



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1005/23

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez contra los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020) y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción y fundamento de las normas impugnadas

La presente acción directa de inconstitucionalidad ha sido interpuesta en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020). Así mismo, la acción tiene por finalidad que se dicte una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva, en los términos que serán explicitados más adelante.

El Decreto núm. 160-21, del diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dispuso lo siguiente:

***ARTÍCULO 1.** Se prorroga el estado de emergencia en todo el territorio nacional por quince (15) días contados a partir del 18 de mayo de 2020, en virtud de la autorización otorgada por el Congreso Nacional mediante la Resolución núm. 65-20 del 15 de mayo de 2020.*

***ARTÍCULO 2.** En cumplimiento del artículo 266, numeral 2, de la Constitución y el artículo 29 de la Ley núm. 21-18 sobre regulación de los estados de excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, del 25 de mayo de 2018, el Poder Ejecutivo continuará*

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rindiendo informes periódicos a la comisión bicameral del Congreso Nacional integrada para dar seguimiento al estado de emergencia mediante la Resolución núm. 62-20 del 19 de marzo de 2020.

***Artículo 3.** Envíese a las instituciones correspondientes para su conocimiento y ejecución.*

El Decreto núm. 161-20, dictado el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), dispuso lo siguiente:

***ARTÍCULO 1.** Se mantienen vigentes las medidas de distanciamiento social adoptadas por el Poder Ejecutivo desde el 17 de marzo de este año, incluyendo las que ha implementado la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del Coronavirus, con sus modificaciones, para combatir la pandemia COVID-19.*

***ARTÍCULO 2.** Se extiende el toque de queda en todo el territorio nacional hasta el 1 de junio del año en curso de la manera siguiente:*

- 1) Lunes a sábado de 7:00 p.m. a 5:00 a.m.*
- 2) Domingos de 5:00 p.m. a 5:00 a.m.*

***ARTÍCULO 3.** Se exhorta a la población a observar las medidas de distanciamiento social recomendadas por las autoridades y por los organismos especializados y, en tal virtud, limitar las salidas del hogar a diligencias estrictamente necesarias.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 4. Envíese al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Interior y Policía y a la Policía Nacional para su conocimiento y ejecución.

La Resolución núm. 65-20, dictada por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020), dispuso:

Primero: Autorizar al presidente de la República a que prorrogue el estado de emergencia en todo el territorio nacional, por un plazo máximo de quince (15) días, contados a partir del día dieciocho (18) del mes de mayo de 2020.

Segundo: Acoger las motivaciones expuestas por el presidente de la República en su solicitud de prórroga al estado de emergencia en el territorio nacional, y mantener vigentes las facultades extraordinarias contenidas en el decreto presidencial No. 134-20, de fecha 19 de marzo de 2020, en base a la autorización dada por el Congreso Nacional, conforme a la Resolución No. 62-20, de la misma fecha.

2. Pretensiones del accionante

Los accionantes pretenden que se declaren no conforme con la Constitución, los decretos núm. 160-20 y 161-20, así como la Resolución núm. 65-20, por entender que estos resultan contrarios a los dispuesto en los artículos 50, 55, 62, 69.1, 74.2 y 208 de la Constitución dominicana.

De igual forma, solicitan a este tribunal constitucional emitir una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva, mediante la cual se ordene al Congreso de la República, al Poder Ejecutivo y a cualquier otro estamento correspondiente, la adopción de leyes, decretos y disposiciones normativas. Asimismo, solicitan que se

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordene a la Junta Central Electoral la emisión de un reglamento que regule lo atinente a la celebración de elecciones en estado de excepción, y finalmente, que se dicte una interpretación de la constitucionalidad de la Ley núm. 21-18.

En tal sentido, los accionantes concluyen ante este tribunal constitucional de la forma siguiente:

PRIMERO (1º): DECLARAR ADMISIBLE la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad, incoada en contra de los Decretos Nos. 160-20 y 161-20, de fecha 17 de mayo de 2020, emitidos por el Poder Ejecutivo, y la Resolución No. 65-20, de fecha 15 de mayo de 2020, emitida por el Congreso Nacional; por reunir esta Instancia todos los requisitos legales de forma y fondo exigidos para la interposición de la misma y por tener los accionantes Calidad y Derecho legítimo (sic) para actuar en Inconstitucionalidad de una norma del sistema jurídico vigente;

SEGUNDO (2º): ACOGER EN TODAS SUS PARTES la presente Acción Directa en Inconstitucionalidad incoada en contra de los Decretos Nos. 160-20 y 161-20 de fecha 17 de mayo de 2020, emitidos por el Poder Ejecutivo y la Resolución No. 65-24 de fecha 15 de mayo de 2020, emitida por el Congreso Nacional; por ser esta Instancia totalmente procedente y con fundamento legal concreto;

TERCERO (3º): DECLARAR no conforme con la Constitución de la República la redacción de los Decretos Nos. 160-20 y 161-20, de fecha 17 de mayo de 2020, emitidos por el Poder Ejecutivo y la Resolución No. 65-20, de fecha 15 de mayo de 2020, emitida por el Congreso Nacional; por ser contrarios a los artículos 50, 55, 62, 69.1, 74.2 y 208 de la Constitución de

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la República Dominicana, que consagran los Derechos de Libertad de Empresa, Derecho a la Familia, Derecho del Trabajo, Derecho al Libre Acceso a la Justicia, así como el Principio de Razonabilidad y el Derecho al Sufragio;

CUARTO (4°): *En virtud de lo anterior, EN CUANTO AL FONDO, declarar la NULIDAD de los Decretos Nos. 160-20 y 161-20, de fecha 17 de mayo de 2020, emitidos por el Poder Ejecutivo y la Resolución No. 65-20 de fecha 15 de mayo de 2024 emitida por el Congreso Nacional, así como de cualquier disposición, ley, reglamento, resolución, decreto o pieza normativa derivada de dicho requerimiento, palmariamente inconstitucional, tanto actual como a futuro y que tenga los mismos fines restrictivos, al momento de la emisión de la Sentencia a intervenir;*

EN CUANTO A LA SENTENCIA EXHORTATIVA Y DE INTERPRETACIÓN ADITIVA:

QUINTO (5°): **DICTAR UNA SENTENCIA EXHORTATIVA Y DE INTERPRETACIÓN ADITIVA,** *en la cual se ORDENE y/o EXHORTE al Congreso de la República y cualquier otro estamento correspondiente, a que sean emitidas y formuladas las leyes, decretos y disposiciones normativas que en lo adelante permitan y viabilicen: (i) la reestructuración y recuperación sostenible de la economía en lo adelante y los meses subsiguientes, luego del fuerte embate de la Pandemia del COVID-19; (ii) la preparación correcta y jurídicamente fundamentada de la República Dominicana para situaciones de emergencia de esta naturaleza que se puedan presentar posteriormente, en cuanto a la materia civil, penal, comercial, laboral y demás;*

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEXTO (6°): DE MANERA SIMULTANEA, ORDENAR que la Junta Central Electoral, o cualquier otra autoridad estatal competente, emita un Reglamento para la regulación de la celebración de las Elecciones a nivel provincial y nacional, durante la declaratoria de un estado de emergencia, o cualquier otro estado de excepción, para la protección del Derecho Fundamental al Sufragio;

SEPTIMO (7°): DICTAR UNA INTERPRETACIÓN de la constitucionalidad de la Ley No. 21-18 de fecha 25 de mayo de 2018, que regula los Estados (sic) de Excepción y los Artículos que la componen, así como el alcance y límites de las declaratorias de estados de excepción, frente a las previsiones de los Artículos 262 y siguientes de la Constitución al efecto.

OCTAVO (8°): ORDENAR la comunicación de la Sentencia a Intervenir, a todas las partes interesadas;

NOVENO (9°): DECLARAR el procedimiento libre de costas;

DECIMO (10°): DISPONER la publicación de la Sentencia a Intervenir en el Boletín del Tribunal Constitucional

3. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad de los decretos núm. 160-20 y 161-20, así como de la Resolución núm. 65-20, por entender que tales instrumentos resultan contrarios a lo establecido en los artículos 50, 55, 62, 69.1, 74.2 y 208 de la Constitución dominicana, preceptos que se transcriben a continuación:

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 50.- Libertad de empresa. *El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes. 1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional; 2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país; 3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.*

Artículo 55.- Derechos de la familia. *La familia es el fundamento de la sociedad y el espacio básico para el desarrollo integral de las personas. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.*

- 1) Toda persona tiene derecho a constituir una familia, en cuya formación y desarrollo la mujer y el hombre gozan de iguales derechos y deberes y se deben comprensión mutua y respeto recíproco;*
- 2) El Estado garantizará la protección de la familia. El bien de familia es inalienable e inembargable, de conformidad con la ley;*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3) *El Estado promoverá y protegerá la organización de la familia sobre la base de la institución del matrimonio entre un hombre y una mujer. La ley establecerá los requisitos para contraerlo, las formalidades para su celebración, sus efectos personales y patrimoniales, las causas de separación o de disolución, el régimen de bienes y los derechos y deberes entre los cónyuges;*

4) *Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales;*

5) *La unión singular y estable entre un hombre y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, genera derechos y deberes en sus relaciones personales y patrimoniales, de conformidad con la ley;*

6) *La maternidad, sea cual fuere la condición social o el estado civil de la mujer, gozará de la protección de los poderes públicos y genera derecho a la asistencia oficial en caso de desamparo;*

7) *Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad, a un nombre propio, al apellido del padre y de la madre y a conocer la identidad de los mismos;*

8) *Todas las personas tienen derecho desde su nacimiento a ser inscritas gratuitamente en el registro civil o en el libro de extranjería y a obtener los documentos públicos que comprueben su identidad, de conformidad con la ley;*

9) *Todos los hijos son iguales ante la ley, tienen iguales derechos y deberes y disfrutarán de las mismas oportunidades de desarrollo social, espiritual y físico. Se prohíbe toda mención sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en todo documento de identidad;*

10) *El Estado promueve la paternidad y maternidad responsables. El padre y la madre, aun después de la separación y el divorcio, tienen el deber compartido e irrenunciable de alimentar, criar, formar, educar, mantener, dar*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguridad y asistir a sus hijos e hijas. La ley establecerá las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la efectividad de estas obligaciones;

11) El Estado reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social, por lo que se incorporará en la formulación y ejecución de las políticas públicas y sociales;

12) El Estado garantizará, mediante ley, políticas seguras y efectivas para la adopción;

13) Se reconoce el valor de los jóvenes como actores estratégicos en el desarrollo de la Nación. El Estado garantiza y promueve el ejercicio efectivo de sus derechos, a través de políticas y programas que aseguren de modo permanente su participación en todos los ámbitos de la vida nacional y, en particular, su capacitación y su acceso al primer empleo.

Artículo 62.- Derecho al trabajo. *El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia: 1) El Estado garantiza la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo; 2) Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad; 3) Son derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, entre otros: la libertad sindical, la seguridad social, la negociación colectiva, la capacitación profesional, el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal; 4) La organización sindical es libre y democrática, debe ajustarse a sus estatutos y ser compatible con los principios consagrados en esta Constitución y las leyes; 5) Se prohíbe toda clase de discriminación para acceder al empleo o durante la prestación del servicio, salvo las excepciones previstas por la ley con fines de proteger al trabajador*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o trabajadora; 6) Para resolver conflictos laborales y pacíficos se reconoce el derecho de trabajadores a la huelga y de empleadores al paro de las empresas privadas, siempre que se ejerzan con arreglo a la ley, la cual dispondrá las medidas para garantizar el mantenimiento de los servicios públicos o los de utilidad pública; 7) La ley dispondrá, según lo requiera el interés general, las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los salarios mínimos y sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio y cualquier otra modalidad del trabajo humano. El Estado facilitará los medios a su alcance para que las y los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor;

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

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;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 208.- Ejercicio del sufragio. Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir a las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto. Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

Los accionantes, para justificar la procedencia de las pretensiones más arriba transcritas, exponen los siguientes argumentos:

Además, la presente Acción de Inconstitucionalidad trasciende el propio ámbito de aplicación y ejecución de las normas impugnadas, en la medida en que requerimos por igual que este excelso Tribunal Constitucional emita una Sentencia Interpretativa-Aditiva con la cual establezca la correcta interpretación de un estado de emergencia y pueda exhortar a que sean emitidas las leyes, decretos y disposiciones normativas que en lo adelante permitan y viabilicen: (i) la reestructuración y recuperación sostenible de la economía en lo adelante, luego del fuerte embate de la Pandemia; (ii) la preparación correcta y jurídicamente fundamentada de la República Dominicana para situaciones de emergencia de esta naturaleza que se puedan presentar en el futuro, incluso ante posibles nuevos brotes del COVID-19.

En pocas palabras, el presente recurso de inconstitucionalidad persigue que este Honorable Tribunal Constitucional, interprete, desde la óptica de la Constitución, el alcance de los estados de excepción, específicamente, en su modalidad de estado de emergencia, a fin de que ante el surgimiento de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

escenarios futuros, tal cual el COVID-19, no se caiga en el uso excesivo, desproporcionado e irracional de una figura constitucional tan delicada como lo es el estado de excepción, cuya característica fundamental es la capacidad de limitar el ejercicio de los Derechos Fundamentales por parte del Poder Político, lo que, po [sic] suerte, no escapa al control del [sic] constitucionalidad, y de ahí la necesidad de admitir y atender en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad.

En este caso, no se impugna una ley propiamente dicha sino dos Decretos del Poder Ejecutivo y una Resolución del Congreso Nacional, lo que pudiere abrir la posibilidad de duda de la facultad o no de atacar por esta vía ese tipo de disposiciones.

No obstante, este propio Tribunal Constitucional ha establecido con su Jurisprudencia que cualquier pieza normativa de carácter general o de cumplimiento general puede ser impugnada o atacada por vía de la acción directa, procurando siempre que la Constitución se imponga como Carta Magna y principal norma de la sociedad.

A que, conforme lo establecido con anterioridad, este Honorable Tribunal puede comprobar que, a ciencia cierta, la prórroga del estado de emergencia dispuesta por los Decretos Nos. 160-20 y 161-20 y la Resolución No. 65-20, es palmariamente violatoria de varios Derechos Fundamentales consagrados en nuestra Constitución, siendo uno de ellos el **Derecho a la Libertad de Empresa, estipulado en el Artículo 50 de la Constitución de la República.**



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*A que, otra violación de carácter constitucional que se refleja de las actuaciones impugnadas, lo es la vulneración al **Derecho de Familia, establecido en el artículo 55 de la Constitución de República [sic]** y que reza de la siguiente manera [...]*

*A que, asimismo con la extensión del Estado de Emergencia que nueva vez ha sido aprobado, se violenta el **Derecho al Trabajo, establecido en el artículo 62 de la Constitución de República [sic]** y que reza de la siguiente manera: [...]*

*Cabe mencionar por su parte el **Libre Acceso a la Justicia** como una prerrogativa vulnerada con la normativa hoy impugnada, según se dispone en el **artículo 69.1 de la Constitución, que establece que: [...]***

*De igual forma, si se permite que se ejecuten los actos que hoy se impugnan, también se violenta el **Principio de Razonabilidad, plasmado en el artículo 74.2 de la Constitución, que establece que: [...]***

*Entre otras de las varias prerrogativas vulneradas por los Decretos y la Resolución hoy impugnadas, se encuentra el **Derecho al Sufragio, plasmado en el artículo 208 de la Constitución, que establece que: [...]***

*Hemos señalado la violación al **Derecho a la Libertad de Empresa**, toda vez que hay personas que tienen sus negocios y comercios en distintas escalas económicas y a la fecha se han mantenido los mismos cerrados por casi dos meses, siendo ello una situación que de manera obligatoria afectará catastróficamente el devenir empresarial de la nación, especialmente para los micro, pequeños y medianos empresarios con quienes el Estado tiene un*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

compromiso para su salvaguarda en la medida en que no se tienen las condiciones para continuar las actividades y productividad con un tiempo tan prolongado de cierre comercial obligatorio.

Es por esto que el cierre prolongado en exceso de la economía, como se ha pretendido con los actos hoy impugnados, es un impacto demasiado fuerte e insostenible para el comerciante común que no tiene la posibilidad de producir y por ende gestionar sus insumos para su mantenimiento y pagos de compromisos asumidos.

*A lo anterior también podemos agregar la actual disposición que se ha previsto por parte de **Proconsumidor**, con la cual se ha limitado y prohibido el ejercicio de ciertos negocios desde la `virtualidad`, lo cual continúa atentando contra la supervivencia de los negocios y es una violación evidente de las normativas legales sobre **Comercio Electrónico** y su viabilidad en la República Dominicana.*

Inclusive, las medidas recientes de reabrir la economía de manera escalonada o por fases, son completamente contradictorias con el mantenimiento prolongado del estado de emergencia, toda vez que un asunto tan delicado y determinante para la nación dominicana, tal cual el de reabrir su economía después de dos meses de estar cerrada, no puede caer en el vacío normativo, tal cual pretende el Poder Ejecutivo, el cual por medio de los Decretos hoy impugnados de inconstitucionales prorroga el estado de emergencia, pero no existe pieza normativa alguna para regular de manera jurídicamente organizada la reapertura escalonada de la economía.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*A que, ahora bien, en este sentido la familia como eje fundamental de la nación se está viendo vulnerada en la medida en que la extensión del estado de emergencia y sus medidas restrictivas atenta contra el sustento de los miembros de las familias dominicanas, **al tiempo que encarece los costos de la propia vida familiar al tener que utilizar los servicios de entidades de comercio limitadas, permitidas por el Estado, que en la mayoría de los casos no se circunscriben con la realidad de consumo habitual de los ciudadanos, teniendo que acceder a servicios de mayores costos para su sustento.***

*Al mismo tiempo también se ha vulnerado el **Derecho de los Trabajadores dominicanos quienes a la fecha en su gran mayoría se encuentran con contratos de trabajo suspendidos, otros han perdido sus empleos y en el gran porcentaje de los casos no están recibiendo los insumos necesarios para el mantenimiento de su día a día y el de su familia y compromisos, lo que hace insostenible continuar con el estado de emergencia y las medidas restrictivas que pretende el Poder Ejecutivo, toda vez que el pueblo dominicano estará siendo afectado en mayor medida de lo que se pretende soslayar.***

*Como parte de todas las garantías y prerrogativas que tienen los ciudadanos en la sociedad dominicana, se encuentra el **Libre Acceso a la Justicia** que es un derecho de carácter fundamental y que siempre debe mantenerse, sin mayores limitaciones. Sin embargo, como consecuencia de la **declaratoria de Estado de Emergencia** [sic] y su **continuidad extensa e impropia, los ciudadanos se están perjudicando con la imposibilidad de acceder a los tribunales y mecanismos de justicia, salvo ciertas excepciones, para dar lugar a la solución de sus conflictos legales.***



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aun durante la pandemia se presentan incumplimientos, reclamaciones por daños y perjuicios, casos pendientes de decidir, violaciones laborales, vulneraciones de derechos inmobiliarios y demás que a la fecha no se han podido presentar y continuar por el cierre de los tribunales y la inejecución de un pilar de gran importancia para la sociedad, como lo es la Justicia y su libre acceso.

Del Derecho al Sufragio.

*Como consecuencia de la declaratoria de Estado de Emergencia y sus continuas extensiones, los ciudadanos dominicanos se han visto afectados en su sagrado derecho al sufragio, en la medida en que fueron previstas unas Elecciones Presidenciales [sic] y Congresuales para el día 17 de mayo de 2020, pero las restricciones establecidas han generado que las mismas se fijaran para una fecha posterior el **5 de julio de 2020**.*

No obstante, esto es una vulneración evidente al derecho a elegir y ser elegidos que tienen todos los ciudadanos, sobre todo en las fechas previstas en la Constitución y las Leyes, porque ni la carta magna ni las legislaciones especiales establecen la posibilidad

No obstante, esto es una vulneración evidente al derecho a elegir y ser elegidos que tienen los ciudadanos, sobre todo en las fechas previstas en la Constitución y las Leyes, porque ni la carta magna ni las legislaciones especiales establecen la posibilidad de 'posposición' de elecciones ante situaciones de esta naturaleza y haber movilizadado la fecha constituye ciertamente un ejercicio impropio, sin precedentes, violatorio y que no encuentra sustento en base legal o normativa alguna.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Según el Artículo 208 de la Constitución de la República Dominicana, el sufragio no es solo un derecho sino también un deber, y por tanto los estamentos del Estado se encuentran en la obligación de generar las condiciones sanitarias, sociales y económicas que puedan garantizar que los ciudadanos puedan ejercer ese derecho al voto dentro de los parámetros normativamente establecidos al efecto y al no hacerlo, sino tomar decisiones sin base legal, se da lugar a la anulación y falta de sustento de esas actuaciones.

Sobre esta parte debemos señalar que el Principio de Razonabilidad trae como consecuencia que solo están previstas las limitaciones que puedan ser útiles o razonables y con proporcionalidad a lo que se pretende prohibir, y parece justo advertir que las medidas restrictivas desde el punto de vista social y económico que pretende mantener el Poder Ejecutivo en su momento han sido de provecho para la contención del COVID-19, pero la realidad es que a la fecha carecen de sentido práctico real sobre todo porque entran en contraposición con los Derechos Fundamentales de los ciudadanos y menos siendo siempre solicitado por el Poder Ejecutivo por un plazo adicional tan extenso como son 25 días, máxime cuando de conformidad a lo establecido en el párrafo I, del artículo 28 de la Ley Orgánica No. 21-18 sobre Regulación de los Estados de Excepción, la prórroga concedida no podrá ser mayor que al tiempo ya autorizado para cada periodo de excepción.

A que, en ese tenor, la limitación a un Derecho Fundamental viene a ser una excepcionalidad a la regla y solo debe permitirse en casos muy determinados, pero siempre utilizando la razón y favoreciendo en primer término a la persona titular del Derecho de que se trate, lo cual no ocurre en el caso de la especie, toda vez que no existe razón lógica alguna para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

continuar con un estado de emergencia y medidas de restricción económica y social cuando se ha comprobado que es más nocivo para la sociedad el confinamiento y la falta de producción y acceso a los medios económicos propios para su mantenimiento.

DE LA SENTENCIA INTERPRETATIVA A INTERVENIR Y SUS EFECTOS

DE LA SENTENCIA INTERPRETATIVA A INTERVENIR Y SUS EFECTOS, A que, conviene destacar en este aspecto que al momento de ser apoderado de una Acción Directa en Inconstitucionalidad de una norma de nuestro ordenamiento, el Tribunal Constitucional tiene una esfera específica de decisiones que puede tomar, dependiendo de las violaciones constitucionales que se consagren en la acción y de la intención y procedencia de los argumentos esgrimidos por la parte accionante.

*A que, en ese orden, de las decisiones antes descritas, en el caso de la especie este Honorable órgano juzgador puede fácilmente comprobar que procede que sea emitida una **Sentencia Interpretativa-Aditiva**, toda vez que la misma permite que un texto aunque no sea directamente inconstitucional, pero que tenga una omisión que genere una violación a un derecho constitucional, pueda ser interpretada y ajustada a la Carta Magna; lo cual es lo mismo que ocurre en el caso de la especie, ya que **actualmente el país se encuentra en ante vacío legal por la omisión producida en la redacción de las normas vigentes, al no establecerse de manera expresa los mecanismos a seguir para la reestructuración y reincorporación social, económica y sanitaria del país ante crisis de esta naturaleza, que pudieren presentarse nuevamente de manera posterior y para lo cual la sociedad dominicana debe estar preparada con un cuerpo normativo específico al efecto.***



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones oficiales

En ocasión de esta acción directa de inconstitucionalidad, las siguientes autoridades han presentado sus opiniones:

5.1. Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo

Mediante escrito depositado el veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020), el Poder Ejecutivo solicitó que se declare inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad, por entender que su objeto material escapa de la competencia del control concentrado de constitucionalidad. De manera subsidiaria, en caso de que no se acoja el petitorio anterior, solicita que se rechace la indicada acción, por entender que carece de sustento constitucional, en atención a que no se constata la vulneración de las disposiciones constitucionales alegadamente infringidas. Para justificar sus pretensiones, expone los siguientes argumentos:

La solicitud del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional para que este autorizara la declaratoria del estado de emergencia para establecer restricciones a la libertad de tránsito, asociación y reunión se sustenta en las políticas y medidas de salud pública recomendadas a los Estados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y diferentes organismos especializados alrededor del mundo en el sentido de que, ante la ausencia de una vacuna y un tratamiento uniformemente aceptado, la forma más efectiva para combatir el COVID-19 es a través del distanciamiento [sic] social, el distanciamiento físico y las medidas de higiene y protección personal. Esta es la razón exclusiva para el Poder Ejecutivo solicitar la referida autorización del Congreso Nacional con el propósito de proteger la salud, la vida y el bienestar de los dominicanos.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La gran mayoría de los argumentos esgrimidos por los accionantes para atacar por supuesta inconstitucionalidad la Resolución núm. 65-20, del 15 de mayo de 2020, del Congreso Nacional y los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos del 17 de mayo de 2020, son hechos fácticos que hacen referencia a la situación provocada por la pandemia COVID-19, así como a las políticas públicas del Gobierno dominicano, más que a las propias disposiciones atacadas y su contenido. Estos argumentos no son relevantes para la decisión del Tribunal Constitucional, pues el procedimiento de acción directa de inconstitucionalidad «está previsto como control abstracto de la constitucionalidad de los actos previstos en el artículo 185 de la Constitución y no como un remedio procesal para casos concretos»⁷.

La cita anterior es relevante porque en el fondo los accionantes están atacando una serie de actos, algunos incluso de carácter administrativo, adoptados durante -ni siquiera a causa del-estado de emergencia por los poderes del Estado y ciertos órganos extrapoder. En tal virtud, existe una clara incongruencia entre el propósito de la acción directa y el contenido de las disposiciones atacadas, además de que gran parte de lo procurado por los accionantes ni siquiera cae dentro del ámbito de lo que es susceptible de ser atacado mediante una acción directa de inconstitucionalidad.

Visto lo anterior, ninguno de los argumentos desarrollados por las partes tiene siquiera la vocación de constatar la alegada vulneración a las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 50, 55, 62, 69.1, 72.2 y 208. En consecuencia, estos argumentos fallan en cumplir la exigencia establecida en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 de «exponer [en el acto introductorio] sus

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas».

*Primeramente, los **únicos** derechos fundamentales que están siendo limitados mediante las disposiciones atacadas son las libertades de tránsito, asociación y reunión, a partir de la autorización expresa al Poder Ejecutivo en este sentido por el Congreso Nacional mediante la Resolución núm. 62-00, del 19 de marzo de 2020, de acuerdo con el marco jurídico de los estados de excepción contemplado en los artículos 262-266 de la Constitución y la Ley núm. 21-18.*

Además, los otros derechos fundamentales que, según los accionantes están siendo vulnerados por la prórroga del estado de emergencia y el mantenimiento de las medidas de distanciamiento social en realidad están siendo afectados por la situación general provocada por el COVID-19. En este sentido, la pandemia no solo afecta la vida y la salud de las personas, sino que vulnera el ejercicio de varios derechos fundamentales consagrados en la Constitución dominicana. [...]

5.2. Senado de la República Dominicana

El Senado de la República emitió su opinión respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante instancia depositada el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020). Concluye solicitando que se rechace en cuanto al fondo y, en consecuencia, que se declare conforme con la Constitución la Resolución núm. 65-20, que autoriza al presidente de la República a prorrogar, hasta por un plazo máximo de 15 días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional. En apoyo a sus pretensiones, expone los siguientes argumentos:

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicha Resolución de fecha 13 de mayo del 2020, liberada en trámites y aprobada en Única Lectura en fecha 13 de mayo de 2020. Aprobadas las modificaciones de la Cámara de Diputados en esa misma fecha.

Dicho procedimiento y trámite legislativo fue realizado en cumplimiento de los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio del año 2015, Constitución que regía al momento en que fue aprobada la Resolución No.65-20, que autoriza al Presidente de la República prorrogar, hasta por un plazo máximo de 15 días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial núm. 134-20, de fecha diecinueve (19) de marzo del 2020, los cuales estipulan lo siguiente: (...) Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción de la Resolución, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido al Poder Ejecutivo, para los fines correspondientes.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Resolución No. 65-20, que autoriza al Presidente de la República prorrogar, hasta por un plazo máximo de 15 días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial núm. 134-20, de fecha diecinueve (19) de marzo de 2020, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.3. Cámara de Diputados de la República Dominicana

La Cámara de Diputados de la República Dominicana emitió su opinión respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad mediante instancia depositada el veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020). Concluye solicitando que se rechace por improcedente, mal fundada y carente de fundamentos constitucionales y, en consecuencia, que se declaren conformes con la Constitución los decretos núm. 160-20 y 161-20, así como la Resolución núm. 65-20. En apoyo a sus pretensiones, expone los siguientes argumentos:

*En primer lugar, porque las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo, autorizadas por el Poder Ejecutivo, autorizadas por el Congreso Nacional, luego de que se presentara en el mes de marzo el primer caso de COVID-19 registrado en el país, no fueron aplicadas por capricho, sino porque fue declarado el **estado de emergencia nacional**, producto del aumento de las personas contagiadas por coronavirus, no solo en la República Dominicana, sino a escala mundial, razón por la cual fue declarado como una **pandemia** por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en lo adelante OMS. Naturalmente, los estados de excepción tienen una base constitucional muy sólida, establecida en el artículo 262 de la Constitución: [...]*

Procede apuntalar, que en la República Dominicana el estado de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19, ha sido declarado con apego estricto a las disposiciones constitucionales que establecen el estado de excepción antes citadas, a la Ley orgánica núm. 21-18, de fecha 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana y al protocolo establecido por la OMS y la OPS.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como se puede apreciar, las medidas restrictivas adoptadas por las autoridades dominicanas en coordinación con los organismos internacionales han sido proporcionales a la magnitud y peligrosidad del brote de corona virus que enfrenta el país, en aras de proteger la salud y la vida de los dominicanos.

6.16.- En atención a los planteamientos antes expuestos, no se vislumbra que los Decretos núms. 160-20 y 161-20, de fecha 17 de mayo de 2020, y la Resolución núm. 65-20, del 15 de mayo de 2020, vulneren los derechos fundamentales a la libre empresa, al trabajo, el derecho a la familia, el derecho de libre acceso a la justicia, el principio de razonabilidad y el derecho al sufragio, como han denunciado los accionantes, por los motivos siguientes:

1.- En lo relativo a la libertad de empresas, las empresas y el comercio dedicados a la producción de productos esenciales se han mantenido abiertas y dando un importante servicio a la población en medio de la pandemia. En la actualidad el Gobierno está aplicando la desescalada o reapertura gradual de los negocios que fueron cerrados, siguiendo el protocolo establecido por las autoridades.

*2.- En lo relacionado con el derecho al trabajo, el Gobierno, a través de sus programas de asistencia social dispuso subsidiar con el 70% a los empleados que devengan el salario mínimo, para que el 30% restante fuera cubierto por las empresas y los comercios que fueron cerrados por el tiempo que dure la crisis sanitaria, a los fines de que no fueran despedidos, así como otras ayudas como el programa *Quédate en Casa*, entre otros, y algunos incentivos para las entidades empleadoras.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.- *En lo que respeta al derecho a la familia, los accionantes no han manifestado de forma clara y precisa, cuál es la alegada violación.*

4.- *El sistema de justicia en estos momentos, se encuentra en un proceso de reapertura gradual y algunos tribunales especializados y áreas administrativas nunca cerraron sus puertas y se mantuvieron trabajando.*

5.- *El principio de razonabilidad no se haya dispuesto en el artículo 74.2 de la Constitución, sino en el artículo 40.15, razón por la cual, no se entiende con claridad el planteamiento de los accionantes. De todos modos, las medidas restrictivas que han sido adoptadas por las autoridades, y los programas sociales aplicados para asistir a la población más necesitada, para combatir con éxito el COVID-19, han sido efectivos, así lo demuestran las estadísticas. En consecuencia, la Resolución 65-20 y los Decretos 160-20 y 161-20, instrumentos legales que sirvieron de base para la prórroga del estado de emergencia nacional, cumplen con el primer test de razonabilidad: han sido útiles y buenas para enfrentar el problema sanitario.*

6.- *En lo relativo a la supuesta vulneración del derecho al sufragio, nunca se ha visto amenazado, simplemente las elecciones han sido pospuestas por la situación sanitaria que vive el país. En efecto, el montaje y organización de las elecciones es una atribución exclusiva de la Junta Central Electoral, la cual, con el apoyo de todos los partidos políticos, ha convocado a elecciones en el nivel presidencial y congresual para el próximo 5 de julio del año en curso.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.4. Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República emitió su dictamen respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad mediante instancia depositada el veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020). Solicita que se rechace la presente acción directa de inconstitucionalidad, por entender que los instrumentos impugnados no transgreden las disposiciones constitucionales invocadas. Para justificar sus pretensiones, expone los siguientes argumentos:

En la especie, la suspensión de ciertas actividades comerciales, resulta justificada constitucionalmente por tratarse de uno de los derechos que pueden ser suspendidos durante un estado de emergencia conforme dispone el artículo 266 de la Constitución. Además, las características de la pandemia y su demoledor efecto contagioso obligan por razones prudenciales de salud pública suspender temporalmente todas las actividades que generen aglomeración de personas y constituyan potenciales focos de contagio colectivo. De modo que, la suspensión de actividades económicas, constituye bajo estas circunstancias un fin constitucionalmente legítimo.

Esta precaución también es extensible a otras actividades sociales que involucran el ejercicio de derechos fundamentales, como el derecho al trabajo que implica la congregación de decenas o cientos de personas en un centro de trabajo, cuya cercanía física representaría un riesgo a la salud, tanto colectiva como individual de los trabajadores.

Asimismo ocurre con la actividad ante los tribunales judiciales, que congregan una multitud de personas que atendiendo la alta cantidad de servicios judiciales que ofrecen los tribunales, se corre el riesgo de un contagio masivo

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que dé al traste con las medidas de prevención que adoptan las autoridades del Estado para palear la pandemia, además de las recomendaciones prudenciales de organismos internacionales especializados en materia de salud, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En cuanto al proceso electoral y el derecho al sufragio, la suspensión temporal y aplazamiento de las elecciones nacionales a una fecha fija (5 de julio, 2020) y dentro del periodo constitucional no supondría en modo alguno la intención de desconocer o afectar el núcleo esencial del derecho al sufragio, pues el aplazamiento no elimina la potestad del ciudadano de ejercer el voto, sino que por razones válidas de salud pública, el auge de la pandemia no recomienda congregar cientos de votantes en filas, poniendo en riesgo su salud personal. De todos modos, los votantes dominicanos podrán ejercer el sufragio en toda su plenitud para las elecciones reprogramadas para el 5 de julio del 2020, por lo que no se advierte lesión alguna a este importantísimo derecho fundamental de la democracia.

6. Celebración de audiencia pública

El Tribunal Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020), quedando el presente expediente en estado de fallo.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Documentos relevantes

En el presente expediente existe constancia de los documentos que se enumeran a continuación:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Francisco Manzano, Salvador Catrain y César Ariel Sánchez, depositada el veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020).
2. Decretos núm. 160-20 y 161-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020).
3. Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020).
4. Opinión del Senado de la República Dominicana, depositada en la Secretaría de este tribunal constitucional el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020).
5. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, depositada en la Secretaría de este tribunal constitucional el veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020).
6. Opinión de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, depositada en la Secretaría de este tribunal constitucional el veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020).
7. Dictamen de la Procuraduría General Administrativa, depositada en la Secretaría de este tribunal constitucional el veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020).

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución dominicana; y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad del accionante

9.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, que reconoce dicha condición a toda persona que esté revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.2. En esencia, se trata de la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona, física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, para actuar en procesos y procedimientos jurisdiccionales como accionantes. Sobre este aspecto, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución dominicana, dispone:

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

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

9.3. En sentido similar, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, establece:

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

9.4. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad ante este tribunal, fue dictada la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se sentó el criterio siguiente:

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

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

9.5. En tal sentido, se verifica que los accionantes tienen legitimación procesal activa para la interposición de la presente acción directa de inconstitucionalidad, dada su condición de ciudadanos dominicanos, en ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos.

10. Inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad

10.1. Los accionantes procuran que se declare la nulidad de los decretos núm. 160-20 y 161-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020) y de la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional de la República Dominicana el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020).

10.2. Mediante el Decreto núm. 160-20 se dispuso la prórroga del estado de emergencia en todo el territorio nacional por quince (15) días, contados a partir del dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020). De igual forma, mediante el Decreto núm. 161-20 se dispuso que se mantenían vigentes las medidas de distanciamiento social adoptadas por el Poder Ejecutivo desde el diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020), incluyendo las implementadas por la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del Coronavirus, con sus modificaciones, para combatir la pandemia COVID-19, así como el *toque de queda* en todo el territorio nacional.

10.3. Por su parte, la aludida resolución núm. 65-20, autorizó al presidente de la República a prorrogar el estado de emergencia en todo el territorio nacional por un

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plazo máximo a quince (15) días, contados desde el dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020). En adición, el decreto mantuvo vigentes las facultades extraordinarias contenidas en el Decreto núm. 134-20, del diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020), sustentado en la autorización del Congreso Nacional contenida en la Resolución núm. 62-20, de la misma fecha.

10.4. Resulta necesario señalar que mientras la presente acción directa de inconstitucionalidad agotaba el curso procesal correspondiente ante este tribunal, el tiempo durante el cual debía mantenerse en vigencia los actos impugnados ya se había consumado, pues la Resolución núm. 65-20 autorizaba la prórroga del estado de excepción por un espacio de tiempo no mayor a quince (15) días.

10.5. Similar es la situación en lo que concierne a los decretos núm. 160-20 y 161-20, pues la prórroga del estado de emergencia tuvo lugar con base en lo prescrito en la autorización del mismo contenido en la Resolución núm. 65-20, que autorizaba la prórroga del estado de emergencia.

10.6. Con base en todo lo antes expuesto, es posible advertir que no tendría sentido alguno pronunciarse sobre la constitucionalidad de instrumentos normativos que no tienen efecto jurídico alguno, en tanto han dejado de existir en el ordenamiento jurídico, razón por la cual este tribunal constitucional considera que la presente acción directa de inconstitucionalidad deviene en inadmisibile.

10.7. En relación con la falta de objeto por haber desaparecido la norma impugnada, este tribunal constitucional ha prescrito en su Sentencia TC/0025/13, del seis (6) de marzo de dos mil trece (2013):

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es preciso poner de manifiesto que durante la pendencia del presente recurso de inconstitucionalidad el objeto de la resolución al que nos referimos en párrafos anteriores, y que es el perseguido mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad quedó extinguido, al consumarse las elecciones del nivel presidencial el pasado veinte (20) de mayo del dos mil doce (2012); por lo que, siendo regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad en el derecho comparado que la derogación extingue su objeto, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad.

10.8. En un caso de supuestos fácticos similares al que nos ocupa, este tribunal mediante su Sentencia TC/0436/20, del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020), señaló lo siguiente:

En todo lo anterior se advierte que el control concentrado de constitucionalidad, al tener por objeto la depuración objetiva del ordenamiento jurídico de una norma infraconstitucional, no tendría sentido pronunciarse sobre preceptos que ya no surten ningún efecto jurídico, por cuanto estos han dejado de existir en el ordenamiento jurídico. De ahí que deba entenderse que de forma sobrevenida ha desaparecido el objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad.

10.9. En virtud de lo antes señalado, procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en lo que concierne a los decretos núm. 160-21 y 161-21, así como de la Resolución núm. 65-20, por carecer de objeto, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta decisión.

10.10. Por otro lado, los accionantes solicitan que este tribunal emita una sentencia interpretativa-aditiva, mediante la cual se ordene o exhorte al Congreso de la República Dominicana, al Poder Ejecutivo y a cualquier otro estamento

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

correspondiente, que sean emitidas las leyes, decretos y disposiciones normativas que permitan y viabilicen la reestructuración y recuperación sostenible de la economía en lo adelante y los meses subsiguientes, luego del fuerte embate de la pandemia del COVID-19, así como la preparación correcta y jurídicamente fundamentada de República Dominicana para situaciones de emergencia de esta naturaleza que se puedan presentar posteriormente, en cuanto a la materia civil, penal, comercial, laboral y demás.

10.11. Como fundamento, señalan que actualmente el país se encuentra en ante vacío legal por la omisión producida en la redacción de las normas vigentes, al no establecerse de manera expresa los mecanismos a seguir para la reestructuración y reincorporación social, económica y sanitaria del país ante crisis de esta naturaleza, que pudieren presentarse nuevamente de manera posterior y para lo cual la sociedad dominicana debe estar preparada con un cuerpo normativo específico al efecto.

10.12. Si bien este tribunal es el órgano competente para conocer de la posible vulneración al texto constitucional en virtud de la omisión en que pudieren incurrir los órganos y poderes públicos, lo cierto es que recae sobre la parte accionante el deber de señalar concretamente cuál es el precepto constitucional que entiende que se ha vulnerado con la omisión invocada. En el presente caso, no ha sido posible advertir cuál es la disposición constitucional ha sido infringida con la omisión invocada por los accionantes, lo que impide que este tribunal constitucional esté en condiciones de estatuir sobre lo pretendido en la especie, por lo que la acción resulta inadmisibles en lo que concierne a este aspecto.

10.13. Los accionantes solicitan, además, que se ordene a la Junta Central Electoral, o cualquier otra autoridad estatal que sea competente, la emisión de un reglamento para la regulación de las elecciones a escala provincial y nacional, durante la declaratoria de un estado de emergencia, o cualquier otro estado de excepción, para

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la protección del derecho fundamental al sufragio. Sin embargo, tras lectura minuciosa de la instancia mediante la que se ha incoado la presente acción directa de inconstitucionalidad, tal y como ocurre en el caso anterior, este tribunal constitucional ha podido advertir que la misma no contiene motivación o fundamento alguno a partir del cual sea posible constatar cuál es la infracción de índole constitucional en que ha incurrido el órgano de administración electoral, sino que, los accionantes se han limitado a incluir este pedimento en la parte conclusiva de su instancia.

10.14. La misma solución se aplicará en lo que concierne a la solicitud de emisión de una sentencia interpretativa en la que se haga constar cuál sería la interpretación conforme a la Constitución de la Ley núm. 21-18, que regula los estados de excepción, frente a las previsiones de los artículos 262 y siguientes de la Constitución, pues en la instancia contentiva de la presente acción no existe constancia de argumentos concretos que pongan de manifiesto en qué medida la norma impugnada transgrede los preceptos constitucionales alegadamente vulnerados, lo que hace que esta alta corte no se encuentre en condiciones de estatuir sobre la procedencia o no de dicha pretensión.

10.15. En este punto, resulta pertinente destacar que el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 dispone que el escrito mediante el que se interponga la acción debe exponer en forma clara y precisa los fundamentos que sustentan la alegada inconstitucionalidad, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

10.16. Es decir, es menester una exposición clara y concreta de lo que se supone contraviene los postulados de Constitución de la República en relación con el acto atacado. En tal sentido, este tribunal, haciendo una interpretación de lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 y la jurisprudencia comparada, ha precisado

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que es requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama, señalando que, sin caer en formalismos técnicos, los cargos formulados por el demandante deben tener:

Certeza. La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada, lo cual no fue cumplido por los accionantes, toda vez que la alegada infracción constitucional no fue precisada ni vinculada expresamente a las disposiciones atacadas.

Especificidad. Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución de la República. Esta condición ha sido insatisfecha en la especie, puesto que el escrito introductorio de la acción carece de presupuestos argumentativos pertinentes y precisos, que indiquen de qué manera las disposiciones objetos de la presente acción infringen la Constitución de la República.

Pertinencia. Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referida a situaciones puramente individuales, como se verifica en la especie, toda vez que los alegatos en torno al derecho de propiedad que los accionantes reclaman, más bien podrían corresponder a una demanda en pago de justo precio y son totalmente ajenos a la naturaleza de la presente acción.¹

¹Sentencias TC/0150/13, de veintitrés (23) de septiembre de dos mil trece (2013); TC/0197/14, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil catorce (2014); TC/0359/14, de veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0061/17, de siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017); y TC/0465/18, de catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0063/19, de nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019); TC/0520/19, del dos (2) de diciembre de dos mil diecinueve (2019); TC/0237/20, del siete (7) de octubre de dos mil veinte (2020); y TC/0160/21, del quince (15) de junio de dos mil veintiuno (2021), entre otras.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.17. Similar criterio se estableció en la Sentencia TC/0021/15, del veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015), en la que esta alta corte dispuso lo siguiente:

En sintonía con lo antes indicado, en su Sentencia TC/0095/12 este tribunal constitucional, haciendo acopio de la jurisprudencia constitucional comparada, destacó estos presupuestos argumentativos que, como mínimos, deben contener las acciones en inconstitucionalidad, enseñando:

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada ha establecido que la demanda en inconstitucionalidad debe contener como presupuesto argumentativo, la identificación de las normas constitucionales que se aleguen violadas por el acto o norma cuestionado en inconstitucionalidad: La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos...los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia) (Sent. C987/05 de fecha 26 de septiembre del 2005 de la Corte Constitucional de Colombia).

10.18. Por igual, en lo concerniente a la aplicación del artículo 38 de la Ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional señaló mediante su Sentencia TC/0089/14, del veintiséis (26) de mayo de dos mil catorce (2014):

La legislación comparada fue igualmente aplicada en la especie: sobre este punto, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado lo siguiente: El juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la constitución política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido [Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. C-353-98].

10.19. En virtud de las motivaciones expuestas precedentemente, procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad, tal y como se hará en el dispositivo de esta decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; y José Alejandro Ayuso, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto salvado del magistrado Miguel Valera Montero. Constan en acta el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y el voto salvado del magistrado Domingo Gil, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez, contra los Decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020), así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva, por los motivos expuestos en esta decisión.

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

TERCERO: ORDENAR que la presente sentencia sea notificada, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez; al Poder Ejecutivo; al Senado de la República; la Cámara de Diputados de la República Dominicana; y a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, número 137-11. En tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que exponemos a continuación:

1. Los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez presentaron una acción directa de inconstitucionalidad en contra de los Decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo en fecha diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional en fecha quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020).
2. Los accionantes alegaban que estas disposiciones transgredían, entre otras cosas, los artículos 50, 55, 62, 69.1, 74.2 y 208 de la Constitución dominicana. La mayoría decidió inadmitir la acción por juzgar que carecía de objeto. Consecuentemente, al desaparecer la norma atacada del ordenamiento jurídico, decidimos que quedaba extinto el objeto e interés jurídico de la acción.
3. Disentimos en nuestro voto porque entendemos que en el Pleno debe aprobar un cambio de precedente respecto de la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por haber sido derogada la norma impugnada. De manera puntual, entendemos que hay excepciones que justificarían que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo, aun la norma no se encuentre vigente.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Para sustentar nuestro voto y abordar el asunto en una dimensión completa, veremos algunos puntos esenciales sobre la justicia constitucional, la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad (§ 1). Luego, abordaremos brevemente algunas concepciones sobre la acción directa de inconstitucionalidad (§ 2) y, finalmente, culminaremos refiriéndonos a la necesidad de un cambio de precedente (§ 3).

1. Justicia constitucional, supremacía constitucional y control de constitucionalidad

5. La Constitución indica que “[t]odas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado”², para concluir afirmando que: “Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto”³ que le sean contraria. Así, la Constitución, entre otras funciones no menos importantes, opera como un límite de los poderes públicos. Como diría Ray Guevara: “Existe para reconocer, garantizar y proteger los derechos del ciudadano”⁴, pero también —diríase, incluso, que principalmente— “para frenar el poder”⁵. A tal nivel que, si no logra limitar el poder, podría decirse que no es otra cosa que un “verdadero pedazo de papel”⁶ y, en tal virtud, sería imposible garantizar y proteger los derechos de todas las personas. Entonces, al limitar el poder, la Constitución libera al pueblo del

²Constitución de la República Dominicana, artículo 6; en: CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro); TEJADA (Leonor) (coordinadores), *La Constitución dominicana y sus reformas (1844- 2015)*, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Editora Búho, Santo Domingo, segunda edición, 2019, tomo II, p. 1467.

³ *Ídem*.

⁴ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, Amigo del Hogar: Santo Domingo, República Dominicana, 2014, p. 91.

⁵ *Ídem*.

⁶ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho constitucional*, IUS NOVUM, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, cuarta edición, 2013, p. 69.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“control absoluto de los gobernantes”⁷ y les permite participar legítimamente “en el proceso de poder”.⁸

6. Según Aragón Reyes: “La racionalidad política descansa en la libertad y[,] por ello[,] la Constitución ha de ser, sobre todo, el instrumento que la garantice, lo que s[ol]o es posible si a su vez se limita el poder”.⁹ Así las cosas, conforme Lowenstein, no es posible que exista una sociedad justa ni que se puedan proteger los derechos individuales si no hay límites para quienes detentan el poder.¹⁰ Por tanto, la sociedad ha identificado que la mejor manera de lograr aquello es estableciendo frenos en forma de un “sistema de reglas fijas”¹¹ que limiten el ejercicio del poder político,¹² de tal forma que, todavía con Lowenstein: “La Constitución se convirtió[,] así[,] en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder”.¹³

7. Por eso, según Eto Cruz, “desde los orígenes históricos del constitucionalismo ha existido la vocación de controlar los excesos del poder”,¹⁴ pues muchos actos estatales, expresado a través del poder político, pueden estar revestidos de arbitrariedad o irrazonabilidad.¹⁵ “De ahí que ha surgido la idea de que los excesos deben ser controlados”.¹⁶ La Constitución, por tanto, en los términos de Tobo Rodríguez, “limita el ejercicio del poder político, establece la órbita de los derechos de los gobernados, prevé las atribuciones del Estado, crea los órganos mediante los

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

⁹ ARAGÓN REYES (Manuel), *Estudios de derecho constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, España, segunda edición, 2009, p. 163.

¹⁰ Cfr. LOWEYNSTEIN (Karl), *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, España, 1957, p. 149.

¹¹ Ídem.

¹² Cfr. Ídem.

¹³ Ídem.

¹⁴ ETO CRUZ (Gerardo), *Derecho procesal constitucional: su interpretación y desarrollo jurisprudencial*, Grijley, Lima, Perú, 2019, sexta edición, volumen III, p. 1883.

¹⁵ Cfr. Ídem.

¹⁶ Ídem.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuales actúa”¹⁷ y “consagra los mecanismos que permiten hacer efectivos los derechos estipulados a favor de las personas”¹⁸. De tal forma, dice Torres Muro:

Si la ciencia nos enseña a distinguir lo que es diferente, no cabe duda de que s[o]lo puede hablarse de Constitución, científicamente, cuando el documento recoge, por un lado, la garantía de los derechos, de modo que los ciudadanos tengan un ámbito de libertad lo más amplio posible en el que el Estado no pueda inmiscuirse; y, por otro, un sistema de pesos y contrapesos, de división de poderes, de controles al fin y al cabo, que asegure que las autoridades públicas no tengan nunca el poder ilimitado propio de los déspotas.¹⁹

8. Ese sistema de pesos y contrapesos, o de equilibrio y distribución de poderes, *“sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho”²⁰ que, a su vez, es una “garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura”²¹.*

9. De esta forma, la Constitución *“constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de las fuerzas políticas en un momento determinado”²² y es la “base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta*

¹⁷ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), *La Corte Constitucional y el control de constitucionalidad en Colombia*, Ibáñez, Bogotá, Colombia, cuarta edición, 2012, p. 167.

¹⁸ *Ídem*.

¹⁹ TORRES MURO (Ignacio), *Los controles y garantías en la Constitución dominicana*, en GONZÁLEZ-TREVIJANO (Pedro), ARNALDO ALCUBILLA (Enrique), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, La Ley, Madrid, España, tomo I, 2012, p. 288.

²⁰ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 2 de febrero de 2006, expediente 0030-2005-PI/TC, [en línea], <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.pdf>.

²¹ *Ídem*.

²² KELSEN (Hans), *Sobre la jurisdicción constitucional*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, segunda edición, 2018, pp. 64-65.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*recíproca de los miembros de la colectividad estatal”.*²³ Así, “*la creación de una [C]onstitución tiene como fin organizar la estructura del Estado y los principios generales que organizan su funcionamiento, fijar límites y determinar patrones de acción entre los poderes públicos*”.²⁴ Al hacerlo, se convierte en una “*norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política e informar todo el ordenamiento jurídico*”.²⁵

10. Estas cualidades suponen que la Constitución comprende un proyecto político que refleja los ideales, valores y principios de un pueblo; una respuesta social, reflejada en disposiciones constitucionales orientadas “*a los requerimientos de la realidad que norma*”;²⁶ y un contrato social que contiene los acuerdos a los que han llegado las distintas y variadas fuerzas políticas representadas en la asamblea constituyente.²⁷ Por ello, “*la Constitución exige no solo que no se cree legislación contraria a sus disposiciones, sino que la aplicación de tal legislación se realice en armonía con ella misma*”.²⁸

11. En la medida que la Constitución logre todo lo anterior, cumple con su “*función distribuidora*”,²⁹ en cuanto limita a los gobernantes; y con su “*función regularizadora*”,³⁰ en cuanto alcanza cierto balance en las relaciones entre gobernantes y gobernados.³¹ Pero, para verdaderamente alcanzar sus objetivos y

²³ *Ídem.*

²⁴ POTENTINI ADAMES (Trajano Vidal), *Manual de derecho constitucional dominicano: guía doctrinal y conceptual de la Constitución reformada*, Ediciones Jurídica Trajano Potentini, Santo Domingo, República Dominicana, 2010, p. 172.

²⁵ Tribunal Constitucional de España, Sala Primera. Sentencia 9/1981, del 31 de marzo de 1981, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/9>

²⁶ BLUME FORTINI (Ernesto), *El proceso de inconstitucionalidad en el Perú*, Adrus, Lima, Perú, 2009, pp. 126-127.

²⁷ *Cfr. Ídem.*

²⁸ Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia del 27 de septiembre de 2005, expedientes 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC.

²⁹ BLUME FORTINI (Ernesto), ob. cit., pp. 126-127.

³⁰ *Ídem.*

³¹ *Cfr. Ídem.*

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplir con su función, y evitar que se transforme en un pedazo de papel o en una simple carta de intenciones, es imprescindible que sus disposiciones vengán acompañadas de todo un

*paquete normativo que asegure su operatividad, pues su éxito o fracaso depende, en gran medida, de que sus normas reglamentarias mantengan su inspiración, su racionalidad, su lógica y, en general, su plena vigencia. Vale decir, que estén impregnadas de aquel elemento tipificante y habilitador de la eficacia constitucional de la norma infraconstitucional [...]*³²

12. Este ejercicio de control guarda una importante relación con el Estado constitucional de derecho y, más concretamente, con el Estado social y democrático de derecho como “*respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado*”³³ y que se funda en “*nuevos valores-derechos*”³⁴ que se manifiestan institucionalmente a través de mecanismos de democracia participativa y de control político y jurídico del poder, así como de un “*catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política*”.³⁵

13. De esta manera, encontramos que el principio democrático es la “*columna vertebral de todo el sistema constitucional y cuya formulación más abstracta consistiría en sostener que, para la Constitución, el poder pertenece en última instancia al pueblo*”.³⁶ Es decir, no podemos decir que hay un verdadero Estado constitucional si no es, realmente, democrático y de derecho; y, por tanto, si la

³² *Ídem.*

³³ Corte Constitucional de Colombia, Sala Primera de Revisión. Sentencia T-406/92, del 5 de junio de 1992, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm>.

³⁴ *Ídem.*

³⁵ *Ídem.*

³⁶ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 641.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución carece de los medios para lograr limitar el poder a través del derecho, de un “*sistema de control judicial de la constitucionalidad*” o de un sistema de “*aplicación judicial de la Constitución*”.³⁷

14. El contexto es propicio para recordar algunas líneas de *Marbury v. Madison* (5 U.S. 137). En aquella emblemática decisión de la Corte Suprema estadounidense, los jueces se cuestionaban si un acto contrario a la Constitución podía convertirse en ley. Para resolver el asunto, consideraron que la Constitución se basa en unos principios que, al haber sido reconocidos tiempo atrás y que emanaron de una autoridad suprema que rara vez puede actuar, son considerados fundamentales y permanentes. Entonces, se preguntaban los jueces: si esto es así, ¿qué sentido tendría que por escrito la Constitución haya establecido poderes y límites si, en cualquier momento, estas limitaciones pueden traspasarse?

15. En efecto, los jueces estadounidenses indicaron que “*la distinción entre un gobierno con poderes limitados e ilimitados desaparece si esos límites no limitan a las personas a quienes se imponen, y si los actos prohibidos y los permitidos son de igual obligación*”.³⁸ Así —concluyeron los magistrados—, entre las alternativas de que la Constitución controla cualquier acto legislativo que le sea contraria o de que el Poder Legislativo puede alterar la Constitución por una ley ordinaria, no hay término medio y, así, que:

La Constitución es una ley superior, suprema, inmutable por medios ordinarios; o está al nivel de los actos legislativos ordinarios y, como otros actos, es modificable cuando al Legislativo le plazca modificarla. Si la primera parte de la alternativa es verdadera, entonces un acto legislativo

³⁷ ARAGÓN REYES (Manuel), ob. cit., p. 245.

³⁸ Corte Suprema de Estados Unidos de América, Sentencia *Marbury v. Madison* (5 U.S. 137), del 24 de febrero de 1803.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*contrario a la Constitución no es ley; si la última parte es la verdadera, entonces las constituciones escritas son intentos absurdos, por parte del pueblo, de limitar un poder ilimitable en su propia naturaleza.*³⁹

16. Cuando el constituyente del 2010 creó el Tribunal Constitucional dominicano, lo hizo, precisamente, con ello en mente: *“para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales”*,⁴⁰ conforme los términos del artículo 184 constitucional. Se trata de una clara manifestación del constituyente de *“someter la acción pública y los órganos del Estado a la disciplina constitucional”*,⁴¹ como diría González Rivas.

17. Los tribunales constitucionales, entonces, son *“concebidos como elementos de contrapeso y de control político para impedir a los otros órganos del Estado traspasar sus competencias, haciendo respetar los valores que expresa la Constitución”*.⁴² Son *“esa instancia decisoria neutral de los posibles conflictos entre los distintos centros de poder, evitando cualquier predominio o auge excesivo de alguno de los tres poderes sobre otro”*.⁴³ Su importancia es tal que hoy en día es difícil imaginarse un efectivo sistema de control del poder que carezca de una corte constitucional con amplias competencias,⁴⁴ ni un sistema político que pueda funcionar adecuadamente sin una.⁴⁵

³⁹ *Ídem*.

⁴⁰ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., p. 1536.

⁴¹ GONZÁLEZ RIVAS (Juan José), *El Tribunal Constitucional*, en GONZÁLEZ-TREVIJANO (Pedro), ARNALDO ALCUBILLA (Enrique), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, La Ley, Madrid, España, tomo II, 2012, p. 1000.

⁴² TOBO RODRÍGUEZ (Javier), ob. cit., p. 150.

⁴³ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), *El Tribunal Constitucional: pasado, presente y futuro*, Tirant lo blanch: Valencia, España, 2012, p. 64.

⁴⁴ *Cfr.* SOLANO CARRERA (Luis Fernando), *La Corte Constitucional como intérprete definitivo de la Constitución*, en *Constitución y justicia constitucional: jornadas de derecho constitucional en Centroamérica*. Consell de Garanties Estatutaries de Catalunya, Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, España, volumen II, 2012, p. 27.

⁴⁵ *Cfr.* FAVOREU (Louis), *Los tribunales constitucionales*, en FERRER MC-GREGOR (Eduardo), *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, México, 2001, p. 107.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Como es obvio, por su naturaleza, los tribunales constitucionales resuelven controversias altamente relevantes para la sociedad que necesariamente hacen referencia a “*las limitaciones constitucionales establecidas al poder*”⁴⁶ y que, consecuentemente, tienen “*indudables connotaciones políticas en la medida en que la disputa sobre el ejercicio, la distribución y el uso del poder constituyen el núcleo de la política*”.⁴⁷

19. Con base en ello, la LOTCPC, en su artículo 1, define al Tribunal Constitucional como “*el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad*”.⁴⁸ En esencia, el constituyente ha creado un órgano para hacer efectivo ese necesario límite al poder político y, con ello y a la vez, garantizar los derechos fundamentales; para lograr lo cual, ha dispuesto el constituyente, en el citado artículo 184, que las decisiones del Tribunal Constitucional “*son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado*”.⁴⁹

20. La labor del Tribunal Constitucional es una de control de constitucionalidad, entendido, en palabras de Jorge Prats, como el “*mecanismo a través del cual se verifica la inconstitucionalidad y se garantiza así la supremacía constitucional*”,⁵⁰ que no es más que la “*puesta en obra del principio de separación del poder constituyente y de los poderes constituidos*”.⁵¹ Y esta separación se da no solo al momento de proclamarse una Constitución, sino que, al estar plasmada la voluntad del constituyente desde su origen, fundamenta permanentemente el orden jurídico y

⁴⁶ GONZÁLEZ RIVAS (Juan José), ob. cit., p. 1000.

⁴⁷ *Ídem*.

⁴⁸ LOTCPC, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Editora Tele3, Santo Domingo, segunda edición, 2014, pp. 11-12.

⁴⁹ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en: CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., p. 1536.

⁵⁰ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 442.

⁵¹ *Ídem*, p. 449.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estatal, constituyendo un límite a la potestad del legislador.⁵² De ahí que, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución, es al Tribunal Constitucional que le corresponde “*custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquel*”.⁵³

21. Al hilo de ello, en la medida en que la Constitución expresa la voluntad de un pueblo, la cual debe prevalecer sobre la voluntad de los órganos constituidos, entonces, como dice Brewer- Carías, “*el primer y principal derecho constitucional que los ciudadanos tienen en un Estado de derecho[] es el derecho a dicha supremacía, es decir, al respeto de la propia voluntad popular expresada en la Constitución*”.⁵⁴ Y así:

*El constitucionalismo moderno, por tanto, [...] está montado no s[o]lo en el principio de la supremacía constitucional, sino en el principio de que, como secuela del anterior, también existe un derecho del ciudadano a esa supremacía, que se concreta, conforme al principio de separación del poder, en un derecho fundamental a la tutela judicial de la supremacía constitucional.*⁵⁵

22. En parte, es de ahí que nace o se concreta la justicia constitucional como “*una noción material equiparable a «control de constitucionalidad»*”,⁵⁶ que “*es el que se*

⁵²Cfr. Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 76/1983, del 5 de agosto de 1983, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204>

⁵³ Ídem.

⁵⁴BREWER-CARÍAS (Allan), *El amparo a los derechos y libertades constitucionales: una aproximación comparativa*, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (Lorenzo), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional*, Civitas, Madrid, España, volumen III, 1993, p. 2696.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ BREWER-CARÍAS (Allan), *El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*, en FERRER MAC-GREGOR (Eduardo), JORGE PRATS (Eduardo), VII

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejerce por un órgano competente, a través de un pronunciamiento definitivo respecto de la concordancia de ciertas normas jurídicas con la integridad y la primacía de la Carta Política".⁵⁷ El control de constitucionalidad implica, entonces, que los jueces fijen el significado, alcance y consecuencias de las disposiciones, valores, principios y mandatos constitucionales.⁵⁸

23. Dicho de manera más directa, la justicia constitucional es *“el mecanismo a través del cual se concreta la supremacía constitucional”*⁵⁹ o se persigue *“asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales”*.⁶⁰ Y esto porque *“la eficacia de una Constitución depende, en buena medida, de que ella establezca los instrumentos propios de la justicia constitucional, pues[,] sin [e]stos, la Carta Política correría el riesgo de volver a ser un texto retórico”*.⁶¹ O, en términos más sencillos aportados por Ray Guevara, *“los mecanismos de control constitucional se diseñan pensando en los malos gobernantes, y para evitar que los buenos se conviertan en malos”*.⁶² De esta forma, el objetivo de los órganos a cargo de impartir justicia constitucional es vigilar que el poder se sujete a la Constitución, que es igual a conseguir su limitación y, así, conforme Castillo Córdova:

En esta medida no será exagerado afirmar que ahí donde el Estado se ha organizado jurídicamente con base en una Constitución, no será posible hablar de verdadera democracia si a la vez no existe una jurisdicción constitucional que realice un efectivo control de la constitucionalidad, pues

Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 293.

⁵⁷Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-037/96, del 5 de febrero de 1996, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-037-96.htm>.

⁵⁸Cfr. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-432/98, del 19 de agosto de 1998, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-432-98.htm>.

⁵⁹ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 445.

⁶⁰ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 58.

⁶¹ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), ob. cit., p. 164.

⁶² RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., 2014, p. 103.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*no habrá democracia ahí donde no haya ni limitación real del poder, ni vigencia efectiva de los derechos fundamentales.*⁶³

24. En esa línea, la referida LOTCPC indica, en su artículo 5, que la justicia constitucional “*se realiza mediante procesos y procedimientos jurisdiccionales que tienen como objetivo sancionar las infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales*”.⁶⁴ Y por “*infracción constitucional*”, la misma ley se encarga de definirla en su artículo 6:

*cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.*⁶⁵

25. Esta definición es interesante, pues, conforme Jorge Prats,

al juzgador no le basta, al momento de impartir justicia constitucional, con constatar la constitucionalidad de una norma, acto u omisión [,] sino que debe, además, comprobar que de dicha norma, acto u omisión no se deriven efectos inconstitucionales o una interpretación o aplicación por los poderes públicos constitucionalmente inadmisibles o que tenga “como consecuencia

⁶³ CASTILLO CÓRDOVA (Luis), *El Tribunal Constitucional peruano y su dinámica jurisprudencial*, Palestra, Lima, Perú, 2008, p. 51.

⁶⁴ LOTCPC, ob. cit., p. 12.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 13.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*restar efectividad a los principios y mandatos” contenidos en la Constitución [...]*⁶⁶

26. De tal definición podríamos inferir que estaremos ante una infracción constitucional:

1. Cuando la contradicción de la norma, acto u omisión recaiga respecto de:

a. Su texto;

b. Sus efectos; o

c. Su interpretación o aplicación; o

2. Cuando la norma, acto u omisión tenga como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos constitucionales.

27. Continuando con la justicia constitucional, podríamos decir que su objetivo es, en palabras de Potentini Adames, “*prevenir y eventualmente reprimir*”⁶⁷ las infracciones constitucionales, con el propósito de reestablecer la fuerza normativa y la supremacía de la Constitución.⁶⁸ Y es que sin un buen paquete de garantías que hagan efectiva la Constitución “*frente a los conflictos constitucionales que se producen al interior de cada sociedad política*”,⁶⁹ esta se transformaría —de nuevo— en una carta de intenciones.⁷⁰ Por eso, la jurisdicción constitucional, en

⁶⁶ JORGE PRATS (Eduardo). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*, IUS NOVUM, Santo Domingo, República Dominicana, segunda edición, 2013, p. 29.

⁶⁷ POTENTINI ADAMES (Trajano Vidal), ob. cit., p. 309.

⁶⁸ Cfr. *Ídem*

⁶⁹ *Ídem*.

⁷⁰ Cfr. *Ídem*.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tanto integrante del sistema de control de constitucional, se convierte en una verdadera garantía de la supremacía constitucional.⁷¹

28. En igual sentido, podemos decir que la justicia constitucional tiene una alta importancia para la democracia. La república democrática, como diría Kelsen, “*no puede defenderse mejor que organizando todas las garantías posibles de la regularidad de las funciones estatales. Mientras más se democratizan, más fortalecido debe ser el control. La [j]usticia [c]onstitucional tiene que ser, también, apreciada desde este punto de vista*”.⁷²

29. De hecho, la experiencia comparada ha demostrado que pocos —por no decir ninguno— de los países que han logrado liberarse de regímenes antidemocráticos o salir de fuertes tensiones internas han encontrado mejores herramientas para combatir e incluso impedir el retorno al pasado que la introducción de la justicia constitucional en su forma de gobierno;⁷³ y, por cierto, República Dominicana no es la excepción. De ahí que los tribunales constitucionales estén tan ligados a la noción de democracia.⁷⁴ Y es que el principio democrático se hace eficaz en la fundamentación del poder, en la participación en el poder y en la organización y funcionamiento de los poderes públicos.⁷⁵ Por eso, la justicia constitucional es imprescindible para la consecución de la dimensión material de la democracia, pues evita que, como dice Castillo Córdova, “*el ejercicio del poder de la mayoría se realice al margen de la sujeción efectiva a la Constitución en general y a los derechos fundamentales en particular*”.⁷⁶ Y es necesaria porque

⁷¹ Cfr. *Ídem*.

⁷² KELSEN (Hans), ob. cit., p. 113.

⁷³ Cfr. CAPPELLETTI (Mauro), *¿Renegar de Montesquieu? La expansión y legitimidad de la justicia constitucional*, en Revista Española de Derecho Constitucional (REDC), año 5, n.º 17, 1986, p. 16.

⁷⁴ Cfr. OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 69.

⁷⁵ Cfr. JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 641.

⁷⁶ CASTILLO CÓRDOVA (Luis), ob. cit., pp. 49-50.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pretenderá que el ejercicio del poder no se desenvuelva de modo irracional o arbitrario, sino que transcurra por los cauces que brotan de las normas, principios y valores reconocidos en la Constitución; y[,] como se sabe, s[o]lo a través de un ejercicio limitado y racional del poder es posible constituir una comunidad política en la que la persona humana pueda desarrollarse plenamente como tal [...] Y es una realidad idónea porque [...] la organización judicial de la función de control de la constitucionalidad de los actos del poder [...] es la que mejor disposición presenta para interpretar y aplicar la Constitución correctamente[.]⁷⁷

30. Al hilo de ello es que podemos decir que “*la creación del Tribunal Constitucional constituye el antes y después de la democracia dominicana*”.⁷⁸

31. Asimismo, alrededor de la justicia constitucional orbitan importantes principios rectores que, al tenor del artículo 7 de la LOTCPC, rigen este sistema; entre los cuales se impone mencionar los de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, inconvalidabilidad, informalidad, oficiosidad y supletoriedad. En la medida que se aplican estos principios, cabe retener, sin embargo, la naturaleza especial de la justicia constitucional.

32. Una interpretación combinada de ellos permite afirmar que los procesos constitucionales no pueden someterse a “*formalismos salidos de una concepción ritual de la justicia que rinde culto a las formas procesales por ellas mismas*”.⁷⁹ Es decir, las exigencias que pretendan limitar o dificultar el uso, trámite o decisión de los procesos constitucionales, *por fuera o más allá* de sus esenciales —en ocasiones exigentes y especialmente rigurosas— condiciones de admisibilidad, acorde a sus

⁷⁷ *Ibid.*, p. 50.

⁷⁸ RAY GUEVARA (Milton). *Opinión constitucional*, ob. cit., p. 180.

⁷⁹ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 486.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propias reglas y naturaleza, fijadas por las normas pertinentes, tiende a reñir con la naturaleza y propósitos que traza la letra y espíritu de la Constitución.⁸⁰

33. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha dicho, refiriéndose a los requisitos adjetivos de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad de dicho país, que se debe evitar ser “*excesivamente riguroso*”,⁸¹ debiendo preferirse “*una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana*”⁸² y su acceso a un recurso judicial efectivo ante el Tribunal Constitucional.⁸³ Es decir, “*ningún requisito formal puede convertirse en «obstáculo que impida injustificadamente un pronunciamiento sobre el fondo»*”,⁸⁴ pues los formalismos que no estén “*justificados y proporcionados conforme a las finalidades para que se establecen*”, conforme a la inherente naturaleza de cada proceso, corren el riesgo de ser estimados excesivos e inadmisibles en la justicia constitucional.⁸⁵

34. Los jueces constitucionales deben “*interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una resolución válida sobre el fondo*”,⁸⁶ siempre acorde —sin ánimo de ser demasiado repetitivo— a la naturaleza especial, extraordinaria y subsidiaria, fijada por el legislador y el constituyente, que caracteriza a muchos de los procesos constitucionales, de manera que, cuando haya duda, debe prevalecer una decisión de

⁸⁰ Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-459/92, del 15 de julio de 1992, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-459-92.htm>

⁸¹ Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. Sentencia C-978/10, del 1 de diciembre de 2010, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-978-10.htm>

⁸² *Ídem.*

⁸³ Cfr. *Ídem.*

⁸⁴ Tribunal Constitucional de España, Segunda Sala. Sentencia 57/1985, del 29 de abril de 1985, [en línea], <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/437>. Énfasis es nuestro.

⁸⁵ Cfr. *Ídem.*

⁸⁶ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 13 de abril de 2005, expediente 2302-2003-AA/TC.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fondo que de inadmisibilidad.⁸⁷ Además, esta interpretación exige que los requisitos y presupuestos procesales sean conformes con “*la plena efectividad de los procesos constitucionales*”.⁸⁸

35. En ese mismo sentido, “*la jurisdicción constitucional no es simple pacificadora de intereses de contenido y alcance subjetivos, sino del orden público constitucional en conjunto*”,⁸⁹ de manera que, frente a los procesos constitucionales, la jurisdicción constitucional no puede actuar “*como un órgano neutro, sino, por el contrario, como su principal promotor*”.⁹⁰

36. En fin, que

*[1]a sensibilidad del juez hacia los problemas constitucionales es una virtud imprescindible en la tarea de hacer justicia. Las decisiones jurídicas deben respetar el principio de legalidad y[,] a la vez[,] ofrecer una solución real a los conflictos sociales. En esta tarea, el sentido de la justicia y la equidad permiten hallar el derecho. La ley, por sí misma, es siempre deficiente frente de la realidad cambiante que está llamada a regular. Al intérprete le corresponde actualizar su contenido según las cambiantes circunstancias históricas y sociales y dar una aplicación correcta de las normas con la clara conciencia que su cometido es resolver problemas y no evadirlos.*⁹¹

⁸⁷ Cfr. *Ídem*.

⁸⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 7 de octubre de 2009, expediente 00252-2009-PA/TC.

⁸⁹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 18 de noviembre de 2005, expediente 0005-2005-CC/TC.

⁹⁰ *Ídem*.

⁹¹ Corte Constitucional de Colombia, Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-605/92, del 14 de diciembre de 1992, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-605-92.htm#:~:text=T%2D605%2D92%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20sensibilidad%20del%20juez%20hacia,real%20a%20los%20conflictos%20sociales>.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Algunas breves notas sobre la acción directa de inconstitucionalidad

37. Uno de los procedimientos más emblemáticos para ejercer el control de constitucionalidad y procurar justicia constitucional lo constituye la acción directa de inconstitucionalidad. Se trata de la primerísima atribución que el constituyente asignó al Tribunal Constitucional en su artículo 185. Consiste en conocer en única instancia las acciones en contra de *“leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del [p]residente 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”*,⁹² y que, al tenor del artículo 36 de la LOTCPC, *“infrinjan [,] por acción u omisión, alguna norma sustantiva”*.⁹³

38. Se trata de una garantía represiva y objetiva para proteger la Constitución que, en los términos de Kelsen, *“reacciona [] contra el acto irregular una vez realizado, tiende[] a impedir la reincidencia en el futuro, a reparar el daño que ha causado, a hacerlo desaparecer y[,] eventualmente, a reemplazarlo por un acto regular”*.⁹⁴ Se trata de una atribución de *“determinar la ilegitimidad constitucional de diversas normas de rango inferior a la Constitución”*.⁹⁵ Su esencia, así, es la supremacía constitucional.

39. Y una de las características principales de esta garantía es que se ejerce de forma abstracta, en el sentido de que se produce, según Jorge Prats, *“no a consecuencia de un caso judicial concreto, sino [...] como juicio de compatibilidad o incompatibilidad de una ley o norma con la Constitución [...], independientemente*

⁹² Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1536.

⁹³ LOTCPC, ob. cit., p. 22.

⁹⁴ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 73.

⁹⁵ POTENTINI ADAMES (Trajano Vidal), ob. cit., p. 310.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la existencia de controversia” o “de un litigio concreto”.⁹⁶ De esta manera, “su objetivo principal es la «defensa de la Constitución» y del principio de constitucionalidad”.⁹⁷ Y, así, conforme Tobo Rodríguez: “El accionante actúa en defensa del sistema jurídico objetivamente considerado”.⁹⁸

40. Debido a lo anterior, estamos frente de un proceso objetivo en el que los accionantes no operan de igual manera que un demandante ordinario, en defensa de algún derecho o interés subjetivo en concreto, sino que, más bien y por el contrario, se transforman en defensores de la supremacía constitucional, de manera que *“estamos ante un procedimiento que tiene como propósito, prima facie, el respeto de la regularidad en la producción normativa al interior del ordenamiento jurídico”*.⁹⁹

41. Antes de proseguir, conviene detenernos brevemente sobre el interés legítimo y jurídicamente protegido o, en términos más sencillos, sobre quiénes pueden accionar directamente en inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. En su emblemática Sentencia TC/0345/19, el tribunal dominicano hizo unas importantes precisiones al respecto que vale la pena transcribir casi en su totalidad:

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

⁹⁶ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., pp. 451-452.

⁹⁷ *Ídem*, p. 452.

⁹⁸ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), ob. cit., p. 178.

⁹⁹ Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 19 de junio de 2007, expediente 00007-2007-PI/TC.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

e. Tal y como se advierte [...], si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular[,] existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

f. Sobre la susodicha legitimación procesal[,] el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad. [...]



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. [...]

i. Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal [...]

j. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante. De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante.

k. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercebimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.

l. Todas estas variantes en las que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

m. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este tribunal constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11.

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.¹⁰⁰

42. Como se desprende, el Tribunal Constitucional ha reconocido el importante rol que debe jugar la ciudadanía en la preservación del orden constitucional. El asunto, por supuesto, guarda una estrecha relación con la soberanía popular. La Constitución, en su artículo 2, establece que “*la soberanía reside exclusivamente en*

¹⁰⁰ Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC/0345/19, del 16 de septiembre de 2019, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc034519>

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa".¹⁰¹

43. Lo que esto significa es que *“el poder, que está dividido y ejercido por diversos órganos constitucionales, «proviene» del pueblo”*,¹⁰² en el sentido de que *“la legitimidad del Estado constitucional mismo y de todos los poderes organizados por él, se reduce al poder decisorio del pueblo”*.¹⁰³ De una manera más puntual, lo que esto implica es que, como es *“el pueblo el que tiene en sus manos el control último sobre la vida pública”*,¹⁰⁴ los controles constitucionales deben abrirse a la ciudadanía, otorgándoles *“la capacidad de tener la última palabra en cuanto al desarrollo de las actividades políticas se refiere”*.¹⁰⁵

44. Consecuentemente, *“si la justicia constitucional implica controlar la arbitrariedad de las mayorías representadas en los poderes del Estado, es obvio que los ciudadanos deben tener una determinada participación en el control”*.¹⁰⁶ De hecho, *“la verdadera participación ciudadana está ligada a la idea de control del poder”*,¹⁰⁷ incluso —especialmente— fuera de los momentos electorales, transformando y ampliando el espacio de la participación popular a través de la justicia constitucional. De esta manera, la jurisdicción constitucional se convierte en un *“vehículo de participación indirecta”*¹⁰⁸ de los ciudadanos, *“tanto en el control*

¹⁰¹ Constitución de la República Dominicana, artículo 2; en: CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1466.

¹⁰² KIRELE (Martin), *Introducción a la teoría del Estado: Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1980, p. 315.

¹⁰³ *Ídem*.

¹⁰⁴ TORRES MURO (Ignacio), ob. cit., p. 292.

¹⁰⁵ *Ídem*.

¹⁰⁶ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 448.

¹⁰⁷ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., pp. 107-108.

¹⁰⁸ ACOSTA SÁNCHEZ (José), *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional*, Tecnos, Madrid, España, 1998, p. 371.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de los poderes públicos como en la producción de la ley y en la administración de justicia, y en tanto tal es un factor democrático”.*¹⁰⁹

45. En esa misma línea, Kelsen plantea que

*[l]a cuestión de la legitimación para iniciar el procedimiento ante el Tribunal Constitucional tiene una importancia primordial: de la solución que se dé a este problema depende principalmente la medida en la que el Tribunal Constitucional pueda cumplir su misión de garante de la Constitución. La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una actio popularis: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción [...] a solicitud de cualquier particular. De esta manera, el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente, la más radical satisfacción.*¹¹⁰

46. Esto se debe a que, realmente, “*la comunidad política como un todo debería estar interesada en el debate acerca de la constitucionalidad de las leyes*”.¹¹¹ De ahí que todos los ciudadanos sean “*guardianes de la Constitución*”,¹¹² pues, “*al ser la Constitución un pacto de todos los integrantes de la sociedad, queda radicada en todos y cada uno de ellos[] la facultad para exigir el cumplimiento de dicho pacto, pues lo pactado obliga*”.¹¹³ Así, como veremos también más adelante, nuestro modelo de justicia constitucional “*promueve el diálogo constitucional*”,¹¹⁴ y, en la

¹⁰⁹ *Ídem.*

¹¹⁰ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 106.

¹¹¹ FERRERES COMELLA (Víctor), *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, Marcial Pons, Madrid, España, 2011, p. 106.

¹¹² GUERRERO VALLE (Gonzalo), *La legitimación activa de la acción constitucional de nulidad*, Librotecnia, Santiago de Chile, 2010, p. 34.

¹¹³ *Ídem.*

¹¹⁴ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 475.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medida que los ciudadanos puedan acceder al Tribunal Constitucional, este se convierte en un “*verdadero «tribunal ciudadano»*”.¹¹⁵

47. Y es que, como se desprende con facilidad, entre la acción directa de inconstitucionalidad, la soberanía popular y el control y límite de los poderes hay también una estrechísima relación. Este proceso es uno de los medios más efectivos para hacer valer la supremacía constitucional, en el que casi puede palpase cómo la Constitución se transforma de un trozo de papel a algo vivo. Se trata de uno de los medios que permiten al pueblo, a través de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido, cuestionar directamente los actos del Estado que trasgreden la Constitución. No buscan justicia para sí por algún caso litigioso que puedan tener, sino, más bien, en general, para el pueblo. Quien acciona no lo hace “*en virtud de un interés personal, sino de un interés de la comunidad a la que pertenece; es decir, un interés general derivado de un derecho fundamental a la legalidad constitucional*”.¹¹⁶ No piden otra cosa que hacer que prevalezca la Constitución. Ese es su pedimento.

48. En este sentido, la supremacía constitucional y su vigencia “*son determinantes[] como motor de arranque de una cultura que ponga a la Constitución en el centro de nuestra toma de decisiones, para convertirla así en una Constitución «viviente»*”,¹¹⁷ de manera tal que “*no basta su reconocimiento expreso*”,¹¹⁸ sino que “*también es importante que el ciudadano pueda recurrir a procedimientos o instancias que confluyan exitosamente para el respeto de la*

¹¹⁵ *Ídem.*

¹¹⁶ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., p. 409.

¹¹⁷ RAY GUEVARA (Milton), *Supremacía constitucional y poder jurisdiccional*, en JORGE PRATS (Eduardo), VALERIO JIMINIÁN (Manuel), *Constitución, justicia constitucional y derecho procesal constitucional*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2014, p. 318.

¹¹⁸ *Ídem.*

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Constitución y del orden constitucional”.*¹¹⁹ En vista de ello, “*la persona que sufre los efectos de una ley debería poder obligar al poder público a rendir cuentas*”,¹²⁰ y “*el gobierno debe explicarse[;] debe hacer explícitas las razones en virtud de las cuales entiende justificada la medida legislativa*”.¹²¹

49. De hecho, la importancia de este proceso constitucional es tal que el Tribunal Constitucional ha dicho que, incluso si el accionante desiste, este continúa aun sin él. En este proceso, considerado como autónomo, lo que el Tribunal Constitucional valora “*es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley*”,¹²² tratándose de un “*mecanismo de control normativo abstracto*”¹²³ y con “*efectos generales*”¹²⁴ que “*se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen*”.¹²⁵ De ahí que “*en estos procesos no se atiende la lesión particular que pueda invocar el accionante, sino a un interés superior al individual, que es la supremacía constitucional*”.¹²⁶ En vista de ello, el Tribunal Constitucional ha juzgado que, en virtud del principio rector de oficiosidad, nada impide que se adopten “*las medidas que fueren necesarias para que los procesos constitucionales avancen*”.¹²⁷

50. Entendemos que este criterio aplica en igual medida, incluso, para los conflictos de competencia, respecto de los cuales hemos dicho que su naturaleza va “*más allá*

¹¹⁹ *Ídem.*

¹²⁰ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2011, p. 110.

¹²¹ *Ídem.*

¹²² Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0062/12, del 29 de noviembre de 2012, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc006212>

¹²³ *Ídem.*

¹²⁴ *Ídem.*

¹²⁵ *Ídem.*

¹²⁶ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0190/14, del 25 de agosto de 2014, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc019014>

¹²⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0228/15, del 20 de agosto de 2015, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc022815>

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de proteger intereses particulares”,¹²⁸ debido a que “*procura, ante todo, salvaguardar la supremacía de la Constitución y la estabilidad del orden constitucional*”.¹²⁹ En efecto, una de las características más destacables de los procesos constitucionales objetivos —como son la acción directa de inconstitucionalidad, el conflicto de competencia y el control preventivo de los tratados internacionales— es que el

*fin perseguido no es la satisfacción de alguna de las pretensiones externadas por las partes al Tribunal Constitucional[,], sino garantizar que con sus decisiones se mantenga la vigencia de la supremacía jurídica de la Carta Política y la integridad del orden constitucional. De ahí que el conocimiento de los procesos constitucionales objetivos escapa del interés particular de sus promotores, pues responden a la protección de la propia estructura del Estado social y democrático de Derecho.*¹³⁰

51. De hecho, otras jurisdicciones han ido todavía más allá y han dicho que, que, incluso en materia de amparo, el proceso puede considerarse fundado aun “*cuando el interés subjetivo de la parte ha desaparecido, por irreparabilidad del daño sufrido o por cesación de la agresión*”,¹³¹ pues, a pesar de que ya no exista un interés subjetivo que proteger, el derecho procesal constitucional incorpora una dimensión objetiva en la que se considera el interés objetivo de la sociedad, lo que permitiría “*ordenar la conducta del funcionario [...] e impedir[] la comisión de una nueva lesión, además de orientar el correcto desempeño de otras autoridades o particulares, según los contenidos fundamentales determinados en la sentencia*”.¹³²

¹²⁸ CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), Voto disidente en la Sentencia TC/0048/22, del 15 de febrero de 2022, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc004822/>

¹²⁹ *Ídem.*

¹³⁰ *Ídem.*

¹³¹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 4 de abril de 2011, expediente 00228-2009-PA/TC.

¹³² *Ídem.*

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

52. Esto se debe a que, como hemos avanzado, a raíz de que “*el proceso constitucional tiene como objetivo asegurar el funcionamiento adecuado del orden constitucional y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales*”,¹³³ está orientado a la “*tutela de dos distintos bienes jurídicos: la eficacia de los derechos fundamentales y la constitucionalidad del derecho objetivo, toda vez que, por su intermedio, se demuestra la supremacía constitucional*”.¹³⁴ Así, el Tribunal Constitucional logra cumplir con “*sus funciones esenciales, tanto reparatorias como preventivas*”.¹³⁵

53. En vista de ello, el objeto —la razón de ser— de la acción directa de inconstitucionalidad no es, realmente, expulsar del ordenamiento jurídico las normas inconstitucionales. Si se ausculta bien, la expulsión de la norma es una sanción a una infracción constitucional, que es, en realidad, un medio para lograr su verdadero fin, que no es otro que, en los términos recitados del artículo 184 constitucional, “*garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales*”.¹³⁶ En otras palabras: “*La finalidad del proceso de inconstitucionalidad es la defensa de la Constitución en su condición de Ley Superior*”,¹³⁷ es garantizar el orden y la estabilidad constitucional. Para entenderlo mejor, transcribimos de nuevo el artículo 5 de la LOTCPC:

La justicia constitucional [... s]e realiza mediante procesos y procedimientos jurisdiccionales que tienen como objetivo sancionar las infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad y

¹³³ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 27 de enero de 2006, expediente 2877-2005-PHC/TC.

¹³⁴ *Ídem*.

¹³⁵ *Ídem*.

¹³⁶ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1536.

¹³⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 27 de septiembre de 2005, expedientes 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales.*¹³⁸

54. Dicho de otra manera: ¿para qué se sancionan las infracciones constitucionales? Para “*garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales*”.¹³⁹ Entonces —y es aquí donde surge el fundamento de nuestro voto—, ¿por qué, si la acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de control autónomo, objetivo y abstracto que no está atado a una controversia particular, en el que la participación de cualquier ciudadano con interés legítimo enaltece los principios democráticos que rigen nuestro Estado y que, además, tiene como propósito garantizar la supremacía de la Constitución y la defensa del orden constitucional; por qué, repetimos, esta habría de perder su objeto por la simple derogación de la norma impugnada?

3. La necesidad de un cambio de precedente

55. Al hilo de lo anterior, pensamos que la derogación o desaparición del ordenamiento jurídico de la norma impugnada no siempre implica la falta de objeto de la acción directa de inconstitucionalidad. La experiencia comparada abona esta visión de las cosas.

56. En España, por ejemplo, el “*control de constitucionalidad es, esencialmente, un modelo de control sucesivo o represivo, es decir, opera sobre normas perfectas, promulgadas y publicadas, aunque no necesariamente vigentes*”.¹⁴⁰ Respecto de esto

¹³⁸ LOTCPC, ob. cit., p. 12.

¹³⁹ *Ídem.*

¹⁴⁰ HERNÁNDEZ-MACHADO SANTANA (Erick J.), *Constitución anotada y concordada & otros notables ensayos constitucionales*, Fundación Derecho Constitucional y Comunitario, Santo Domingo, República Dominicana, 2012, p. 44.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

último, Kelsen contemplaba —aunque con ciertas reservas— que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre “*una norma que ya haya sido abrogada para entonces, pero que debe todavía ser aplicada a hechos anteriores*”,¹⁴¹ en cuyo caso “*la resolución del Tribunal Constitucional no tiene que anular, [...] más que un resto de validez; pero no deja de ser una sentencia constitutiva y de anulación*”,¹⁴² resultando que “*la fórmula de la anulación podría entonces ser, en lugar de «la ley es anulada», «la ley era inconstitucional»*”.¹⁴³

57. En Colombia, la Corte Constitucional, “*en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*”,¹⁴⁴ conoce de las demandas de inconstitucionalidad en contra de aquellas normas que, si bien han sido derogadas, continúan produciendo efectos jurídicos.¹⁴⁵

58. En el Perú, “*la derogación de la norma no implica, necesariamente, exonera[r] al Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre su inconstitucionalidad, ya que los efectos en el tiempo de la norma derogada pueden variar ante una declaración de inconstitucionalidad*”.¹⁴⁶ Es decir, en aquel país, “*la derogación de la ley no es impedimento para que [el] Tribunal pueda evaluar su constitucionalidad, pues la derogación es una categoría del Derecho sustancialmente distinta a la inconstitucionalidad*”.¹⁴⁷ Respecto de esto último,

la derogación de una norma solo tiene la propiedad de cancelar su vigencia y aplicabilidad para los hechos y situaciones jurídicas que acaezcan con

¹⁴¹ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 105.

¹⁴² *Ídem.*

¹⁴³ *Ídem.*

¹⁴⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-332/95, del 27 de julio de 1995, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-332-95.htm>

¹⁴⁵ *Cfr. Ídem.*

¹⁴⁶ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 15 de noviembre de 2001, expediente 005-2001-AI/TC.

¹⁴⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 21 de julio de 2005, expediente 0019-2005-PI/TC.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*posterioridad a la derogación/abrogación, pero no la regulación de aquellos hechos y situaciones jurídicas que hubieron acaecido durante el lapso en que la disposición legal estuvo vigente, en los que es posible una aplicación ultraactiva de la norma. En ese contexto, la aplicación ultraactiva que pueda tener una ley derogada no difiere en lo absoluto del presupuesto para la aplicación de las leyes vigentes: esta debe ser conforme con la Ley Fundamental [...]*¹⁴⁸

59. Lo que esto quiere decir es que “*la declaratoria de inconstitucionalidad, a diferencia de la derogación, anula por completo la capacidad regulativa de las normas declaradas inconstitucionales*”,¹⁴⁹ de manera que

*no toda norma vigente es una norma válida, y [...] no toda norma derogada se encuentra impedida de ser sometida a un juicio de validez[,] pues, aun en ese caso, existen dos supuestos en los que procedería una demanda de inconstitucionalidad: a) cuando la norma continúe desplegando sus efectos, y, b), cuando, a pesar de no continuar surtiendo efectos, la sentencia de inconstitucionalidad puede alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado[.]*¹⁵⁰

60. De esta manera, en el Perú, “*en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional ha procedido a admitir las demandas contra normas sin vigencia en el ordenamiento jurídico y emitir un pronunciamiento posterior sobre el fondo de las controversias planteadas*”.¹⁵¹

¹⁴⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 22 de junio de 2007, expediente 00004-2007-PI/TC.

¹⁴⁹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 21 de septiembre de 2004, expedientes 0004-2004-AI/TC, 0011-2004-AI/TC, 0012-2004-AI/TC, 0013-2004-AI/TC, 0014-2004-AI/TC, 0015-2004-AI/TC, 0016-2004-AI/TC y 0027-2004-AI/TC.

¹⁵⁰ *Ídem.*

¹⁵¹ MONTOYA CHÁVEZ (Víctorhugo), *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014)*, Centro de Estudios Constitucionales, Lima, Perú, 2015, p. 82.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

61. En esa línea, somos del criterio de que “*el Tribunal Constitucional necesariamente tiene que pronunciarse[,] aunque la ley ya no esté en vigencia*”,¹⁵² pues con ello se evita que, a posteriori, se vulneren derechos y principios consagrados en la Constitución.¹⁵³ Así, el Tribunal Constitucional de España ha juzgado lo siguiente:

*Antes de entrar en el examen de los preceptos impugnados conviene destacar el hecho de que tales preceptos perdieron su vigencia con la promulgación y entrada en vigor de la Ley 10/1983, [...] que derogó in toto el Real Decreto 22/1982 [...]. Con ello no se priva, sin embargo, de objeto o de sentido al presente recurso, ni padece tampoco la competencia de este Tribunal para pronunciarse acerca de la pretendida inconstitucionalidad de tales normas, ahora derogadas, puesto que es función esencial de esta jurisdicción garantizar “la primacía de la Constitución” [...] y asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad. Es la pureza misma del ordenamiento jurídico la que se ventila en esta sede jurisdiccional, y ello ha de decidirse en términos de validez o invalidez ex origine de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo constitucional.*¹⁵⁴

¹⁵² PALOMINO MANCHEGO (José F.), *El Tribunal Constitucional de Austria*, en KELSEN (Hans), *Sobre la jurisdicción constitucional*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, segunda edición, 2018, p. 281.

¹⁵³ Cfr. *Ídem*.

¹⁵⁴ Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 60/1986, del 20 de mayo de 1986, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/623>

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

62. Y es que, a diferencia de la tradición en países donde prevalece el control difuso, el Tribunal Constitucional “*ha sido erigido como «principal garantía» de la Constitución frente al legislador*”.¹⁵⁵ Y a diferencia del resto de los poderes, a los que la defensa de la Constitución se les presenta como un “*deber genérico, para el Tribunal Constitucional la defensa de toda la [Constitución] —y[] no de una parte— es su única razón de ser y de existir*”.¹⁵⁶ De tal forma, “*si queremos tener un foro en que los principios constitucionales sean examinados, interpretados y hechos efectivos frente al legislador, los tribunales encargados del control no deben ser tímidos*”.¹⁵⁷ Más aún:

*La jurisdicción constitucional debe ser un foro de los principios donde los derechos fundamentales se tomen en serio. Sería desafortunado que las instituciones encargadas del control de constitucionalidad de las leyes fueran tan pasivas que su contribución a la protección de los derechos, y a los debates públicos que se desarrollan en la sociedad, tuviera una importancia muy marginal.*¹⁵⁸

63. El Tribunal Constitucional de España ha elaborado una especie de test o filtro que resume las excepciones a la regla general de que la desaparición de la norma derogada y sus efectos implica la pérdida de objeto de la acción:

[L]a derogación de la norma impugnada, siquiera tácita, por otra ley posterior, no impediría a este Tribunal “controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se

¹⁵⁵ FERRERES COMELLA (Víctor), *Justicia constitucional y democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, España, 2007, p. 134.

¹⁵⁶ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 101.

¹⁵⁷ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2007, p. 138.

¹⁵⁸ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2011, p. 119.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [...]

Dicha derogación tampoco constituiría un obstáculo para el análisis de una eventual vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, toda vez [que] el Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo que “la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio [...] Por ello, si en estos supuestos la norma en relación con la cual se trabó el conflicto es sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales[,] la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto [...]

Una última categoría de supuestos que se exceptúan de la regla general está integrada por las normas que, naciendo para regir durante un periodo determinado, pierden su vigencia por el mero vencimiento de dicho periodo.¹⁵⁹

64. La alta corte peruana, por su parte, ha establecido sus propias excepciones:

La circunstancia que una disposición no esté vigente no es óbice para que no se examine su constitucionalidad. Si bien el objeto del proceso de inconstitucionalidad es el examen de normas vigentes, las normas que

¹⁵⁹Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 40/2016, del 3 de marzo de 2016, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24840>

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

carecen de vigencia o que ya no forman parte del ordenamiento jurídico pueden también serlo. Tres son los supuestos en los que una disposición que carece de vigencia puede ser sometida al examen de su constitucionalidad.

Respecto al primer supuesto, [...] si una norma general (...) abroga otra norma general sin efecto retroactivo, las autoridades deberán continuar aplicando la norma abrogada para todos los hechos realizados mientras se encontraba aún en vigor. Si se quiere evitar esta aplicación en razón de la inconstitucionalidad de la norma abrogada (...), es necesario que esta inconstitucionalidad se establezca de manera auténtica y que le sea retirado a la norma el resto de vigor que conservaba [...]

En este sentido, el examen de constitucionalidad de una disposición no vigente está condicionado a que ella sea susceptible de ser aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas ocurridas durante el tiempo en que estuvo vigente. [...] La justificación del examen de validez constitucional reside en que, una vez derogadas, los hechos, situaciones y relaciones jurídicas ocurridos durante la vigencia de tales normas, son regidos por dichas disposiciones. Para evitar la aplicación de dichas normas, en el supuesto de que fueran eventualmente inconstitucionales, se requiere su declaración de invalidez (inconstitucionalidad). Por esta razón, aun cuando una disposición esté derogada, ha menester un pronunciamiento sobre su constitucionalidad. [...]

El segundo supuesto surge de la posibilidad de que la declaración de inconstitucionalidad de una norma penal o tributaria habilite la reapertura de procesos en que aquella fue aplicada [...] En consecuencia, si una norma



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

penal o tributaria fuera derogada y hubiera sido aplicada en la resolución de procesos, corresponderá el examen de su constitucionalidad.

Finalmente, el tercer supuesto se da cuando una norma que carece de vigencia es aplicada ultraactivamente, ha menester el examen de su constitucionalidad. Ciertamente, el examen de constitucionalidad de una disposición no vigente en este supuesto presupone que la aplicación ultraactiva de la disposición, a través de una concreta norma o acto, haya sido detectada.

La justificación del examen de constitucionalidad en este supuesto radica en evitar, al igual que en el primer supuesto, que una disposición inconstitucional continúe siendo aplicada. Se trata aquí de evitar el efecto o aplicación ultraactiva de una disposición inconstitucional como imperativa del principio de supremacía constitucional.¹⁶⁰

65. Pero nosotros, incluso, vamos más lejos. Nos preguntamos: ¿acaso no merecen los ciudadanos saber que las normas que aprobaron sus gobernantes y representantes fueron en detrimento de su Constitución? ¿Acaso la derogación de la norma exime al gobierno de ser controlado?

66. En palabras similares lo ha dicho el Tribunal Constitucional español al conocer de una acción directa de inconstitucionalidad en contra de las normas que declararon el estado de emergencia o de excepción en aquel país por la pandemia provocada por la covid-19. Dijo, entonces, que el hecho de que aquellas normas hayan perdido

¹⁶⁰ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 29 de octubre de 2005, expediente 045-2004-PI/TC.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su vigencia, la acción no perdía su objeto, pues “*la solución contraria implicaría abrir un inadmisibles ámbito de inmunidad del poder frente a la Constitución*”.¹⁶¹

67. En tal sentido, entendemos que sostener, de una forma absoluta, que hay actos que no pueden ser objeto del control constitucionalidad equivale a decir, “*con el mismo énfasis, que en tales ámbitos la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica [] para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder*”.¹⁶²

68. Entonces, si el poder político puede escapar del control de constitucionalidad por la simple derogación de la norma que produjo, se trata de un ámbito al que la Constitución no llega; un espacio de sombra donde las inconstitucionalidades quedan impunes; un lugar, en fin, donde la conformidad o no con la Constitución deja de importar.

69. Frente a ello, hay que recordar, nuevamente con Ray Guevara, que “*la creación del Tribunal Constitucional agrega un trascendente elemento de control de repercusión directa en las actuaciones de los poderes públicos*”,¹⁶³ pues sus decisiones permiten “*corregir muchas distorsiones del régimen político*”¹⁶⁴ y “*reconfigurar el sistema de frenos y contrapesos o medios de acción recíprocas*”,¹⁶⁵ al mismo tiempo que sirve —y esto no es cualquier cosa— “*para que los ciudadanos «descubran la Constitución*»”.¹⁶⁶

¹⁶¹ Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 148/2021, del 14 de julio de 2021, [en línea], <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26778>

¹⁶² Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 18 de diciembre de 2007, expediente 4053-2007-PHC/TC.

¹⁶³ RAY GUEVARA (Milton), *El régimen político dominicano a la luz de la Constitución de 2010: ¿presidencial o presidencialista?* en GONZÁLEZ-TREVIJANO (Pedro), ARNALDO ALCUBILLA (Enrique), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, La Ley, Madrid, España, tomo I, 2012, p. 69.

¹⁶⁴ *Ídem*.

¹⁶⁵ *Ídem*.

¹⁶⁶ *Ídem*.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

70. En esa misma línea, el control constitucional, en la medida que señala las deficiencias de la norma que resultaron en la declaratoria de su inconstitucionalidad, da lugar, según Gargarella, a un “valioso «diálogo institucional»”,¹⁶⁷ por demás necesario, y “participa en la dirección política del Estado”.¹⁶⁸ Esto, además, porque, en los términos de Perdomo Cordero, “para explotar el potencial democratizador de las constituciones liberales, hay que tomar en cuenta sus principios políticos, pero, ante todo, el papel de instrumento de gobierno y ordenación política que tienen”.¹⁶⁹ Así, “el intérprete de la Constitución debe ser consciente de que su labor no está limitada a buscar fórmulas jurídicas para la solución de conflictos”,¹⁷⁰ sino que el objetivo de su interpretación es “la protección jurídica de los objetivos políticos determinados en la Constitución misma”,¹⁷¹ ya que “busca la permanencia y vigencia de un sistema con claros tintes ideológicos y porque atiende casi siempre a resolver un problema de equilibrio y ejercicio del poder”.¹⁷² En vista de ello, “lo jurídico es, en este caso, un simple instrumento para lograr el objetivo político constitucionalmente declarado”.¹⁷³

71. Además, la manera en que los tribunales constitucionales deciden los asuntos de control de constitucionalidad, particularmente a través de la acción directa de inconstitucionalidad, atrae la atención de los ciudadanos y de sus representantes políticos.¹⁷⁴ Por eso, los pronunciamientos judiciales sobre la Constitución “no puede[n] desconectarse de las discusiones morales que se desarrollan en la esfera

¹⁶⁷ GARGARELLA (Roberto), *La justicia frente al gobierno*, Ariel, Barcelona, España, 1996, p. 125.

¹⁶⁸ COIG MARTÍNEZ (Juan Manuel), NÚÑEZ RIVERO (José María Cayetano), NÚÑEZ MARTÍNEZ (María), *El sistema constitucional español según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Universitas Internacional, Madrid, España, 2004, p. 12.

¹⁶⁹ PERDOMO CORDERO (Nassef), *La naturaleza y función política de la interpretación constitucional*, en JORGE PRATS (Eduardo), VALERIO JIMINIÁN (Manuel), *Constitución, justicia constitucional y derecho procesal constitucional*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2014, pp. 596-597.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 597.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 620.

¹⁷² *Ídem.*

¹⁷³ *Ibid.*, p. 624.

¹⁷⁴ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2011, p. 71.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pública”,¹⁷⁵ lo que requiere que las cortes necesiten “*extraer sus ideas de los debates menos formalizados que tienen lugar en la sociedad en su conjunto*”,¹⁷⁶ pues, “*a fin de cuentas, los principios constitucionales forman parte de la moralidad colectiva de la comunidad*”.¹⁷⁷ En vista de ello, “*los ciudadanos y sus representantes deben estar atentos a lo que digan los jueces constitucionales, pues sus sentencias pueden enriquecer la deliberación colectiva*”.¹⁷⁸

72. Más aún, ya el Tribunal Constitucional dominicano ha dicho que, dentro de la filosofía del Estado social y democrático de derecho, las cortes constitucionales, en su función jurisdiccional, no deben limitarse a solamente garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales, sino que tienen “*una misión de pedagogía constitucional*”.¹⁷⁹

73. En palabras del Tribunal Constitucional peruano,

el reconocimiento del Estado Social y Democrático de Derecho como un espacio plural para la convivencia[] hace posible que la labor del máximo intérprete de la Constitución sea la de un auténtico componedor de conflictos sociales, función que se canaliza, en forma institucional, a través de procesos constitucionales.

La argumentación constitucional es, en este contexto, el mejor recurso de legitimación y persuasión con que cuenta [el] Tribunal para la búsqueda del consenso social y el retorno de la armonía. De este modo logra adhesiones

¹⁷⁵ *Ídem.*

¹⁷⁶ *Ídem.*

¹⁷⁷ *Ídem.*

¹⁷⁸ *Ídem.*

¹⁷⁹ Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC/0041/13, del 15 de marzo de 2013, p. 15, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc004113>

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y persuade y construye un espacio para su propia presencia en el Estado Social y Democrático de Derecho, erigiéndose como una institución de diálogo social y de construcción pacífica de la sociedad plural. [...]

El Tribunal Constitucional participa como un auténtico órgano con sentido social, estableciendo, a través de su jurisprudencia, las pautas por las que ha de recorrer la sociedad plural, [...] llevando el mensaje de la Constitución a los lugares más alejados del país [...] En un país que busca desterrar el trauma de las dictaduras y las opciones autoritarias que aún rondan cercanas, la labor del Tribunal, en cada caso, supone la convicción y la esperanza de que es posible construir una sociedad justa y libre y con garantía para las diferencias y la pluralidad de opciones. [...]

La jurisprudencia constitucional es una herramienta fundamental para la construcción y defensa permanente del Estado Social y Democrático de Derecho, por cuanto permite que el modelo mismo de organización política no solo se consolide, sino que se desarrolle en un diálogo fructífero y constante entre texto y realidad constitucional.¹⁸⁰

74. Esto es importante, pues la configuración constitucional del poder que ha adoptado República Dominicana requiere, conforme Ray Guevara, de una “*nueva cultura política e institucional*”:¹⁸¹

[E]l Estado de Derecho requiere una “cultura de derechos”, que es el único caldo de cultivo adecuado para que el conflicto político y social pueda ser jurisdiccionalizado, y para que el Leviatán del Estado y de los poderes

¹⁸⁰ Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 1 de abril de 2005, expediente 0048-2004-PI/TC.

¹⁸¹ RAY GUEVARA (Milton), *Supremacía constitucional y poder jurisdiccional*, ob. cit., 2014, p. 328.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*salvajes pueda ser domesticado. No es fácil implantar esta cultura de derechos sin la cual no crece el árbol del Estado Democrático de Derecho.*¹⁸²

75. Y es que el respeto de la Constitución, si bien “*debe ser interiorizado por todos los ciudadanos*”,¹⁸³ debe serlo muy especialmente “*por quienes hacen las leyes, por quienes tienen a su cargo el poder ejecutivo y por quienes imparten justicia*”.¹⁸⁴ Esto permite que el Tribunal Constitucional contribuya a la construcción de esa cultura política e institucional, empodere al pueblo y encamine a los poderes del Estado para evitar que, en el futuro, se desconozca la Constitución. La acción directa de inconstitucionalidad, entonces, se convierte en un verdadero control de la supremacía constitucional, en un mecanismo de transparencia y de la buena administración pública y en una herramienta para exigir una mejor rendición de cuentas a los gobernantes y representantes. Se convierte, en fin, en un verdadero instrumento para materializar el principio democrático y nuestro Estado social y democrático de derecho.

76. Todo esto tiene también razones prácticas, si bien, ciertamente, hipotéticas. Imaginemos, por ejemplo, una administración pública que ha emitido un reglamento inconstitucional y que, al ver que ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional, lo deroga; que el Tribunal Constitucional inadmita la acción por juzgarla carente de objeto; y que, tras la publicación de esa sentencia, la administración pública vuelva a dictar otro reglamento con las mismas disposiciones. La rigidez del criterio que actualmente mantiene la mayoría del Pleno sobre la falta de objeto da lugar a una especie de *loophole* que, por un tecnicismo, permite que el hipotético recién ilustrado se prolongue indefinidamente en el tiempo.

¹⁸² *Ídem.*

¹⁸³ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 100.

¹⁸⁴ *Ídem.*

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

77. Adentrémonos un poco más en lo improbable —aunque no imposible— e imaginemos otro lejano y exagerado hipotético en el que los jueces del Tribunal Constitucional quieran evitar pronunciarse sobre un asunto controversial determinado o, incluso, darle oportunidad al gobierno de que pueda ejecutar una norma inconstitucional. Bastaría con solo engavetar la acción directa de inconstitucionalidad para darle oportunidad al gobierno de que materialice y derogue la norma y, así, terminar finalmente por decidirla como carente de objeto. ¿Debemos dejar pasar por inadvertido el exceso de poder del gobierno porque la norma fue derogada antes de que se publicara la sentencia? ¿Es ese el espíritu de la justicia constitucional?

78. De hecho, no conjeturemos tanto y enfoquémonos en el caso actual y concreto. Las normas impugnadas versaban acerca de disposiciones normativas para manejar la pandemia del COVID-19, incluyendo el estado de emergencia, medidas de distanciamiento social y prórrogas del estado de emergencia. Por las implicaciones y complejidades que tiene el proceso de la acción directa de inconstitucionalidad, que incluye escritos de defensa, opiniones y celebración de audiencia, su solución en la práctica no es necesariamente la más rápida, especialmente si se consideran las complejas aristas que tienen los asuntos debatidos en esta materia, y a veces puede, incluso, alargarse todavía más para alcanzar el consenso calificado que ha previsto el constituyente para que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse.

79. Entonces, el tiempo que requiere cumplir con los procedimientos que este tipo de acción exige y merece puede prohiar un escenario en el que la norma, al haber cumplido su objetivo, sea derogada y, por esa razón, la acción directa de inconstitucionalidad inadmitida; y puede dar lugar al desafortunado escenario de que sea necesario emitir la norma nuevamente, repitiendo el ciclo de la indecisión y de las posibles inconstitucionalidades, irresueltas por el Tribunal Constitucional al

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decantarse cada vez por la falta de objeto de los respectivos cuestionamientos. Es una solución que permite que el gobierno escape del control de constitucionalidad.

80. Algo similar ocurrió en *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo* (592 U.S. ___ 2020), de la Corte Suprema de Estados Unidos. En aquel caso, el gobernador de Nueva York estableció una regulación que restringía el límite de personas en ciertas áreas, dependiendo del nivel de contagio por la covid-19. Por ejemplo, las zonas identificadas como rojas estaban limitadas a diez personas, las naranjas a veinticinco y las amarillas al 50 % de capacidad del espacio en cuestión. Algunos centros religiosos acudieron a la justicia, solicitando que aquella orden no se ejecutara. Sin embargo, mientras se conocía la acción, el gobernador varió el color de la zona donde se encontraban los centros religiosos, y la alta corte se cuestionó si, entonces, debía desestimar el pedimento.

81. En ese caso, los jueces estadounidenses juzgaron que, si bien los accionantes ya no estaban sujetos directamente a la regulación que impugnaban, todavía permanecían bajo una constante amenaza de que su zona fuera reclasificada nuevamente; y no había garantía de que la Corte pudiera decidir el caso con mayor rapidez en el caso de que la situación se repitiera. El voto concurrente del magistrado Gorsuch lo explica mejor:

Les ha tomado semanas a los demandantes recorrer su camino a través del sistema judicial y traernos su caso. Durante todo este tiempo, fueron objeto de restricciones inconstitucionales. Ahora, justo cuando esta Corte se disponía a actuar sobre sus peticiones, el gobernador aflojó sus restricciones; todo mientras continuaba afirmando el poder de endurecerlas de nuevo en cualquier momento según lo requieran las condiciones. Entonces, si nosotros desestimamos este caso, nada impediría que el

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

governador restablezca mañana las restricciones impugnadas. Y en el momento en que un nuevo desafío podría abrirse camino hacia nosotros, él podría cambiarlos de nuevo. El gobernador ha luchado este caso en cada paso del camino. Desechar las peticiones de los líderes religiosos solo porque el gobernador decidió presionar el interruptor de “apagado” a la sombra de nuestra revisión sería, a mi juicio, un sacrificio más de los derechos fundamentales en nombre de la modestia judicial.¹⁸⁵

82. Además, por su propia naturaleza y la de los asuntos sobre los que se pronuncia, lo que el Tribunal Constitucional plasme en las motivaciones de sus sentencias tiene un gran alcance político; capaces, esos motivos por sí mismos, de influir en el rumbo de la vida nacional, en el estado de la democracia y en las actitudes de los poderes públicos. Al final de cuentas, se trata del parecer del máximo intérprete y garante de la Constitución. De ahí que, independientemente de que el dispositivo de la sentencia no produzca efectos inmediatos y directos, en vista de que la norma impugnada haya perdido su vigencia, los argumentos que plasme el Tribunal Constitucional en el cuerpo de la decisión no dejan de constituir, como no puede ser de otra manera, un importante y efectivo control del poder, más en un país como República Dominicana, inmerso desde hace unas décadas en un proceso en el que ha pretendido, cada vez con mayor esfuerzo, perfeccionar su democracia.

83. Lo que pretendemos dejar dicho es que el hecho de que la norma haya sido derogada no significa que la acción directa de inconstitucionalidad haya perdido su objeto. Aunque la norma haya dejado de existir, hubo un texto, una interpretación o una aplicación de la norma, que pudo contrariar los valores, principios y reglas constitucionales, y ese texto, interpretación o aplicación pudo tener como

¹⁸⁵ Corte Suprema de Estados Unidos de América. Sentencia *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo* (592 U.S. ___2020), del 25 de noviembre de 2020.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos constitucionales; y esa combinación de elementos —aun la norma haya sido derogada— tipifican, en un sentido incluso estricto, una infracción constitucional al tenor del artículo 6 de la LOTCPC.

84. En abono de ello, esto tampoco significa, en lo absoluto, que los accionantes hayan perdido su interés. Asumir tal cosa, al margen de una declaración expresa en tal sentido, constituye, en el mejor de los casos, una inferencia, la que, como tal, raya en la subjetividad, calidad esta última impropia para guiar un juicio constitucional como el que nos ocupa. En estos casos, lo que podemos saber con certeza es que los accionantes no quieren que el gobierno escape de los controles que ha trazado el constituyente. Necesitan que el Tribunal Constitucional establezca el orden constitucional, enaltezca los principios constitucionales y, por medio de su sentencia, coloque al pueblo en condiciones de exigir responsabilidad política a su gobierno y a sus representantes. Buscan evitar que en el futuro se provoquen inconstitucionalidades. Han acudido al Tribunal Constitucional en busca de justicia constitucional, en procura de la supremacía constitucional y en defensa de la Constitución; y el Tribunal Constitucional está en el deber de atender tales demandas.

85. Por supuesto, abrir la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad a todas las normas que ya hayan sido derogadas produciría una sobrecarga de trabajo que no necesariamente compaginaría con los propósitos de la justicia constitucional y que, consecuentemente, podría retrasar estas labores, de cara a los procesos que sí ameritan una pronta respuesta de parte del Tribunal Constitucional. En vista de ello, la admisibilidad debe estar sujeta a un test que, a la vez, sirva de autocontrol para el propio tribunal. Entendemos, de entrada, que la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad en contra de una norma derogada debe operar solo si esta perdió

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su vigencia luego de haberse interpuesto la referida acción, salvo que todavía esté desplegando sus efectos y siempre que se cumplan las condiciones que enumeramos más adelante.

86. Cabe precisar que el establecimiento de este nuevo test y sus reglas es posible en el derecho constitucional. Se puede lograr gracias al principio de autonomía procesal que tiene el Tribunal Constitucional. Como dice Landa Arroyo:

En el Estado constitucional y democrático de derecho, ante la existencia de vacíos o deficiencias en las normas procesales constitucionales, la autonomía procesal se configura como una necesidad inexorable del Tribunal Constitucional, que[,] a través de la interpretación constitucional y la argumentación jurídica, integra y concretiza las disposiciones constitucionales a fin de alcanzar los fines esenciales de los procesos constitucionales: garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales.¹⁸⁶

87. Al respecto, el Tribunal Constitucional dominicano ha compartido en su Sentencia TC/0039/12 el criterio de nuestro homólogo peruano, de que

este Tribunal detenta en la resolución de cada caso concreto la potestad de establecer, a través de su jurisprudencia, normas que regulen el proceso constitucional, a través del precedente vinculante [...], en aquellos aspectos donde la regulación procesal constitucional presenta vacíos normativos o donde ella debe ser perfeccionada o adecuada a los fines del proceso constitucional. La norma así establecida está orientada a resolver el

¹⁸⁶ LANDA (César), *Autonomía procesal del Tribunal Constitucional*, en FERRER MAC-GREGOR (Eduardo), ZALDÍVAR LELO DE LARREA (Arturo), *La ciencia del derecho procesal constitucional*, Universidad Autónoma de México (UAM), México, 2008, p. 269.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*concreto problema —vacío o imperfección de norma— que el caso ha planteado y, sin embargo, lo trascenderá y será susceptible de aplicación ulterior debido a que se incorpora, desde entonces, en la regulación procesal constitucional vigente.*¹⁸⁷

88. Asimismo, el Tribunal Constitucional peruano ha dicho que

*mediante su autonomía procesal[,] el Tribunal Constitucional puede establecer reglas que tengan una pretensión de generalidad y que puedan aplicarse posteriormente a casos similares, siempre que estas reglas tengan como finalidad perfeccionar el proceso constitucional, y se encuentren limitadas por el principio de separación de poderes, la [...] vigencia efectiva de los derechos fundamentales y los principios de razonabilidad y proporcionalidad.*¹⁸⁸

89. En fin, que, en vista de todo lo anterior, consideramos que en el Pleno debe aprobarse un cambio de precedente respecto de la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por haber sido derogada la norma impugnada.

90. De hecho, implícitamente, el Tribunal Constitucional dominicano ya había identificado la necesidad de apartarse ocasionalmente de su precedente a través de la técnica de la distinción o del *distinguishing*. Así sucedió en la Sentencia TC/0358/20. En aquel caso, los accionantes atacaron en inconstitucionalidad la resolución de la Junta Central Electoral que, con ocasión de la pandemia provocada por la covid-19, pospuso la fecha de celebración de las elecciones presidenciales, senatoriales y de diputaciones previstas para el 2020. Sin embargo, al momento de

¹⁸⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 28 de octubre de 2005, expedientes 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC.

¹⁸⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 8 de julio de 2005, expediente 1417-2005-AA/TC.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

haberse emitido la sentencia que resolvía la acción de inconstitucionalidad en contra de aquella resolución, las elecciones ya se habían celebrado y —lo que es más— las autoridades electas ya se encontraban ejerciendo sus funciones. No obstante, la alta corte dominicana vio la necesidad de pronunciarse sobre ello y lo explicó, si bien muy brevemente, en los términos siguientes:

Sin embargo, en el presente caso nos encontramos en un supuesto donde las condiciones en que la Junta Central Electoral (JCE) emitió la resolución impugnada, esto es[,] en el marco del estado de excepción por emergencia sanitaria a raíz de la pandemia por la enfermedad del nuevo coronavirus o SARS-CoV-2 (COVID-19), precisan que este tribunal constitucional, sin abandonar el referido precedente de la Sentencia TC/0023/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), haga uso de la susodicha técnica de la distinción y se apreste a conocer el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata para verificar la conformidad o no con la Constitución tanto de la referida resolución núm. 42-2020 como de las medidas allí implementadas, a causa de fuerza mayor, con relación al ya citado proceso electoral[,] pues tanto la excepcionalísima situación que motorizó el estado de excepción por emergencia sanitaria como los principios y derechos de orden constitucional envueltos en la organización y celebración del certamen electoral ameritan que el Tribunal analice las pretensiones de fondo del caso.¹⁸⁹

91. Haciendo acopio de todo lo anterior, entendemos que las excepciones enunciativas que justificarían que el Tribunal Constitucional pudiera pronunciarse

¹⁸⁹ Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC/0358/20, del 29 de diciembre de 2020, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc035820/>

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sobre el fondo de una acción directa de inconstitucionalidad, aun la norma no esté vigente, son:

1. que la norma derogada, independientemente del momento de su desaparición, esté desplegando o pueda desplegar efectos al momento de conocerse la acción directa de inconstitucionalidad; o
2. que la norma impugnada, independientemente de que sus efectos se desplieguen o no en la actualidad, haya sido derogada o perdido su vigencia luego de haberse interpuesto la acción directa de inconstitucionalidad en su contra, en cuyo caso será necesario:
 - a. que no sea evidente que la desaparición de la norma haya sido porque el gobierno la juzgaba como inconstitucional y exista la posibilidad de que en algún futuro el gobierno pueda adoptar la misma norma u otra similar;
 - b. que, por la naturaleza propia de la norma, haya tenido una corta vigencia que hacía improbable que el proceso de la acción directa de inconstitucionalidad transcurriera y culminara antes de su derogación; o
 - c. que se trate de un asunto de alta relevancia o trascendencia constitucional cuya solución contribuiría a aclarar las competencias, atribuciones, límites, pesos y contrapesos de los poderes políticos.

92. La sentencia, en esos escenarios, declararía la inconformidad de la norma impugnada, manifestando meramente que era inconstitucional. Esa debe ser la regla. Sin embargo, si el Tribunal Constitucional determina algún riesgo de que la situación que provocó la inconstitucionalidad de la norma derogada pueda repetirse, podrá

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

excepcionalmente emitir las sentencias que le permite el artículo 47 de la LOTCPC y ordenar, en ejercicio de sus facultades, las medidas que considere de lugar para evitar que la situación se repita, asegurar la supremacía de la Constitución y preservar el orden constitucional, en cuyo caso deberá motivar y justificar la necesidad y proporcionalidad de las medidas en cuestión con relación al peligro advertido.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez

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, hacemos constar nuestro voto salvado. Pese a estar de acuerdo con la parte decisoria o resolutive, no compartimos parte de los motivos desarrollados para fundamentar la misma. 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, 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 sentencia sobre el caso decidido”.

2. En el presente caso, este colegiado pronuncia la inadmisibilidad de una acción directa de inconstitucionalidad contra los Decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo en fecha diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional en fecha quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020), fundamentándose en la falta de objeto. En ese sentido, reitera lo establecido en nuestras sentencias TC/0025/13 y TC/0436/20, respecto a la falta de objeto por derogación o extinción de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, y ausencia de efectos jurídicos que provocan la desaparición sobrevenida del objeto, respectivamente.

3. En adición a lo anterior, y al reiterar una afirmación extraída de la sentencia TC/0436/20 que, respetuosamente, entendemos que debe ser, en el mejor de los casos, establecida como una regla sujeta a excepciones reconocidas. Dicha afirmación es la siguiente: “[...] no tendría sentido alguno que este tribunal se apreste a pronunciarse sobre la constitucionalidad de instrumentos normativos que no surten en la actualidad efecto jurídico alguno, en tanto han dejado de existir en el ordenamiento jurídico [...]”.

4. Respecto a la anterior consideración reiterada por la mayoría, nuestra posición se aleja de la misma, en razón de que el punto de justicia constitucional a decidir en esta acción directa, en tanto que proceso constitucional orgánico y control abstracto, no pierde su interés ni su objeto en razón de la pérdida de vigencia de la norma atacada. Esto así porque, al tratarse de una norma con una vigencia predeterminada por tratarse de mitigar los efectos de un estado de emergencia, los vicios que se imputen a la norma atacada podrían, perfectamente, repetirse en una norma posterior similar, la cual, también por naturaleza y periodo de vigencia predeterminado, requieren que la decisión respecto de la misma sea tomada en un plazo de tiempo relativamente corto y que pudiera verse afectado por causas de fuerza mayor o, incluso, por causas previsibles, como es el requisito de mayoría reforzada para la toma de decisiones en este Tribunal Constitucional.

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Lo anterior permitiría no solo que subsista una posible violación a la Constitución, sino que dicha violación subsista también de manera reiterada en el tiempo a través de normas o actos similares.

6. Como ha sido el caso, guardando las distancias entre procesos constitucionales, en los casos de amparo o tutela, en el cual la jurisprudencia comparada ha desarrollado la doctrina del daño consumado para casos de carencia actual de objeto¹⁹⁰ o, en un caso de mayor similitud, como el de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, donde se ha desarrollado iniciando en 1911 la teoría de “capable of repetition, yet escaping review”¹⁹¹ a los fines de pronunciarse mediante control difuso de casos en los cuales el proceso litigioso puede exceder en el tiempo el interés particular del demandante y este pueda encontrarse sujeto a un futuro acto similar al impugnado, en los casos de acción directa en los cuales este Tribunal se ha decantado por la falta de objeto, a la fecha tiene pendiente referirse a la ultraactividad de la norma impugnada (vigencia más allá de su derogación por tratarse de una aplicación o “interpretación” de la norma derogada en contra de disposiciones constitucionales) y, como en el caso que nos ocupa, de actuaciones que, en ausencia de ultraactividad, pueden encontrarse sujeto a repetición por el mismo órgano, cuyos actos, por lo ya indicado, escaparían a la censura constitucional de este Tribunal.

7. Luego, entendemos que en el presente caso este Tribunal pudo pronunciarse respecto a la cuestión de justicia constitucional propia del análisis *in abstracto* de la norma, pues aún la norma atacada haya perdido su vigencia al momento de la presente decisión, en este caso, la probabilidad de que se repita una norma similar

¹⁹⁰ Corte Constitucional de Colombia, sentencias T-585/10 del 22 de julio de 2010 y T-544/17 del 25 de agosto de 2017.

¹⁹¹En cuanto al desarrollo de esta doctrina, así como lo relacionado a sus requisitos y precedentes, véase https://constitution.congress.gov/browse/essay/artIII_S2_C1_1_7_3_3/ALDE_00000728/#ALDF_00013644

Expediente núm. TC-01-2020-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Francisco Manzano R., Salvador Catrain y César Ariel Sánchez en contra de los decretos núm. 160-20 y 161-20, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de mayo de dos mil veinte (2020), y la Resolución núm. 65-20, emitida por el Congreso Nacional el quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020); así como la solicitud de emisión de una sentencia exhortativa y de interpretación aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es de alta probabilidad, pudiendo, igualmente, repetirse las infracciones constitucionales denunciadas por los accionantes.

Firmado: Miguel Valera Montero, juez

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria