



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0548/19

Referencia: Expediente núm. TC-07-2019-0027, relativo a la solicitud de medidas precautorias en suspensión de sometimiento de convocatoria o reunión de la Asamblea Nacional Revisora para someter el proyecto de ley que declare la necesidad de la reforma de la Constitución de la República proclamada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diez (10) días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción del instrumento cuya medida precautoria se solicita

La parte demandante mediante la presente medida cautelar procura que se ordene la suspensión del sometimiento de convocatoria y reunión de la Asamblea Nacional Revisora para someter el proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma a la Constitución de la República Dominicana, proclamada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015), hasta tanto sea conocida la acción directa por omisión de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272 en sus párrafos I, II y III de la Constitución, la cual fue incoada el veintiocho (28) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

2. Presentación de la solicitud de medida cautelar

El demandante, señor Carlos Manuel Mesa, interpuso la presente solicitud de medida cautelar ante el Tribunal Constitucional el diecisiete (17) de junio de dos mil diecinueve (2019), en el contexto de la acción directa de inconstitucionalidad que incoó el veintiocho (28) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

La demanda de solicitud de medida cautelar fue notificada al Senado de la República, a la Cámara de Diputados y a la Procuraduría General de la República, respetivamente, mediante los oficios SGTC-2828-2019, SGTC 2829-2019 y 2831-2019, el diecinueve (19) de junio de dos mil diecinueve (2019).

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte solicitante de la medida cautelar

El demandante, señor Carlos Manuel Mesa, fundamenta sus pretensiones, entre otros motivos, en los siguientes:

Expediente núm. TC-07-2019-0027, relativo a la solicitud de medidas precautorias en suspensión de sometimiento de convocatoria o reunión de la Asamblea Nacional Revisora para someter el proyecto de ley que declare la necesidad de la reforma de la Constitución de la República proclamada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. Que en la actualidad, la prensa nacional e internacional se ha hecho eco de múltiples rumores (de que en el Congreso Nacional de la República Dominicana, se están haciendo los aprestos para Reformar la Constitución), cuyo Proyecto de Ley que declare la Necesidad de Convocatoria para la celebración de la Asamblea Nacional Revisora, podría ser sometida en cualquier momento, con la única finalidad de modificar el artículo 124 de la Constitución para permitir la repostulación presidencial del actual. Presidente de la República. y aprovechar la reforma para eliminar, además. el vigésimo transitorio de la Constitución, no obstante, este Honorable Tribunal Constitucional, mediante Circular Número 32/18 haber establecido el precedente vinculante y estatuir la imposibilidad de declarar la inconstitucionalidad de la propia Constitución.

b. Que en caso de que el Congreso de la República Dominicana, reforme la Constitución sin la participación de la sociedad dominicana, a través de los filtros consultivos de participación masiva relativas al referendo, la Acción Directa de Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa incoada por el hoy accionante, Licenciado Carlos Manuel Mesa, carecería de objeto, por lo que, se hace necesario; que Éste Honorable Tribunal Constitucional, encargado de la Supremacía Constitucional, Garantía y Preservación de los Derechos Fundamentales, aplicando Control Concentrado de Constitucionalidad, para que las leyes se cumplan, deberá aplicar los mecanismos de la tutela judicial efectiva, el debido proceso, así como el principio de supletoriedad para garantizar que la acción presentada no sea vulnerada y aniquilada antes del conocimiento del fondo de la misma. (Sic)

c. Que en ese sentido la presente solicitud de medidas precautorias, se hace con la finalidad de garantizar los derechos constitucionales del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante, y que son los que rigen el Estado Social y Democrático Derecho en que vive la República Dominicana, y que son reconocidos en nuestra Constitución.

4. Argumentos de los demandados

4.1. El Senado de la República, en su opinión depositada el veinticinco (25) de junio de dos mil diecinueve (2019), solicita al Tribunal Constitucional que se declare la improcedencia de la presente demanda cautelar, fundamentándose en los argumentos siguientes:

a. Que al estudiar el contenido de la instancia sometida por el accionante Carlos Manuel Mesa, hemos advertido que la misma persigue que ese Honorable Tribunal ordene lo siguiente: SEGUNDO: “En cuanto al fondo, acoger en todas sus partes las pretensiones del accionante Carlos Manuel Mesa, suspendiendo provisionalmente el sometimiento de convocatoria o reunión de la Asamblea Nacional Revisora, para someter proyecto de ley que declare la necesidad de la reforma a la Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio del año 2015, sin aplicar los mecanismos de participación popular establecidos, hasta tanto el Tribunal Constitucional decida sobre la suerte de la Acción Directa de Inconstitucionalidad por Omisión, de fecha veintiocho (28) de mayo del año dos mil diecinueve (2019)”.

b. En tal sentido, tenemos a bien hacer referencia a las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos siguientes; Art. 4, que establece: “Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo V Poder Judicial. Estos tres poderes



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.”; el Artículo 93 que consagra lo siguiente: "Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo...”, el artículo 184 que consagra: Tribunal Constitucional. Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria.

c. En ese mismo orden, el artículo 185, numeral 1, que estipula lo siguiente: “Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

d. Finalmente, es preciso señalar que ese honorable Tribunal Constitucional, mediante sentencia No. TC-0352-18, de fecha 06 de septiembre del año 2018, dictada en ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la disposición transitoria vigésima de la Constitución, de fecha 13 de junio del año 2015, declaró la inadmisibilidad de la misma, (...).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. Así que el accionante en su instancia pretende que este honorable Tribunal Constitucional dicte una sentencia de carácter absolutorio que rompa con el principio fundamental de la democracia llamada separación de poderes y que el mismo dicte una sentencia futurista sin fecha cierta, lo que de producirse convertiría a este honorable Tribunal en usurpador del poder del asambleísta, olvidando el accionante que, de acuerdo a la misma Constitución, ningún poder está por encima de la Asamblea.

f. En tal sentido, y a partir de las disposiciones constitucionales y sentencia precedentemente citadas, la presente solicitud de medida cautelar interpuesta por el señor Carlos Manuel Mesa, tendente a que el Tribunal Constitucional ordene la suspensión del sometimiento de convocatoria o reunión de la Asamblea Nacional Revisora para someter proyecto de ley que declare la necesidad de reforma constitucional, resulta improcedente, carente de base constitucional y violatorias a la Constitución de la República en los artículos precedentemente citados ya que, transgrede el principio de separación de poderes al pretender que ese honorable tribunal intervenga en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución de la República le otorga de manera exclusiva al poder legislativo.

4.2. La Cámara de Diputados, en su opinión depositada el tres (3) de julio de dos mil diecinueve (2019), solicita al Tribunal Constitucional que se declare la improcedencia de la presente demanda cautelar, fundamentándose en los argumentos siguientes:

a. Antes de adentrarnos al fondo de la presente acción de solicitud de Medidas Precautorias en Suspensión de Sometimiento de Convocatoria o Reunión de la Asamblea Nacional Revisora, para someter Proyecto de Ley



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que declare la Necesidad de la Reforma a la Constitución de la República Dominicana, es preciso resaltar, que aunque el accionante en su instancia, como medio principal, denuncia la inconstitucionalidad de la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo por aleladamente vulnerar los artículos 22.2, 22.4; 210, 210.1, 210.2, 272, Párrafo I, II Y III; y la Décima Disposición Transitoria de la Constitución dominicana, por supuesta violación al derecho a la ciudadanía, estipulado en el artículo 22.2, 22.4, derecho a la igualdad, dispuesto en los artículos 39, de la Constitución, no expone de una manera clara y precisa, las razones por las cuales, entiende, que se produce una transgresión a estos textos constitucionales, y en tal sentido, deviene en inadmisibles, por aplicación del artículo 38 de la Ley No. 137-11: citamos:

Artículo 38. Acto Introductivo. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

b. Al respecto, sobre este fin de inadmisión, el Tribunal Constitucional dominicano, ha fijado el siguiente criterio:

Por otra parte, el artículo 38 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, señala que deben exponerse de forma clara y precisa en el escrito los fundamentos de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas. En vista de que en el presente caso el accionante no ha sustentado suficientemente su recurso de inconstitucionalidad, es claro que este Tribunal no se encuentra en condiciones de examinarlo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese sentido, al no indicar en su instancia argumentos que justifiquen la pretendida inconstitucionalidad de la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo, el accionante no deja al Tribunal Constitucional en condiciones para valorar su petición, razón por la cual debe ser declarada inadmisibile.

c. Como se ha indicado antes, el accionante en su escrito no expuso de una manera clara y precisa, los argumentos que demuestren que la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo, vulnere los artículos 22.2, 22.4; 210, 210.1, 210.2; 272, Párrafos I, II y III; así como la Décima Disposición Transitoria de la Constitución dominicana, y, en tal sentido, sobre la base de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley No. 137-11, y el criterio fijado por el Tribunal Constitucional en relación al tema, la acción directa en inconstitucionalidad de referencia resulta inadmisibile.

d. Así mismo el accionante ha sido ingenuo a no verificar que, de acuerdo a las disposiciones del artículo 86 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los procedimientos constitucionales y el criterio fijado por el Tribunal Constitucional, las Medidas Precautorias, están reservada para el juez apoderado de acción de amparo.

e. No obstante, los planteamientos anteriores, conviene hacer algunas precisiones en relación a la solicitud de Medida Precautoria relacionada con impugnación de la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo: (Sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Contrario a lo que alega el accionante, la modificación a la Constitución. está contemplada en la propia Constitución, en sus artículos 120, 270 y 271.

g. Así las cosas, del planteamiento anterior se desprende, que no existe ningún tipo de violación siempre que los legisladores cumplan el procedimiento que la propia Constitución establece para que puedas ser modificada, con el voto favorable de la cantidad de legisladores exigidos.

h. Conectado a lo anterior, según el criterio sobre este tema asumido por el Tribunal Constitucional, el espíritu del legislador, con la creación de los artículos 210, 210.1 y 210.2; 272; Párrafo I, II y III; y la décima disposición transitoria de la Constitución dominicana, fue crear un mecanismo para resolver una situación de manejo y viabilidad en caso de que sea necesario modificar la constitución en sus textos que tratan derechos civiles y políticos.

i. En otras palabras, podemos decir que, que no hay violación a la Constitución toda vez que si en un momento pudiese darse una modificación a nuestra Carta Sustantiva que fuere menester hacerla utilizando la figura del referendo: solo tendría el Congreso cumplir previamente con la creación de la iniciativa exigida por la Constitución 210, 210.1, 210,2: 272 Párrafos I, II y III, y la décima disposición transitoria de la Constitución dominicana, por lo que los alegatos del accionante son pobre y sin ningún tipo de veracidad y deben ser rechazados.

j. Es preciso establecer que los criterios planteados por el tribunal constitucional en el precedente TC/ 0250/ 13, del diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013), están enmarcados en lo relativo a la suspensión de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejecución de sentencias y no a procesos que persigan la inconstitucionalidad de una norma a través de la acción directa de inconstitucionalidad.

k. Respecto a las medidas cautelares o precautorias realizadas en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad, este tribunal ha dicho que:

l. La 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/ 0077/ 15, del veinticuatro (24) de abril de dos mil quince (2015)).

m. En efecto, el Tribunal Constitucional estableció el criterio, a partir de su Sentencia TC/0068/12 y lo reitero, a partir de su Sentencia TC/ 0200/13 y TC/ 0097/14, que al ser la acción directa de inconstitucionalidad un procedimiento autónomo cuya interposición persigue eliminar con efectos erga omnes del ordenamiento jurídico una norma que colide con la Constitución, la figura de la suspensión provisional es ajena a tal procedimiento, puesto que fue prevista por el legislador para caso de interposición del recurso de revisión de decisión jurisdiccional de sentencias firmes.

n. En el presente caso, el señor Carlos Manuel Mesa, interpuso una acción de solicitud de Medida Precautoria relativa a acción directa de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad contra la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo, en el sentido que le genera daños y que por esa razón deviene en inconstitucional, por violación al Derecho de ciudadanía, consagrado en los artículos 22.4, 22.4, al Derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 39, y, en tal sentido, propone que el Tribunal Constitucional emita una sentencia suspendiendo provisionalmente el sometimiento de convocatoria o reunión de la asamblea nacional revisora, para someter proyecto de ley que declare la necesidad de la reforma a la Constitución de la República Dominicana, , todo esto sin estar cursando en el Congreso Nacional, ningún tipo de iniciativa, ni proyecto de modificación a nuestra Constitución.

o. Desde nuestra óptica, no se vislumbra que la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo, altere en modo alguno el orden constitucional, y, en consecuencia, violente los principios protegido por los artículos aludido como ha denunciado el accionante.

p. Contrario a lo que se alegan, la falta de iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo establecida en los artículos 210, 210.1 y 210.2; 272, Párrafos I, II y III; y la Décima Disposición Transitoria de la Constitución dominicana, no vulnera los derechos de ciudadanía contemplado en el artículo 22.2 y 22.4; derecho de igualdad plasmado en el artículo 39 de la Constitución.

q. Del planteamiento anterior se desprende, que no existe perjuicios, ni peligro alguno para el accionante, ni de ningún ciudadano de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

r. El espíritu del legislador, con la creación de los artículos 210, 210.1, 210.2; 272, Párrafo I, II y III; y la Décima Disposición Transitoria de la Constitución Dominicana, fue resolver una en caso de que se presente la necesidad de modificar texto de nuestra Carta Magna como por ejemplo los que versan sobre los Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, el derecho a la vida, establecer la pena de muerte, caso de esa magnitud.

s. Así las cosas, en atención a los planteamientos antes expuestos, ha quedado demostrado que la falta de una iniciativa para la creación de la Ley de las Consultas Populares mediante referendo establecida en los artículos 210, 210.1, 210.2; 272, Párrafos I, II y III; y la Décima Disposición Transitoria de la Constitución Dominicana, en modo alguno colinda con los artículos 22.2, 22.4 y 39, en modo alguno, vulneran el derecho ciudadanía, al derecho a la igualdad del accionante ni de ningún ciudadano dominicano.

4.3. La Procuraduría General de la República no depositó escrito de opinión a pesar de que la demanda en medida cautelar le fue notificada mediante el Oficio SGTC 2831-2019, el diecinueve (19) de junio de dos mil diecinueve (2019).

5. Pruebas documentales

El documento más relevante en el trámite de la presente demanda de medida cautelar es el siguiente:

1. Instancia de solicitud de medidas precautorias en suspensión de sometimiento de convocatoria o reunión de la Asamblea Nacional Revisora para someter el proyecto de ley que declare la necesidad de la reforma constitucional, depositada el diecisiete (17) de junio de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Síntesis del conflicto

El presente caso se contrae a la solicitud de medidas cautelares para la suspensión del sometimiento de convocatoria y reunión de la Asamblea Nacional Revisora para someter el proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma a la Constitución de la República Dominicana, proclamada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015), hasta tanto sea conocida una acción directa por omisión de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272 en sus párrafos I, II y III de la Constitución.

7. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer de la presente solicitud de medidas precautorias y cautelares, en virtud de lo que disponen los artículos 185 numerales 1 y 4 de la Constitución de la República y el artículo 36 de la Ley núm.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

8. Sobre la solicitud de medida cautelar

El Tribunal Constitucional considera que la presente solicitud de medida cautelar debe ser rechazada por los motivos que se exponen a continuación:

a. El señor Carlos Manuel Mesa procura mediante la presente solicitud de medida cautelar, la suspensión provisional del sometimiento de convocatoria o reunión de la Asamblea Nacional Revisora para someter el proyecto de ley que declare la necesidad de la reforma a la Constitución de la República,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hasta tanto sea conocida la acción directa en inconstitucionalidad que incoó el veintiocho (28) de mayo del dos mil diecinueve (2019), mediante la cual procura el control concentrado por omisión de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272 en sus párrafos I, II y III de la Constitución.

b. En lo referente a la petición presentada por el señor Carlos Manuel Mesa, debemos precisar que al ser la acción directa en inconstitucionalidad 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, puesto que la misma, como medida cautelar, fue dispuesta por el legislador para los recursos de revisión de decisión jurisdiccional conforme lo prescrito en el artículo 54.8 Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

c. En vista de las consideraciones anteriores, se procederá a rechazar la presente solicitud de solicitud de medidas precautorias en suspensión de convocatoria o reunión de la Asamblea Nacional Revisora.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Alba Luisa Beard Marcos, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Domingo Gil, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporado los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto y Miguel Valera Montero.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: RECHAZAR la solicitud de medida cautelar interpuesta por el señor Carlos Manuel Mesa para la suspensión de convocatoria o reunión de la Asamblea Nacional Revisora para someter el proyecto de ley que declare la necesidad de la reforma a la Constitución de la República proclamada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015).

SEGUNDO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte demandante, señor Carlos Manuel Mesa; y a los demandados, Senado de la República Dominicana, Cámara de Diputados y Procuraduría General de la República.

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

CUARTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto, en funciones de Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUE 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 difiero de algunos de los fundamentos resolutivos, como resumo a continuación:

Voto salvado

I. Planteamiento de la cuestión

1.- En fecha diecisiete (17) de junio de dos mil diecinueve (2019), el señor Carlos Manuel Mesa solicitó, ante el Tribunal Constitucional, medida cautelar con el fin de suspender el sometimiento del proyecto de ley de convocatoria y reunión de la Asamblea Nacional Revisora que declare la necesidad de la reforma a la Constitución de la República, hasta tanto sea conocida la acción directa de inconstitucionalidad por omisión de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272 en sus párrafos I, II y III de la Constitución, incoada en fecha veintiocho (28) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

2.- La citada sentencia rechaza la solicitud de suspensión de convocatoria y reunión de la Asamblea Nacional Revisora 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 en el recurso de revisión de decisión jurisdiccional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.- La mayoría de los jueces que integran este Tribunal hemos concurrido en rechazar dicha pretensión, sin embargo me veo compelido a dejar constancia de que si bien comparto la solución adoptada entiendo que era necesario señalar algunos supuestos en los que –aun tratándose de un procedimiento de control abstracto de constitucionalidad –la suspensión pudiera ser una solución adecuada en sede constitucional, previo al conocimiento del fondo de la acción, para salvaguardar situaciones creadas por los efectos de la ley cuestionada, tal como veremos en lo adelante.

II. ALCANCE DEL VOTO: AUNQUE EN PRINCIPIO LA SUSPENSIÓN ES AJENA AL PROCEDIMIENTO DE CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD, EN ALGUNAS CIRCUNSTANCIAS PUDIERA SER UNA ALTERNATIVA ADECUADA.

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 ley objeto de una acción directa de inconstitucionalidad.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.- En sentido general 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.

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

11.- En referencia al sistema español, nos dice AHUMADA RUIZ¹, 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).**

¹ AHUMA RUIZ, MARÍA ÁNGELES. “La suspensión de leyes “presuntamente” inconstitucionales”, página 180.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.- No obstante lo anterior, en materia de control abstracto, es la interposición del recurso la que tiene efectos suspensivos. En el caso 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 161.2² CE y art. 30³ LOTC que la contemplan la suspensión; 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 meses⁴.**

13.- 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 CE⁵, que señala:

² 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.**

³ 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.**

⁴ Las negritas han si agregadas.

⁵c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

14.- 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.

15.- Asimismo, señala AHUMADA RUIZ⁶ en relación al sistema alemán, que la ley prevé, dentro de las disposiciones generales sobre procedimiento, la posibilidad de

⁶ *Ibíd*em, página 184. Así, por ejemplo, la ley del BVerfG prevé en el parágrafo 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 generalmente en los procedimientos de control de normas, como garantía de ejecución de la futura sentencia en el proceso principal. Existen algunas dudas acerca de su procedencia en los supuestos de conflicto entre órganos y control concreto.

16.- En el caso de México el párrafo III del artículo 64 de la Ley Reglamentaria⁷ 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 se regirse por el artículo 14 de la citada Ley Reglamentaria, el cual prohíbe otorgar la suspensión “en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales”.

17.- 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

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.

⁷ El título correcto es Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos mexicanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 inconstitucionalidad.

18.- 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 conformes, la inaplicación frontal de una norma utilizando razones inaplicables en materia de control abstracto como la denominada “preservación de fondo”⁸.

19.- Aunque los sistemas jurídicos antes citados recurren a variados argumentos en los que 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 parece 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.

20.- 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

⁸ RIVERA, MAURO ARTURO. Artículo titulado: “*De la suspensión al suspenso. La Ley federal de remuneraciones frente a la Suprema Corte*”. Diciembre 11, 2018.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supuestos –la suspensión pueda ser de utilidad para salvaguardar la situación creada por una ley abiertamente inconstitucional o cuando constituya un atentado al orden constitucional.

21.- A mi juicio, una ley del Congreso Nacional que suprima derechos fundamentales, órganos constitucionales, que violenta el procedimiento para reformar la Constitución, una ley dictada por un órgano incompetente; en fin, ante circunstancias excepciones una ley impugnada de inconstitucionalidad pudiera ser suspendida, en sus efectos, hasta que el Tribunal Constitucional conozca el fondo de la acción.

22.- Para resolver el caso concreto esta decisión recurre –esencialmente –a los siguientes argumentos:

En lo referente a la petición presentada por el señor Carlos Manuel Mesa, debemos precisar que al ser la acción directa en inconstitucionalidad 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, puesto que la misma, como medida cautelar, fue dispuesta por el legislador para los recursos de revisión de decisión jurisdiccional conforme lo prescrito en el artículo 54.8 Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

23.- Esta sentencia reitera una vez más la postura desarrollada en los citados precedentes basada en que la figura de la suspensión es ajena a este procedimiento, sin embargo, me parece 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

casos citados en párrafos anteriores, abriendo la posibilidad de que en el futuro se asuma una interpretación distinta.

III. EN CONCLUSIÓN

24.- Aunque en la especie comparto la solución adoptada por la mayoría entiendo necesario dejar constancia de que, desde mi punto de vista, no basta con afirmar que la figura de la suspensión, *en principio*, es ajena al procedimiento de control abstracto de constitucionalidad, sino que debemos pasar a delinear situaciones concretas donde procedería aplicar dicho instituto, por lo que salvo mi voto, concurriendo con los demás aspectos de la decisión.

Firmado: ino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO MIGUEL VALERA MONTERO

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, procedemos a explicar las razones por las cuales tenemos interés en que conste nuestro voto salvado en la presente sentencia. Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales (LOTCP), de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo que: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencia sobre el caso decidido”. A continuación, expondremos la motivación del voto.

2. Estamos de acuerdo con el dispositivo de la decisión tomada por mayoría, sin embargo, existen aspectos de la motivación que, con el debido respecto al criterio mayoritario, no compartimos y/o entendemos que debieron ser abordados de manera diferente a lo establecido en la sentencia.

3. En el presente caso, el accionante ha depositado una solicitud de medida cautelara los fines de lograr

la suspensión provisional del sometimiento de convocatoria o reunión de la Asamblea Nacional Revisora, para someter el proyecto de ley que declare la necesidad de la reforma a la Constitución de la República, hasta tanto sea conocida la acción directa en inconstitucionalidad que incoó en fecha veintiocho (28) de mayo del dos mil diecinueve (2019), mediante la cual procura el control concentrado por omisión de los artículos 210, 210.1, 210.2, 272 en sus párrafos I, II y III de la Constitución [acápite 8, literal a)].

4. La referida petición es rechazada por este Tribunal fundamentándose exclusivamente en lo siguiente:

que al ser la acción directa en inconstitucionalidad 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, puesto que la misma, como medida cautelar, fue dispuesta por el legislador para los recursos de revisión de decisión jurisdiccional conforme lo prescrito en el artículo 54.8 Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Si bien este Tribunal tiene un criterio constante en cuanto al rechazo de medidas que busquen la suspensión de una norma atacada mediante una acción directa de inconstitucionalidad [TC/0068/12, TC/0200/13, TC/0097/14, TC/0077/15, TC/0112/15, TC/0182/17, TC/0432/18] limitando esta figura a los procesos constitucionales en los cuales se persiga la suspensión de ejecución de una sentencia [TC/0250/13]⁹, en el presente caso no se trata de la impugnación de una norma, sino de una inconstitucionalidad por omisión y lo que el accionante pretende no es la suspensión de una norma, sino que este Tribunal Constitucional suspenda por sentencia el “sometimiento de convocatoria o reunión de la Asamblea Nacional Revisora, para someter el proyecto de ley que declare la necesidad de la reforma a la reforma a la Constitución de la República”.

6. El actual accionante, ante la inexistencia de un proyecto de ley que declare la necesidad de reforma constitucional, ha procedido a accionar en inconstitucionalidad por omisión a los fines de que, en el hipotético caso de que el Congreso Nacional procediere en consecuencia, lo realizara incluyendo la figura del referendo, alegando así una supuesta “inconstitucionalidad por omisión”, la cual no corresponde a la presente sentencia decidir.

7. Sobre la base de la referida “inconstitucionalidad por omisión”, que por su naturaleza se refiere a una ausencia de actuación o inactividad del legislador, el accionante busca la suspensión referida en el acápite 5 del presente voto, la cual no es más que, en otras palabras, la suspensión de los artículos 93.1.m) y 271 de la Constitución Dominicana, los cuales establecen, respectivamente, la facultad constitucional del Congreso Nacional de declarar por ley la necesidad de reforma constitucional y los requisitos y proceso de reunión de la Asamblea Nacional.

⁹ Esto sin que la falta de previsión legislativa de la suspensión constituya un obstáculo insalvable para este Tribunal, pues así lo ha demostrado, en materia de derechos fundamentales, al proceder pretorianamente a suspender decisiones dictadas en procesos de amparo, limitándose, no obstante, a casos especialísimos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Ante la inexistencia de un proceso de reforma, es claro que el accionante pretende que este Tribunal suspenda *ex-ante e in abstracto* facultades de órganos constitucionales que se encuentran establecidas de manera expresa en la norma constitucional, para lo cual este colegiado no tiene competencia. Igualmente, aun habiéndose iniciado un proceso de reforma en la manera que prescribe la Constitución, la suspensión pretendida por el accionante también escapa a las atribuciones de este Tribunal Constitucional por estar expresamente prohibida por la Constitución Dominicana, la cual en su artículo 267 establece que la “reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que indica ella misma y **no podrá jamás ser suspendida** ni anulada por ningún poder o autoridad, ni tampoco por aclamaciones populares” [resaltado nuestro], motivos suficientes en los que, a nuestra opinión, debió basarse este Tribunal para el rechazo de la solicitud de suspensión.

En conclusión, este Tribunal debió diferenciar esta solicitud de medida cautelar realizada durante el curso de una acción directa en inconstitucionalidad por omisión de aquellas anteriormente decididas en relación a acciones directas contra normas de carácter general y abstracto y que buscaban la suspensión de los efectos de la norma alegadamente inconstitucional. También debió haber dado su verdadero alcance a la petición del accionante, que era la solicitud de una suspensión *ex-ante e in abstracta* de atribuciones constitucionales, de la norma constitucional y de un proceso de reforma constitucional, atribuciones que escapan a la competencia de este Tribunal, por lo cual procedía su rechazo.

Firmado: Miguel Valera Montero, Juez

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario