por la parte accionante. Contrario a lo planteado, el análisis de esta disposición permite inferir que la resolución emitida por el Congreso Nacional se limita únicamente a autorizar la declaratoria del Estado de excepción, especificar las razones que la fundamentan y el plazo máximo que durará el Estado de excepción autorizado; motivos por los cuales los medios de inconstitucionalidad planteados con relación al artículo 21 de la Ley núm. 21-18 deben rechazarse.

11.3. Respeto de la invocada inconstitucionalidad del artículo 28, párrafo I, de la Ley Orgánica núm. 21-18 por violación del principio de razonabilidad del art. 74.2 de la Constitución

11.3.1. Argumenta la parte accionante que las prórrogas al Estado de emergencia deben ser controladas por el principio de razonabilidad. Que, en su dicción literal, el citado artículo de la Ley núm. 21-18 reza: *“la prórroga concedida no podrá exceder del tiempo ya autorizado para cada estado de excepción de que se trate”*. Que, en ausencia de un plazo, las prórrogas deben estar reguladas por el término más breve. Que de esta forma se aplica el principio de gradualidad, que supone que el plazo debe ser el de la prórroga menor, dejando la oportunidad al Poder Ejecutivo de destruir esa “presunción de brevedad” con la acreditación ante el Congreso de situaciones fácticas que ameriten la extensión del término.

11.3.2. Que el texto del párrafo I del artículo 28 de la Ley núm. 21-18 reproduce la omisión de la Constitución respecto del plazo para la declaratoria y las prórrogas de los mismos en contraposición con el artículo 74.2 de la Constitución y en contradicción con el texto del 3.4 de la Ley 21-18; por lo que existe una antinomia en el texto de la propia Ley, que debe ser resuelta por este

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

honorable tribunal dictando una sentencia interpretativa que esclarezca los plazos de declaratoria y de prórroga de este tipo de Estado.

11.3.3. En cambio, la Cámara de Diputados de la República Dominicana plantea que cuando se habla de prorrogar un Estado de excepción lo que se debe tomar en consideración es la autorización que originalmente fue concedida para el establecimiento del Estado de excepción y no lo que se haya establecido en sus prórrogas.

11.3.4. Según la disposición normativa cuestionada:

Artículo 28.- Prórroga. En caso de que persistan las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, el Poder Ejecutivo podrá solicitar al Congreso Nacional, cuantas veces sea necesario, la prórroga del estado de excepción, con cinco días de antelación a la finalización del período originalmente establecido.

Párrafo I.- La prórroga concedida no podrá exceder del tiempo ya autorizado para cada estado de excepción de que se trate.

11.3.5. Este Tribunal Constitucional considera que, si bien es cierto que la Constitución ni la Ley establecen un plazo de vigencia máximo del Estado de excepción, no menos cierto es que esto no viola el principio de razonabilidad, de temporalidad y de presunción de brevedad como sugiere la parte accionante. Al respecto, la Constitución en su artículo 266 numeral 7 dispone: “*Tan pronto como hayan cesado las causas que dieron lugar al estado de excepción, el Poder Ejecutivo declarará su levantamiento. El Congreso Nacional, habiendo cesado las causas que dieron lugar al estado de excepción, dispondrá su levantamiento si el Poder Ejecutivo se negare a ello*”. En el mismo artículo se estipula el deber del Presidente de informar de manera continua al Congreso sobre las disposiciones tomadas y la evolución de los acontecimientos (numeral

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2). Además, se advierte sobre el deber de cumplir la ley y las responsabilidades de las autoridades y demás servidores del Estado (numeral 4) y del sometimiento al control constitucional de la declaratoria del Estado de excepción y de los actos adoptados durante los mismos (numeral 5).

11.3.6. La Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 27, numeral 1, igualmente refiere:

En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

11.3.7. El mandato legal que dispone –como límite temporal– que “*la prórroga concedida no podrá exceder del tiempo ya autorizado para cada estado de excepción de que se trate*” debe ser interpretado razonablemente como una exigencia institucional que impide al Congreso Nacional autorizar una prórroga a un Estado de excepción por un tiempo mayor al establecido en la declaratoria original, y no necesariamente en relación a las prórrogas anteriores, pues de lo que se trata es de prorrogar o extender los efectos de la autorización al Estado de excepción y no la prórroga de la prórroga. Así, pues, no existen razones para interpretar como irrazonable que esta disposición legal permita que el plazo de una prórroga posterior sea más amplio que una anterior, siempre que no se exceda el límite de la autorización original del Estado de excepción declarado al efecto y que subsistan las causas que dieron lugar al mismo.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.3.8. La Ley Orgánica núm. 21-18 en su artículo 3 numeral 4 sujeta los Estados de excepción a un parámetro general de “*temporalidad*” al establecer que: “*Los estados de excepción y la suspensión de derechos y garantías fundamentales solo son válidos por el tiempo estrictamente necesario a las exigencias de la situación que los motivan*”. De ahí que se puede inferir válidamente que los Estados de excepción se encuentran sujetos a una temporalidad razonable que depende estricta y necesariamente de la existencia de los motivos que los originaron, y tan pronto cesen los mismos, cualquier Estado de excepción de que se trate deberá ser levantado por el Presidente de la República o, en su defecto, por el Congreso Nacional, por tal razón, no deviene inconstitucional la norma impugnada por no haber previsto un plazo específico de duración del Estado de excepción como pretenden los accionantes.

11.3.9. En definitiva, la citada Ley núm. 21-18 tiene el carácter de Ley Orgánica y conforme a los artículos 74.2 y 112 de la Constitución corresponde a este tipo de leyes regular el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales siempre respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad y para lo cual requiere además la aprobación con el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras del Congreso Nacional. Dicha ley tiene por objeto regular los estados de excepción contemplados en la Constitución Dominicana para garantizar precisamente, la protección de los derechos fundamentales de las personas ante estas situaciones. En el presente caso, las dos disposiciones impugnadas de esta ley que refieren, a la aprobación de la solicitud de declaratoria de excepción mediante resolución del Congreso Nacional y a lo concerniente a su duración respectivamente, en modo alguno vulneran las disposiciones constitucionales alegadas.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.4. Respeto de la solicitud de medida cautelar de suspensión

11.4.1. Respeto de la solicitud de medida cautelar de suspensión, este Tribunal Constitucional considera necesario reiterar que “el diseño de control de constitucionalidad consagrado en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 no prevé procedimiento alguno para los casos en que se persiga el cese temporal de las consecuencias jurídicas que emanan de esos instrumentos jurídicos, hasta tanto este tribunal produzca un fallo definitivo de la acción principal incoada, en este caso, una acción directa de inconstitucionalidad”.

La ausencia de dicha facultad radica en la propia naturaleza de la acción directa de inconstitucionalidad que se fundamenta en el control abstracto de la normas atacadas, pues el examen general de la cuestión planteada se realiza al margen de los elementos particulares que supone un caso concreto, cuyos efectos, en caso de ser acogida, rigen hacia el futuro para todos los ciudadanos debido al carácter general y normativo que los caracteriza, salvo que el Tribunal entienda pertinente graduar sus efectos en forma retroactiva, según el caso, como lo dispone el artículo 47 de la referida ley núm. 137-11. (Sentencia TC/ 0077/15, del veinticuatro (24) de abril de dos mil quince (2015))

11.4.2. En el ejercicio del control directo de inconstitucionalidad, este órgano jurisdiccional “no puede, en principio, suspender pretorianamente la aplicación de una ley –ni de ninguna otra norma jurídica–, por cuanto la medida cautelar de la suspensión solo está legislativamente prevista para los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales, de conformidad con el artículo 54.8 de la referida Ley núm. 137-11 y con el criterio de este órgano constitucional al respecto” (Sentencia TC/0112/15, del cinco (5) de junio de dos mil quince (2015)).

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.4.3. Igualmente, advirtió el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0437/20, del veintinueve (29) de diciembre del año dos mil veinte (2020):

h. En ese sentido, las solicitudes de suspensión al tenor de una acción directa en inconstitucionalidad han sido resueltas por este tribunal mediante las sentencias TC/0068/12, de veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012); TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013); TC/0077/15, de veinticuatro (24) de abril de dos mil quince (2015), en el sentido de que la acción directa de inconstitucionalidad no puede ser objeto de una suspensión debido al efecto erga omnes que la caracteriza; pues, contrario a los recursos de revisión de decisión jurisdiccional, en los que el legislador ha previsto un procedimiento para el cese de los efectos de las sentencias impugnadas y que inciden directamente en las partes involucradas en el fallo, la interrupción de los efectos de las normas atacadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad afectarían a todas las personas. Esto, en adición al hecho de que dar solución al requerimiento de suspensión implicaría prejuzgar aspectos de fondo que están reservados al análisis propio de la acción directa de inconstitucionalidad cursada.

11.4.4. Al pretender los accionantes como medida cautelar la suspensión de la Resolución núm. 67-20, emitida por el Congreso Nacional el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020) y de los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Presidente de la República el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), hasta tanto sea decidida la acción directa de inconstitucionalidad, corresponde en este caso, rechazar la misma por carencia de base legal conforme a los precedentes señalados.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue aprobada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos,

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano 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. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto.

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 del diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020), interpuesta por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte, contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley Orgánica núm. 21-18 sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana, del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción y **DECLARAR** conforme a la Constitución los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley Orgánica núm. 21-18 sobre Regulación de los Estados de Excepción Contemplados por la Constitución de la República Dominicana, del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018).

TERCERO: RECHAZAR la solicitud de medida cautelar para la suspensión inmediata de la Resolución núm. 67-20, emitida por el Congreso Nacional el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020) y los Decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Presidente de la República el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), por carencia de base legal.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18 , Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Namphi Rodríguez y José Johnny Marte, al Poder Ejecutivo, a la Cámara de Diputados, al Senado de la República Dominicana y a la Procuraduría General de la República.

SEXTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Domingo Gil, Juez; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011); y respetando la opinión de la mayoría, formulo el presente voto, pues mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de los fundamentos resolutivos, como resumo a continuación:

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO

I. Planteamiento de la cuestión

1. En fecha diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020), los señores Namphi Rodríguez y José Johnny Marte, interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley Orgánica núm. 21-18 del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018), sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, tras considerar que son violatorios de la Constitución dominicana en sus artículos 6; 74, numeral 2; 93, numeral 1, letras e, r y q; 112; posteriormente, con motivo de la referida acción, el veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020), los citados accionantes, solicitaron ante esta corporación constitucional como medida cautelar la suspensión de los efectos de la Resolución núm. 67-20 emitida por el Congreso Nacional en fecha doce (12) de junio de dos mil veinte (2020) y los Decretos números 213-20 y 214-20, dictados por el Presidente de la República en fecha doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), por igual la suspensión de los efectos y actos resultantes de la aplicación de los mismos, hasta tanto sea conocida la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra las referidas normas.

2. La sentencia que nos ocupa, además de rechazar la acción directa de inconstitucionalidad declarando conforme a la Constitución los referidos artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley Orgánica núm. 21-18 del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018), rechazó la solicitud de medida cautelar de suspensión sobre la base de que dicha institución –en principio –es ajena al procedimiento de control abstracto de la constitucionalidad, pues como medida cautelar ha sido dispuesta por el legislador para circunstancias excepcionales que se configuran dentro del cauce de los procesos constitucionales de revisión de decisión jurisdiccional y de amparo, respectivamente, conforme lo prescrito

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en los artículos 7.4, 84 y 54.8 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

3. En lo relativo a la solicitud de suspensión, como ya establecimos, la mayoría de los jueces que integran este Tribunal hemos concurrido en rechazar dicha pretensión, sin embargo, es necesario dejar constancia de que si bien los artículos 36 y siguientes de la referida Ley 137-11, no prevén la suspensión de los actos emanados por el Congreso Nacional u otro poderes y órganos estales competentes para dictar normas de carácter general, sin embargo, para el suscribiente de este voto, los estados de excepción suspenden derechos fundamentales, por lo que podría admitirse, excepcionalmente, que los actos sometidos a control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, también pueden ser suspendidos provisionalmente, sobre todo, cuando afectan el orden constitucional y los límites que establece la propia Constitución.

II. ALCANCE DEL VOTO: AUNQUE EN PRINCIPIO LA SUSPENSIÓN ES AJENA AL PROCEDIMIENTO DE CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD, EN LOS ESTADOS DE EXCEPCION PUEDE SER UNA ALTERNATIVA ADECUADA COMO REMEDIO A UNA GRAVE AFECTACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

4. Desde muy temprano este Tribunal ha mantenido el criterio que el diseño de control de constitucionalidad previsto en la Ley Orgánica que rige los procedimientos constitucionales, 137-11, no previó dentro de la competencia del Tribunal Constitucional la facultad de suspensión de la entrada en vigencia y puesta en ejecución de normas objeto de una acción directa de inconstitucionalidad.

5. La postura de este colegiado se ha fundamentado en que:

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Al ser la acción de inconstitucionalidad un procedimiento autónomo que persigue eliminar del ordenamiento jurídico con efectos erga omnes una disposición normativa que colide con la Constitución, la figura de la suspensión provisional es ajena a este procedimiento, toda vez que ha sido prevista por el legislador en caso de interposición del recurso de revisión de sentencia, produciendo efectos suspensivos y provisionales solo entre las partes involucradas en el fallo atacado (Sentencia TC/0068/12 del 29 de noviembre de 2012, párrafo 8.8, página 9).

6. Posteriormente este colegiado sostuvo:

Dicho lo anterior, resulta manifiesto que este tribunal constitucional no puede, en principio, suspender pretorianamente la aplicación de una ley, por cuanto la medida cautelar de la suspensión solo está legislativamente prevista para los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales, de conformidad con el artículo 54.8 de la referida ley núm. 137-11 y con el criterio de este órgano constitucional al respecto. (TC/0112/15 del 5 de junio de 2015).

7. En la misma línea este colegiado ha señalado:

Las medidas precautorias no son ajenas a los procedimientos constitucionales; sin embargo, el diseño de control de constitucionalidad consagrado en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 no prevé procedimiento alguno para los casos en que se persiga el cese temporal de las consecuencias jurídicas que emanan de esos instrumentos jurídicos, hasta tanto este tribunal produzca un fallo definitivo de la acción principal incoada, en este caso, una acción directa de inconstitucionalidad (Sentencia TC/0397/15 del 16 de octubre de 2015).

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Asimismo, este colegiado ha mantenido el criterio de que la suspensión de los efectos de una norma de carácter general atacada de inconstitucionalidad no puede producirse ex ante, sino ex post, es decir, a partir de su declaratoria de no conformidad con la Constitución, basándose fundamentalmente, en el diseño de control de los actos normativos que hemos adoptado y en la ausencia de previsión de este instituto en el procedimiento de la acción directa de inconstitucionalidad.

9. Sin embargo, a nuestro juicio, las medidas cautelares son parte integrante de los procesos constitucionales, pues contribuyen a prevenir la afectación de bienes jurídicos que se debaten en los derechos controvertidos y que se hace necesario preservar hasta que intervenga el fallo definitivo. Es decir, la cautela provisional, como remedio procesal, constituye un valioso instrumento para garantizar que, durante el desarrollo del proceso constitucional, los derechos de las partes permanezcan inalterables, sobre todo, si existe amenaza de grave perjuicio o daño inminente al orden constitucional.

10. Es pertinente indicar que este órgano constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/0013/13, del once (11) de febrero de dos mil trece (2013), que en materia de amparo la regla general es la ejecución de la sentencia y que, por tanto, la suspensión de la decisión dictada en esta materia solo procede cuando se configuren circunstancias excepcionales. En esa ocasión este tribunal se expresó en los siguientes los términos:

[...] La inexistencia de un texto que de manera expresa faculte al Tribunal Constitucional a suspender la ejecución de la sentencia en la materia que nos ocupa; así como la ejecutoriedad de pleno derecho de la sentencia que resuelven acciones de amparo e igualmente la posibilidad de que el juez pueda ordenarla ejecución sobre minuta

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituyen elementos que permiten a este Tribunal [sic] establecer que en esta materia, como regla general, dicha demanda es procedente solo en casos muy excepcionales.

11. En ese mismo tenor, esta alta corte ha identificado en materia de suspensión de ejecución de sentencias de amparo, aún con la inexistencia de un texto legal expreso, casos –no limitativos– en los que se caracterizan algunas circunstancias excepcionales que justificarían la referida suspensión. Estos casos, inicialmente identificados, son (entre otros, por ende) los siguientes:

1. Cuando se trate de la preservación del cuerpo del delito en un proceso penal pendiente de fallo definitivo¹;

2. Cuando se trate de la preservación de la seguridad jurídica y el orden institucional de agrupaciones políticas, en los casos de sentencias rendidas por tribunales incompetentes o con irregularidades manifiestas²; y

3. Cuando se trate de inmuebles incautados durante un proceso de investigación penal en curso, por tráfico ilícito de drogas³.

4. Cuando se trate de cierre de negocio e incautación de inmueble, por trata de personas y lavado de activo⁴.

12. Aunque el diseño de control de constitucionalidad que asume un sistema jurídico es el que define –en cada caso –la competencia de los Tribunales

¹ Sentencia TC/0089/13, del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013).

² Sentencia TC/0231/13, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013).

³ Sentencia TC/0008/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014).

⁴ Sentencia TC/0314/18, del tres (3) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Es necesario precisar que esta decisión reitera el precedente que en otras decisiones ha adoptado este tribunal respecto de los casos excepcionales (aunque no limitativos) de suspensión de ejecución de sentencia, y cita, entre las ya mencionadas.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucionales, Cortes o Salas equivalentes, lo cierto es que la figura de la suspensión en los procedimientos constitucionales, y más concretamente en el control abstracto, la encontramos en algunas jurisdicciones comparadas como España, Alemania y México, con ciertos matices.

13. En referencia al sistema español, nos dice AHUMADA RUIZ⁵, lo siguiente:

En efecto, la suspensión con fines cautelares de normas de carácter reglamentario es facultad reconocida a la Administración cuando la norma está recurrida en la vía administrativa (art. 116 LPA). De igual modo, los Tribunales de lo Contencioso pueden adoptar tal medida cautelar (arts. 122 y ss. LJCA) respecto de los Reglamentos impugnados ante ellos. Por último, también puede el Tribunal Constitucional decidir la suspensión, con igual finalidad, estando en curso un conflicto de competencias (art. 64 LOTC) o, en algunos casos, un recurso de amparo (arts. 56 y ss. LOTC) (26).

14. Esto significa que, en materia de control abstracto, en el caso español, es la interposición del recurso la que tiene efectos suspensivos. En el supuesto de normas generales o con rango de ley no es el Tribunal Constitucional quien adopta la suspensión como medida cautelar, sino que esta se produce debido al mecanismo particular y excepcional previsto en los artículos 161.2⁶ CE y art. 30⁷ LOTC que contemplan la suspensión automática de los actos cuestionados;

⁵ AHUMA RUIZ, MARÍA ÁNGELES. “La suspensión de leyes “presuntamente” inconstitucionales”, página 180.

⁶ Artículo 162. 1. Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas. b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal. 2. **En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados.**

⁷ La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, **excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.**

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de manera que no se trata propiamente de una medida cautelar que el Tribunal pueda adoptar. En efecto, el primero de dichos textos señala:

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: (...)

2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses⁸.

15. La figura de la suspensión también está prevista en el artículo 64.2 LOTC para el caso de conflicto de competencia dispuesto en artículo 161.c CE⁹, que señala:

Dos. Si el conflicto hubiere sido entablado por el Gobierno una vez adoptada decisión por la Comunidad Autónoma y con invocación del artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución, su formalización comunicada por el Tribunal suspenderá inmediatamente la vigencia de la disposición, resolución o acto que hubiesen dado origen al conflicto.

Tres. En los restantes supuestos, el órgano que formalice el conflicto podrá solicitar del Tribunal la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del conflicto, invocando perjuicios de imposible o difícil reparación, el Tribunal acordará o denegará libremente la suspensión solicitada.

⁸ Las negritas han si agregadas.

⁹c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18 , Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. En consecuencia, si bien en el sistema español la suspensión de la ley cuestionada de inconstitucionalidad no opera como medida cautelar que pueda adoptar el Tribunal Constitucional, esta se produce en los siguientes supuestos: (i) cuando el Gobierno impugna ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 161.2 CE); (ii) en caso de conflicto de competencia entablado por el Gobierno como resultado de una decisión adoptada por la Comunidad Autónoma (art. 64 LOTC); y (iii) En los demás casos de conflictos de competencia, el Tribunal acordará o denegará libremente la suspensión, a solicitud del órgano que lo formalice. Por lo visto, la prohibición de la suspensión no es absoluta en caso de impugnación de leyes generales, sino que están previstos los supuestos en los que los efectos de la norma cuestionada quedan suspendidos hasta tanto el Tribunal decide el recurso de inconstitucionalidad.

17. Asimismo, señala AHUMADA RUIZ¹⁰, en relación al sistema alemán, que la ley prevé, dentro de las disposiciones generales sobre procedimiento, la posibilidad de que el BVerfG regule con carácter transitorio una situación jurídica mediante disposiciones provisionales, y esto siempre que lo exija el interés general, para evitar graves perjuicios, daño inminente u otro motivo importante. Ello implica la suspensión de la ejecución de la ley cuando la ponderación en términos de derecho de los intereses en liza así lo justifica, y

¹⁰Ibídem, página 184. Así, por ejemplo, la ley del BVerfG prevé en el párrafo 32, dentro de las disposiciones generales sobre procedimiento, la posibilidad de que el BVerfG regule con carácter transitorio una relación o una situación jurídica mediante disposiciones provisionales (einstweilige Anordnungen), y esto siempre que lo exija el interés general, para evitar graves perjuicios, daño inminente u otro motivo importante. Ello implica la suspensión de la ejecución de la ley (Aussetzung des Gesetzesvollzuges) cuando la ponderación en términos de derecho de los intereses en liza así lo justifica, y generalmente en los procedimientos de control de normas, como garantía de realización y ejecutabilidad de la futura sentencia en el proceso principal. Existen algunas dudas acerca de su procedibilidad en los supuestos de conflicto entre órganos y control concreto. En cualquier caso, en principio, no aparece limitación, puesto que se incluye dentro de las reglas generales de procedimiento. Sobre el desarrollo, límites y utilización en la práctica de tal facultad del Tribunal, véase el comentario al párrafo 32 en MAUNZ, SCHMIDT-BLEIBTREU, KLEIN y ULSAMER, Kommentar z. Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Munich, 1989; también, SCHLAICH, Das Bundesverfassungsgesetz, Munich, 1985, pp. 194-200.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

generalmente en los procedimientos de control de normas, como garantía de ejecución de la futura sentencia en el proceso principal.

18. En el caso de México el párrafo III del artículo 64 de la Ley Reglamentaria¹¹ de los procedimientos constitucionales establece que la admisión de la acción no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada. Para las acciones de inconstitucionalidad se aplica supletoriamente la regulación atinente a la controversia constitucional (art. 59), por lo que para discutir una eventual suspensión debe regirse por el artículo 14 de la citada Ley Reglamentaria, que prohíbe otorgar la suspensión “en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales”.

19. Sin embargo, una decisión reciente de la Suprema Corte de Justicia, a cargo del ministro instructor Alberto Pérez Dayán, concedió una suspensión en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 (en las cuales tanto la CNDH como una minoría de senadores habían impugnado la Ley Federal de Remuneraciones ante la Suprema Corte). En este caso, el ministro instructor razona en la suspensión **que la observancia de la prohibición no debe ser irrestricta y que en los casos en que se puedan violar derechos humanos de forma irreparable, será posible dictar tal suspensión en acción de inconstitucionalidad¹².**

20. La citada decisión no ha escapado a la crítica de la doctrina al considerar que la suspensión ha sido dictada a pesar de prohibiciones expresas en la ley y en contra de prácticamente 24 años de jurisprudencia constitucional, y que en la argumentación se intenta esconder, sobre la base de interpretaciones

¹¹El título correcto es Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos mexicanos.

¹² La negrillas han sido agregadas.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conformes, la inaplicación frontal de una norma utilizando razones inaplicables en materia de control abstracto como la denominada “preservación de fondo”¹³.

21. Aunque los sistemas jurídicos antes citados recurren a variados argumentos en los que se fundamentan la suspensión de la norma objeto de control de abstracto de constitucionalidad, lo relevante es que dicho instituto forma parte de los mecanismos que disponen esas jurisdicciones constitucionales para preservar diversos intereses que se debaten en los procedimientos constitucionales, sea para preservar el orden constitucional, primacía de la Constitución, la seguridad jurídica, el principio democrático, la presunción de legitimidad constitucional, los derechos y garantías de los ciudadanos, etc. En fin, cada sistema tiende a priorizar los fundamentos que motivan la suspensión, en aquellas instituciones que le parecen vitales para la preservación de la democracia y el Estado constitucional de Derecho.

22. Por esas razones, si partimos de la premisa de que la medida cautelar es parte integrante de los procedimientos constitucionales, en nuestro caso no hay razones para excluir el control abstracto de constitucionalidad de la posibilidad de que –en algunos supuestos –la suspensión pueda ser de utilidad para salvaguardar situaciones creadas por normas abiertamente inconstitucional, o bien cuando constituya un atentado o amenaza de grave perjuicio al orden constitucional.

23. A mi juicio, una ley del Congreso Nacional, decretos del Poder Ejecutivo u otras normas dictadas por otro poder u órganos estatal con atribución para ello que suprima o limite derechos fundamentales, órganos constitucionales, que violenta el procedimiento para reformar la Constitución, una norma dictada por un órgano incompetente; en fin, ante circunstancias excepciones, una ley y/o

¹³ RIVERA, MAURO ARTURO. Artículo titulado: “*De la suspensión al suspenso. La Ley federal de remuneraciones frente a la Suprema Corte*”. Diciembre 11, 2018.

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decreto impugnados de inconstitucionalidad pudiera ser suspendida en sus efectos hasta que el Tribunal Constitucional conozca el fondo de la acción, pues en definitiva el control de los estados de excepción tiene como fin último preservar los valores democráticos dentro de la propia excepcionalidad creada por ellos.

24. A prima facie, sin embargo, pareciere también, que el desarrollo doctrinal de este Tribunal permite pasar del enunciado, *en principio*, a una categorización de supuestos en los que sería posible –en ausencia de una prohibición expresa del legislador –ordenar la suspensión de una ley o acto impugnado por vía de control abstracto, como en los casos citados en párrafos anteriores, abriendo la posibilidad de que en el futuro se asuma una interpretación distinta que conduzca a la plena jurisdicción del Estado Constitucional.

25. Al respecto, revisando la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, encontramos algunos supuestos que permiten ejercer efectivamente dicho control al establecer en su Sentencia C-156/11 del nueve (9) de marzo de dos mil once (2011), lo siguiente:

“Los rasgos distintivos que han sido enumerados por la jurisprudencia, teniendo como sustento el texto constitucional: “(i) el objeto de control son el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en caso de incumplimiento del deber de remisión del

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la nación deberá rendir concepto (Arts. 214.6, 241.7 y 242 constitucionales)”. El conjunto de controles, sin embargo, no está encaminado a “tornar anodino el instrumento de excepción [...] no puede tampoco acarrear la negación del Estado social de derecho y la vigencia del principio democrático que lo sustenta, menos todavía si se tiene presente que su designio último y primero es su defensa. La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado.”

26. El criterio jurisprudencial antes citado nos recuerda que el fundamento del control de constitucionalidad, durante la vigencia de los estados de excepción, persigue conciliar la efectividad de las instituciones de excepción con la mayor preservación posible de los principios del propio sistema jurídico, lo que solo es posible si el ordenamiento constitucional cuenta con las herramientas procesales adecuadas que permitan adoptar las medidas necesarias para su preservación. Por ello, reitero que este colegiado puede iniciar el desarrollo de los fundamentos de la doctrina que le permita suspender, de manera cautelar, aquellos actos sometidos a control de constitucionalidad, cuando sea vea amenazado por la misma situación excepcional decretada por los poderes

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

públicos constitucionalmente habilitados, para preservar el principio de democracia.

III. EN CONCLUSIÓN

Aunque en la especie, si bien comparto la solución adoptada por la mayoría, entiendo necesario dejar constancia de que no basta con afirmar que la figura de la suspensión, *en principio*, es ajena al procedimiento de control abstracto de constitucionalidad, sino que esta Corporación Constitucional debe dictar una directiva de principio con criterios aplicables a casos concretos donde procedería aplicar este instituto, por lo que, al igual que en la acción de amparo que la Ley 137-11 tampoco ha habilitado la suspensión, procede decretar la suspensión de la entrada en vigencia y aplicación de la norma, cuando se procure preservar el orden constitucional, primacía de la Constitución, la seguridad jurídica, el principio democrático, la presunción de legitimidad constitucional y los derechos y garantías de los ciudadanos.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria

1) Expediente núm. TC-01-2020-0016 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Namphi Rodríguez y José Johnny Marte contra los artículos 21 y 28, párrafo I, de la Ley núm. 21-18, Orgánica sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de dos mil dieciocho (2018) y 2) Expediente núm. TC-07-2020-0036 relativo a la solicitud de medida cautelar presentada en ocasión de la referida acción directa de inconstitucionalidad.