



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0526/21**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de diciembre del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 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 del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la norma impugnada**

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta, el veinticinco (25) de enero de dos mil once (2011), por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y el Estado dominicano, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954). El contenido de la normativa objeto de control de constitucionalidad descrita anteriormente es el siguiente:

*Artículo I*

*La Religión Católica, Apostólica, Romana sigue siendo la de la Nación Dominicana y gozará de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho Canónico.*

*Artículo III*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*1. El Estado Dominicano reconoce a la Iglesia Católica el carácter de sociedad perfecta y le garantiza el libre y pleno ejercicio de su poder espiritual y de su jurisdicción, así como el libre y público ejercicio del culto.*

*2. En particular, la Santa Sede podrá sin impedimento promulgar y publicar en la República Dominicana cualquier disposición relativa al gobierno de la Iglesia y comunicarse con los Prelados, el clero y los fieles del País, de la misma manera que éstos podrán hacerlo con la Santa Sede.*

*Gozarán de las mismas facultades los Ordinarios y las otras Autoridades eclesiásticas en lo referente a su clero y fieles.*

### *Artículo IV*

*1. El Estado Dominicano reconoce la personalidad jurídica a todas las instituciones y asociaciones religiosas, existentes en la República Dominicana a la entrada en vigor del presente Concordato, constituidas según el Derecho Canónico; en particular a las Diócesis y a la Prelatura nullius con sus instituciones anejas, a las Parroquias, a las Ordenes y Congregaciones religiosas; a las Sociedades de vida común y a los Institutos seculares de perfección cristiana canónicamente reconocidos, sean de derecho pontificio o de derecho diocesano, a sus provincias y a sus casas.*

*Las Autoridades eclesiásticas competentes comunicarán al departamento correspondiente del Gobierno Dominicano la lista de las instituciones y asociaciones religiosas que se acaban de mencionar, dentro de los dos meses que sigan a la ratificación de este Concordato.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*2. Gozarán de igual reconocimiento las entidades de la misma naturaleza que sean ulteriormente erigidas o aprobadas en la República Dominicana por las Autoridades eclesiásticas competentes, con la sola condición de que el decreto de erección o de aprobación sea comunicado oficialmente por escrito a las Autoridades competentes del Estado.*

### *Artículo VI*

*1. La organización y circunscripción eclesiástica, del territorio de la República Dominicana queda constituida así: Arquidiócesis Metropolitana de Santo Domingo; Diócesis de Santiago de los Caballeros; Diócesis de La Vega; Prelatura nullius de San Juan de la Maguana.*

*2. Para la erección de una nueva Diócesis o Prelatura nullius y para otros cambios de circunscripciones diocesanas que pudieran juzgarse necesarias, la Santa Sede se pondrá previamente de acuerdo con el Gobierno Dominicano, salvo si se tratase de mínimas rectificaciones de territorio reclamadas por el bien de las almas.*

### *Artículo VII*

*1. El Gobierno Dominicano se compromete a construir la Iglesia Catedral o Prelaticia y los edificios adecuados que sirvan de habitación del Obispo o Prelado nullius y de oficinas de la Curia, en las Diócesis y Prelatura nullius actualmente existentes que lo necesiten, y en las que se establezcan en el futuro.*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*2. Además el Gobierno asegura a la Arquidiócesis de Santo Domingo y a cada Diócesis o Prelatura nullius actualmente existentes o que se erijan en el futuro una subvención mensual para los gastos de administración y para las iglesias pobres.*

### *Artículo IX*

*1. La erección, modificación o supresión de parroquias, beneficios y oficios eclesiásticos, así como el nombramiento del Vicario General, oficiales de la Curia, párrocos y todo sacerdote o funcionario encargado de cualquier oficio eclesiástico serán hechos por las Autoridades eclesiásticas competentes, ciñéndose a las disposiciones del Derecho Canónico. Sin embargo las Autoridades eclesiásticas correspondientes comunicarán al Gobierno con la mayor rapidez el nombramiento del Vicario General, de los párrocos y, en caso de vacancia de una parroquia, del vicario encargado de la misma. Al hacer estas designaciones, las Autoridades eclesiásticas preferirán, a ser posible, a sacerdotes idóneos que sean ciudadanos dominicanos.*

*2. La eventual objeción del Gobierno al comportamiento de un funcionario eclesiástico será objeto de consideración y decisión por las Autoridades eclesiásticas competentes.*

### *Artículo XI*

*1. Los eclesiásticos gozarán en el ejercicio de su ministerio de una especial protección del Estado.*

*2. Los eclesiásticos no podrán ser interrogados por jueces u otras autoridades sobre hechos o cosas cuya noticia les haya sido confiada*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*en el ejercicio del sagrado ministerio y que por lo tanto caen bajo el secreto de su oficio espiritual.*

*3. Los clérigos y los religiosos no estarán obligados a asumir cargos públicos o funciones que, según las normas del Derecho Canónico, sean incompatibles con su estado.*

*Para poder ocupar otros empleos o cargos públicos, necesitarán el Nihil obstat de su Ordinario propio y del Ordinario del lugar donde hubieren de desempeñar su actividad. Revocado el Nihil obstat, no podrán continuar ejerciéndolos.*

*Artículo XIV*

*El uso del hábito eclesiástico o religioso por personas eclesiásticas o religiosas a quienes haya sido prohibido por orden de las competentes Autoridades eclesiásticas, oficialmente comunicada a las Autoridades del Estado, así como el uso abusivo del mismo hábito por otras personas, será castigado con las mismas penas previstas para el caso de uso abusivo del uniforme militar. Será castigado en los mismos términos el ejercicio abusivo de jurisdicción o funciones eclesiásticas.*

*Artículo XV*

*1. La República Dominicana reconoce plenos efectos civiles a cada matrimonio celebrado según las normas del Derecho Canónico.*

*2. En armonía con las propiedades esenciales del matrimonio católico queda entendido que, por el propio hecho de celebrar matrimonio católico, los cónyuges renuncian a la facultad civil de pedir el divorcio,*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*que por esto mismo no podrá ser aplicado por los tribunales civiles a los matrimonios canónicos.*

*Artículo XVI*

*1. Las causas concernientes a la nulidad del matrimonio canónico y la dispensa del matrimonio rato y no consumado, así como el procedimiento relativo al Privilegio Paulino, quedan reservados a los Tribunales y a los órganos eclesiásticos competentes.*

*La Santa Sede consiente que las causas matrimoniales de separación de los cónyuges sean juzgadas por los Tribunales civiles.*

*2. Las decisiones y sentencias de los órganos y Tribunales eclesiásticos, cuando sean definitivas, se elevarán al Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica para su comprobación y serán transmitidas después, con los respectivos decretos de dicho Supremo Tribunal, por vía diplomática al Tribunal dominicano competente, que las hará efectivas y mandará que sean anotadas en los registros civiles al margen del acta del matrimonio.*

*Artículo XVII*

*El Estado Dominicano garantiza la asistencia religiosa a las fuerzas armadas de tierra, mar y aire y a este efecto se pondrá de acuerdo con la Santa Sede para la organización de un cuerpo de capellanes militares, con graduación de oficiales, bajo la jurisdicción del Arzobispo Metropolitano en lo que se refiere a su vida y ministerio sacerdotal, y sujetos a la disciplina de las fuerzas armadas en lo que se refiere a su servicio militar.*

*Artículo XVIII*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*El Estado tendrá por festivos:*

*1) los días de precepto establecidos en toda la Iglesia por el Código de Derecho Canónico, es decir:*

- todos los domingos;*
- las fiestas de Circuncisión (1 de enero), Epifanía (día de Reyes, 6 de enero), San José (19 de marzo), Ascensión, Corpus Christi, Santos Apóstoles Pedro y Pablo (29 de junio), Asunción (15 de agosto), Todos los Santos (1 de noviembre), Inmaculada Concepción (8 de diciembre), Navidad de Nuestro Señor Jesucristo (25 de diciembre);*

*2) además los días de precepto establecidos en la República Dominicana, es decir:*

- festividad de Ntra. Sra. de la Altagracia (21 de enero);*
- festividad de Ntra. Sra. de las Mercedes (24 de septiembre).*

*El Estado dará en su legislación las facilidades necesarias para que los fieles puedan cumplir en esos días sus deberes religiosos.*

*Las Autoridades civiles, tanto nacionales como locales, velarán por la debida observancia del descanso en los días festivos.*

**Artículo XIX**

*1. El Gobierno Dominicano facilitará la necesaria asistencia religiosa a los establecimientos nacionales, como son los colegios, los hospitales, los asilos de ancianos o de niños, las cárceles, etc.*

*A tal fin, si el establecimiento no tiene capellán propio, el Estado permitirá el libre acceso y el ejercicio de la asistencia espiritual en*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*dicho establecimiento al párroco del lugar o al sacerdote encargado por el Ordinario competente.*

*2. En los asilos, orfanatos, establecimientos o instituciones oficiales de educación, corrección y reforma de menores dependientes del Estado, se enseñará la religión católica y se asegurará la práctica de sus preceptos.*

*3. El Gobierno Dominicano, cuando sea posible, confiará a religiosos y religiosas la dirección de los hospitales, asilos y orfanatos y otras instituciones nacionales de caridad. La Santa Sede, por su parte, favorecerá tal proyecto.*

### *Artículo XX*

*1. La Iglesia podrá libremente fundar Seminarios o cualesquiera otros institutos de formación o de cultura eclesiástica; su régimen no estará sujeto a la fiscalización del Estado.*

*2. Los títulos, grados, certificados y comprobaciones escolares otorgados por tales centros tendrán la misma fuerza que los concedidos por los establecimientos del Estado en el orden correspondiente.*

*En vista de ello la Autoridad eclesiástica comunicará a la competente Autoridad del Estado los textos adoptados en dichas instituciones para la enseñanza de las disciplinas que no sean teológicas y filosóficas.*

*3. Los grados académicos adquiridos en las Universidades o Institutos Pontificios de Altos Estudios serán reconocidos en la República Dominicana, para todos sus efectos civiles, como los grados conferidos y reconocidos por el Estado.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Artículo XXI*

*1. El Estado Dominicano garantiza a la Iglesia Católica la plena libertad de establecer y mantener, bajo la dependencia de la Autoridad eclesiástica, escuelas de cualquier orden y grado. En consideración de la utilidad social que de ellas deriva a la Nación, el Estado las amparará y procurará ayudarlas también mediante congruas subvenciones.*

*La enseñanza religiosa en dichas escuelas siempre será organizada e impartida libremente por la Autoridad eclesiástica.*

*2. Los certificados y comprobaciones escolares otorgados por los establecimientos de enseñanza primaria dependientes de la Autoridad eclesiástica tendrán la misma fuerza que los otorgados por los correspondientes establecimientos del Estado.*

*3. Los exámenes y pruebas de aprovechamiento para la concesión de certificados y títulos oficiales de estudio a los alumnos de las escuelas secundarias y normales dependientes de la Autoridad eclesiástica se celebrarán, a petición de ésta, en los mismos establecimientos, por medio de comisiones especiales compuestas, al menos parcialmente, por docentes del plantel.*

*Artículo XXII*

*1. La enseñanza suministrada por el Estado en las escuelas públicas estará orientada por los principios de la doctrina y de la moral católicas.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*2. En todas las escuelas públicas primarias y secundarias se dará enseñanza de la religión y moral católicas —según programas fijados de común acuerdo con la competente Autoridad eclesiástica— a los alumnos cuyos padres, o quienes hagan sus veces, no pidan por escrito que sean exentos.*

*3. Para dicha enseñanza sólo se utilizarán textos previamente aprobados por la Autoridad eclesiástica, y el Estado nombrará maestros y profesores que tengan un certificado de idoneidad expedido por el Ordinario competente. La revocación de tal certificado les priva, sin más, de la capacidad para la enseñanza religiosa.*

*En la designación de estos maestros y profesores el Estado tendrá en cuenta las sugerencias de la Autoridad eclesiástica y, en las escuelas secundarias y normales, cuando haya sacerdotes y religiosos en número suficiente y los proponga el Ordinario del lugar, les dará la preferencia sobre los seculares.*

*4. El párroco, por sí o por su delegado, tendrá acceso a las escuelas primarias para dar lecciones catequísticas periódicas.*

*5. Los Ordinarios de los lugares podrán cerciorarse, por sí mismos o por sus delegados, mediante visitas a las escuelas, del modo como se da la enseñanza de la religión y moral.*

*6. El Estado cuidará de que en las instituciones y servicios de información que estén a su cargo, y en particular en los programas de radio-difusión y televisión, se dé el conveniente puesto a la exposición y defensa de la verdad religiosa, por medio de sacerdotes y religiosos designados de acuerdo con el Ordinario competente.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### *Artículo XXIII*

*1. El Estado Dominicano reconoce a las instituciones y asociaciones religiosas, de quienes trata el art. IV, la plena capacidad de adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes.*

*2. La gestión ordinaria y extraordinaria de los bienes pertenecientes a entidades eclesiásticas o asociaciones religiosas y la vigilancia e inspección de dicha gestión de bienes corresponderán a las Autoridades competentes de la Iglesia.*

*3. La República Dominicana reconoce y garantiza la propiedad de la Iglesia sobre los bienes muebles e inmuebles que el Estado reconoció como pertenecientes a ella con la Ley n. 117 del 20 de abril de 1931, aclarada por Ley n. 390 del 16 de septiembre de 1943, así como de los bienes que, después de tal fecha, la Iglesia ha legítimamente adquirido o adquiriera, incluidos los que han sido o sean declarados monumentos nacionales.*

*La República Dominicana declara propiedad de la Iglesia también todos los templos y otros edificios con fines eclesiásticos que el Estado ha venido construyendo desde el año 1930 y construya en adelante.*

*4. La Iglesia puede recibir cualquiera donación destinada a la realización de sus fines, y organizar colectas especialmente en el interior o a la puerta de los templos y de los edificios y lugares que le pertenezcan.*

### *Artículo XXIV*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*1. Los edificios sagrados, los Seminarios y otros edificios destinados a la formación del clero, los edificios de propiedad de la Iglesia empleados en fines de utilidad pública, las residencias de los Obispos y de los ministros del culto, cuando sean propiedad de la Iglesia, estarán exentos de cualquier impuesto o contribución.*

*Queda expresamente convenido que los bienes, cuya propiedad adquiera la Iglesia por donación entre vivos o por disposición testamentaria, estarán exentos de los impuestos de donación o de sucesión, siempre que los bienes recibidos en esa forma, se destinen a un fin propio del culto o de utilidad pública por voluntad del donante o del testante o por ulterior disposición de la Autoridad eclesiástica competente.*

*2. Los bienes eclesiásticos no comprendidos en el número precedente no podrán ser gravados con impuestos ni contribuciones especiales.*

*3. Los eclesiásticos estarán exentos de cualquier impuesto o contribución en razón del ejercicio de su ministerio espiritual.*

*4. Los Ordinarios de los lugares y los rectores de parroquias gozarán de franquicia postal y telegráfica en su correspondencia oficial en el País.*

*5. Los edictos y avisos que se refieren al ministerio sagrado, fijados en las puertas de los templos, estarán exentos de cualquier impuesto o contribución.*

### Artículo XXV



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*El Estado garantiza el derecho de libre organización y funcionamiento de las asociaciones católicas con fin religioso, social y caritativo, y en particular de las asociaciones de Acción Católica bajo la dependencia de los Ordinarios de los lugares.*

### *Artículo XXVI*

*Los domingos y fiestas de precepto, así como los días de Fiesta Nacional en todas las Iglesias Catedrales, Prelaticias y parroquiales de la República Dominicana se rezará o cantará al final de la función litúrgica principal una oración por la prosperidad de la República y de su Presidente.*

### *Artículo XXVII*

*Las demás materias relativas a personas o cosas eclesiásticas que no hayan sido tratadas en los artículos precedentes serán arregladas según el Derecho Canónico vigente.*

*Si en el porvenir surgiere alguna duda o dificultad sobre la interpretación del presente Concordato, o fuere necesario arreglar cuestiones relativas a personas o cosas eclesiásticas, que no hayan sido tratadas en los artículos precedentes y que toquen también el interés del Estado, la Santa Sede y el Gobierno Dominicano procederán de común inteligencia a solucionar amigablemente la diferencia.*

## **2. Pretensiones del accionante**

2.1. El señor José Cristóbal Flores de la Hoz mediante instancia, del veinticinco (25) de enero de dos mil once (2011), pretende que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19,

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y el Estado dominicano, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).

### **3. Infracciones constituciones alegadas**

El impetrante invoca la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma cuestionada, por considerar que viola los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 39, 45, 50, 55 y 68 de la Constitución. El contenido de estos textos constitucionales es el siguiente:

*Artículo 1.- Organización del Estado. El pueblo dominicano constituye una Nación organizada en Estado libre e independiente, con el nombre de República Dominicana.*

*Artículo 2.- Soberanía popular. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.*

*Artículo 3.- Inviolabilidad de la soberanía y principio de no intervención. La soberanía de la Nación dominicana, Estado libre e independiente de todo poder extranjero, es inviolable. Ninguno de los poderes públicos organizados por la presente Constitución puede realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran en esta Constitución. El principio de la no*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*intervención constituye una norma invariable de la política internacional dominicana.*

*Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.*

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

*Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.*

*Artículo 8.- Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

*1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*

*2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*

*3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;*

*4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;*

*5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.”*

*Artículo 45.- Libertad de conciencia y de cultos. El Estado garantiza la libertad de conciencia y de cultos, con sujeción al orden público y respeto a las buenas costumbres.*

*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.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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;*
- 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;*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 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;*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 68.- Garantías de los derechos fundamentales. La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante**

El accionante, señor José Cristóbal Flores de la Hoz, pretende que se acoja la presente acción directa de inconstitucionalidad y alega, para justificar dicha pretensión, lo siguiente:

*(...) el reconocimiento de prerrogativas y jurisdicción a la Iglesia Católica. En efecto, el artículo 1 del Concordato reconoce, aparte de la confesionalidad, los derechos y prerrogativas de la Religión católica. En el artículo 3 del Concordato se reconoce a la Iglesia Católica como tal y se le garantiza el ejercicio de su poder espiritual y de su*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*jurisdicción. En el artículo 4 se reconoce personalidad jurídica a todas las instituciones y asociaciones religiosas, existentes en la República Dominicana a la entrada en vigor del presente Concordato, constituidas según el Derecho Canónico. En el artículo 18, el Estado acepta como festivos los días que establezca la Iglesia asumiendo, y aquí está la prerrogativa de Derecho público a mi juicio, la obligación de las autoridades civiles de velar por la debida observancia del descanso en los días festivos (es decir, que una ley eclesiástica se asume como norma jurídica estatal).*

*El artículo 6, trata de la organización y circunscripciones diocesanas y el artículo 7 numeral 1 y 2 prevé la obligación del Estado de construir la Iglesia Catedral y los edificios para el obispo o prelado y de proveer a las necesidades económicas de la Arquidiócesis y Diócesis existentes y las que se erijan en el futuro. Sin embargo, la nota caracterizante de lo que intentamos demostrar, es el reconocimiento de efectos civiles al matrimonio canónico que resulta ser obligatorio para los católicos; y la competencia de los Tribunales eclesiásticos en las causas relativas a separación, nulidad, etc., del propio matrimonio (artículos 15 y 16 del Concordato); y el artículo 22 concede a los Ordinarios nada menos que la misión de vigilancia (atribución por consiguiente de una facultad, de una prerrogativa estatal) sobre los centros docentes públicos y privados, en lo que concierne a la pureza de la educación desde esquemas de la práctica católica.*

*Este artículo atenta contra los preceptos 1, 2, 3, 6, 7, 8, 39 y 45 de la nueva constitución, en razón de que consagra un odioso y discriminatorio privilegio de una tendencia o de unas ideas religiosas sobre otras, desconociendo: 1. El pluralismo ideológico, cultural, político y religioso existente en la República; 2. La unidad de la*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*República en cuanto a ente jurídico se refiere, pues afecta su autonomía colocando a la Iglesia -Apostólica Romana no sólo como la religión oficial del Estado, sino incluso por encima del Estado mismo, al supeditar la actividad estatal al concepto religioso de la citada iglesia;*

*3. Establece una dualidad en materia de soberanía y permite la injerencia de la persona jurídica denominada Iglesia Católica, Apostólica y Romana, cuyo representante legal es el Sumo Pontífice gobernante del Estado Vaticano, en los asuntos internos, es decir que la Ley consagra la confesionalidad del Estado dominicano, cuando la constitución la rechaza, al disponer expresamente la libertad de cultos.*

*Es importante observar que siendo el Estado dominicano un Estado laico, no puede tener preferencia por religión alguna, pues todas las confesiones religiosas son iguales ante la ley conforme con el artículo 39 de la nueva constitución. Igualmente hay que reconocer que en nuestro ordenamiento constitucional hay una separación entre el Estado y las iglesias, porque el Estado es laico. Ahora bien, esa laicidad del Estado Dominicano no implica el desconocimiento de las religiones, y por el contrario, de este se desprenden un conjunto de valores y principios de contenido constitucional; entre otros, que el Estado es ontológicamente pluralista y que reconoce a todas las religiones en término de igualdad. Por lo tanto, no puede consagrar al mismo tiempo una iglesia oficial o darle preeminencia a alguna de ellas. Debe declararse ideológicamente neutral y renunciar a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, a fin de respetar el abanico de opciones ideológicas y religiosas que surjan en la sociedad de manera espontánea.*

*El concordato además de violar las disposiciones relativas a la igualdad religiosa y la libertad de conciencia y culto, constituye una*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*contrariedad a la unidad de la República que como ente jurídico se refiere, pues afecta su autonomía colocando a la Iglesia Apostólica Romana no sólo como la religión oficial del Estado, sino incluso por encima del Estado mismo, al supeditar la actividad estatal al concepto religioso de la citada iglesia y ello es una violación de los artículos 1, 2 y 3 de la constitución.*

*(...) viola el artículo 4 al establecer una pretendida autonomía de la jurisdicción eclesiástica, ajena al ordenamiento dominicano, pues no existen en nuestro ordenamiento más que tres poderes: el poder ejecutivo, el legislativo y el poder judicial. Ello no es más que la conculcación del principio de División de Poderes según el cual el Poder Ejecutivo administra, el Poder Legislativo legisla cuidando de no vulnerar la Ley Suprema y el Poder Judicial juzga, custodiando la seguridad jurídica y las garantías constitucionales. También viola dicha disposición el artículo 6 que declara la supremacía de la constitución, al establecer una jurisdicción diferente a la establecida por la constitución.*

*Este artículo vulnera los artículos 2, 7, 8, 45, y 50-1 al restringir la soberanía del Estado dominicano hasta el punto de que para otorgar o reconocer una personería jurídica a una entidad religiosa se requiere una autorización de la Entidad Católica, Apostólica y Romana, o sea que la única Iglesia que puede introducir comunidades o entidades eclesiásticas en el país es ésta. Se establece un privilegio que viola el artículo 50-1 de la constitución al permitir una especie de monopolio en las autorizaciones religiosas a cargo de la iglesia católica.*

*Este artículo contiene los lineamientos generales para que las diferentes confesiones en el desarrollo de sus creencias puedan*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*organizarse frente al Estado. Lo primero que podemos advertir es que se restringe la soberanía del Estado dominicano hasta el punto de que para otorgar o reconocer una personería jurídica a una entidad religiosa se requiere una autorización de la Entidad Católica, Apostólica y Romana, o sea que la única Iglesia que puede introducir comunidades o entidades eclesiásticas en el país es ésta, violando con ello el artículo 2 de la constitución relativo a la soberanía y un franco avance sobre el artículo 3 al permitir la injerencia de la ley católica en temas que son propios del Estado dominicano. ¿Cómo es posible que si las demás confesiones religiosas no cumplen con los rigores canónicos propios de la Iglesia Católica, no puedan ser aceptados como tales?.*

*Este artículo en su párrafo 2, adolece de inconstitucionalidad por facilitar la intervención y participación del Estado en el avance territorial en la noción de la fe católica, permitiendo la hegemonía religiosa que discrimina a los ciudadanos, con lo que se afecta la igualdad religiosa.*

*Además, al consagrar la elevación de diócesis, se elevan también los cargos económicos a cargo del Estado para lo cual debe consolidarse la erogación presupuestal de la Nación, violando el pluralismo ideológico y la autonomía del Estado. Todo ello compromete y viola las disposiciones de los artículos 3, 39 y 45 de la nueva constitución.*

*Estos artículos 7, 19, 20, 21 y 22 permiten la concentración de la educación del pueblo dominicano en manos de la iglesia y al mismo tiempo le otorga exorbitantes privilegios a la iglesia. Además van en detrimento de "la libertad de culto" que consagra el artículo 45 de la Constitución.*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*En el artículo 7 se consagra la obligatoriedad para el Estado de contribuir con fondos del presupuesto nacional al sostenimiento de los planteles católicos, lo que equivale, por un lado, a la confesionalidad del Estado, lo que contradice el artículo 45 de la nueva constitución que implica la laicidad del Estado y de otro, establecer una discriminación frente a colegios de otras religiones distintas a la católica, violando con ello el artículo 39 de la nueva constitución. El financiamiento que hace el Estado a las actividades de la Iglesia Católica sólo puede concebirse de dos formas: como servicios públicos o actividades de interés general con la consiguiente confusión entre fines estatales y los fines religiosos de la Iglesia Católica, prohibida por el principio de laicidad del Estado dominicano o bien que no son ni lo uno ni lo otro.*

*En la que respecta a la educación, el concordato establece un monopolio de la educación, discriminando las otras confesiones religiosas, al tiempo que transgrede la libertad de culto y religión (artículo 45 de la nueva constitución) que Tienen todos los ciudadanos. Para una mejor comprensión de este aspecto es preciso considerar las previsiones que contiene la nueva constitución. En efecto el artículo 68 numeral 2, dispone que la familia "es responsable de la educación de sus integrantes y tiene derecho a escoger el Tipo de educación de sus hijos.*

*Hay que recordar que el artículo 45 de la nueva constitución consagra la libertad de culto. Si combinamos ambos textos constitucionales tendremos que la educación 'debe ser entendida en dos vertientes: primero como un derecho de las familias, es decir de los padres de familia, a escoger el tipo de educación de sus hijos y por otro lado, el derecho a la educación religiosa, sin imposición, como consecuencia*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*directa de la libertad religiosa. De ahí que en materia de educación el Estado debe: a) reconocer a toda persona el derecho fundamental de libertad religiosa y de educación religiosa, reconocimiento que incluye los derechos de las iglesias y confesiones religiosas; b) reconocer a los padres el derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos; c) el deber de ofrecer en los establecimientos públicos educación religiosa; y d) reconocer el derecho a todo ciudadano a no ser obligado a recibir educación.*

*La obligatoriedad de que exista educación religiosa en los establecimientos públicos también encuentra sustento en el derecho de libertad religiosa y en el principio de libertad religiosa. ¿Qué exige este derecho y este principio? El derecho de libertad religiosa exige que ninguna persona, mayor de edad o menor con autorización o por petición de sus padres, sea obligada a recibirla. El principio de libertad religiosa exige que se ofrezca educación religiosa y moral, bien sea educación religiosa y moral católica, si la mayoría de los padres de esos alumnos son católicos, o educación religiosa y moral para alumnos pertenecientes a distintas iglesias y confesiones religiosas.*

*La inconstitucionalidad resulta, además, del hecho de que la enseñanza religiosa no forma parte del derecho a la educación, de carácter prestacional, sino del contenido de un derecho-libertad. También, la aportación económica unida a la formula de nombramiento y cese del profesorado, configuran a esa enseñanza, tarea eminentemente eclesial y pastoral como tarea del Estado originando el tipo de confusión que el Estado laico es incompatible. Los profesores realizan una tarea eclesial, la enseñanza y difusión de la doctrina católica, por cuenta de la Iglesia Católica y a su servicio, pero dependen económicamente y jurídico-laboral del Estado. La contradicción es evidente. Esta formula*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*no es compatible ni con la neutralidad ni con la separación, colisionando frontalmente con la laicidad del Estado.*

*Este artículo ratifica el rosario de privilegios otorgados a la Iglesia Católica, y en el caso en particular del artículo 11 se pretende sustraer del ordenamiento nacional a los miembros de la Iglesia Católica al someterlo a la legislación canónica, otorgando prevalencia al derecho canónico, lo que equivale a violar la soberanía nacional (artículo 3) de la nueva constitución y admitir la injerencia del Vaticano en asuntos internos, además de violar el principio de igualdad, que establece que todas las personas son iguales ante la ley, deben recibir la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas sin discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal, al mismo tiempo que condena todo privilegio que quebrante la igualdad y obliga al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y a adoptar las medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión.*

*Este artículo es inconstitucional porque no es competencia de la Iglesia Católica tipificar ni imponer penas a conductas no establecidas por la ley penal y por extender por analogía una pena, en este caso el uso del uniforme militar. Además, viola el artículo 40 inciso 13 que dispone que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción penal o administrativa.*

*Que “el matrimonio es la base de la familia dominicana (artículo 55-3). Nuestro ordenamiento reconoce dos tipos de matrimonios: el civil y el*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*católico o canónico, que aunque es el de la mayoría no es el único, ya que además de la religión católica coexisten otras confesiones religiosas como las evangélicas o protestantes”.*

*El Estado reconoce por medio del concordato que el contrato matrimonial puede celebrarse ante la Iglesia Católica, atribuyéndole efectos civiles mediante la inscripción en el registro civil mat el carácter pluralista de la nueva constitución exige que el estado dominicano recobre su potestad soberana, exclusiva y excluyente, como lo manda el artículo 55 inciso 3 de la nueva constitución 19, para regular el matrimonio, sus formas, sus efectos jurídicos, régimen de separación y disolución del vínculo, derechos y deberes de los cónyuges, en fin, los efectos civiles de todos los matrimonios celebrados de acuerdo con la ley civil o con las normas religiosas de los contrayentes. En efecto, el artículo 55 inciso 3 confiere al Estado la potestad exclusiva de reglamentar todo lo relativo al matrimonio, sus formas, rito, naturaleza, efectos, nulidad y disolución sin importar las convicciones y creencias religiosas de los contrayentes, sin menoscabar la libertad de los ciudadanos de acudir a la forma religiosa de su conveniencia o predilección en respeto a las disposiciones relativas a la libertad de conciencia y culto imonio canónico de la certificación que expida el funcionario eclesiástico.*

### **5. Intervenciones oficiales**

#### **5.1. Opinión del procurador general de la República**

El procurador general de la República deposito opinión del presente expediente mediante instancia, de dos (2) de junio de dos mil once (2011), en la cual solicita lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Unico: Que procede declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la Resolución del Congreso Nacional No. 3874, dictada el 10 de julio de 1954 que aprueba el Concordato firmado entre la Santa Sede y el Estado Dominicano, el 16 de junio de 1954.*

*Dichas pretensiones se justifican en lo siguiente:*

*A que conforme consta en la instancia que contiene la presente acción directa de inconstitucionalidad, la misma tiene por objeto la Res. No. 3878 del 16 de junio 1954 como aquella mediante la cual el Senado de la República aprobó el Concordato suscrito el 16 de junio de 1954 entre el Estado Dominicano y la Santa Sede; sin embargo, resulta evidente que al respecto se incurrió en un error material consistente en confundir la Resolución arriba indicada con la No. 3874 de esa misma fecha, que es la que en realidad tiene esa finalidad, toda vez que la No. 3878 tiene por objeto aprobar la Resolución del Ayuntamiento de Hato Mayor sobre la venta de un solar propiedad de la Común.*

*A que de conformidad con el criterio sentado y mantenido de manera constante por ese alto tribunal para interponer una acción directa de inconstitucionalidad, en virtud del 184 de la Constitución de la República es necesario que el impetrante ostente la calidad de parte interesada, para lo cual es necesario que demuestre ser titular de un interés legítimo, jurídicamente protegido, cuya violación por la norma o disposición impugnada le haya causado un perjuicio, lo que no se advierte en el caso de la especie.*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*A que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados establece el procedimiento a seguir para la denuncia y modificación de estos instrumentos, al tiempo que prohíbe esgrimir una disposición de carácter interno para eximirse de las obligaciones contraídas por los estados, que deben ser cumplidas de buena fe en virtud del principio "pacta sum servanda".*

*A que en relación a la Resolución ahora impugnada es necesario consignar que con anterioridad la Suprema Corte de Justicia conoció y decidió de un recurso de inconstitucionalidad con el mismo objeto y por su sentencia constitucional de fecha 22 de octubre de 2008 consideró que la Resolución No. 3874 del 16 de junio de 1954 no es contraria al artículo 3, al primer párrafo del artículo 8, al inciso 5 del artículo 8; inciso 8 del artículo 8, al artículo 9 párrafo b, al artículo 100 y 110 de la Constitución de la República, así como a los artículos 2, 18 y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948; y 12 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, aprobada el 18 de julio de 1978, razón por la cual declaró dicha Resolución conforme con la Constitución de la República y rechazó la acción interpuesta.*

*A que de conformidad con lo dispuesto por el Art. 277 de la Constitución de la República del 26 de enero de 2010, "Todas las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución, no podrán ser examinadas por el Tribunal Constitucional y las posteriores estarán sujetas al procedimiento que determine la ley que rija la materia.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*A que en tal virtud, y con total independencia de las consideraciones que puedan merecer los criterios en que se fundamenta la presente acción así como de las opiniones que tanto la jurisprudencia como la doctrina de mayor aceptación han descrito en relación a que la jurisdicción constitucional pueda ó no pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma previamente declarada conforme con la Constitución de la República, en cuanto al caso de la especie un mandato expreso del texto sustantivo prohíbe a la jurisdicción constitucional dominicana conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad.*

### II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### 6. Competencia

6.1. Este Tribunal es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución Política del Estado y el 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

6.2. En el 185.1 se establece que el Tribunal Constitucional es competente para conocer, en única instancia, de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**7. Legitimación activa o calidad del accionante**

Al analizar la cuestión relativa a la legitimación el tribunal responderá el medio de inadmisión invocado por la Procuraduría General de la República, medios que tiene dos fundamentos: a. la ausencia de legitimación del accionante y b. la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

7.1. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone que:

*Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*

De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que:

*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.*

7.2. En virtud de los textos transcritos anteriormente, este Tribunal Constitucional considera que

*(...) 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.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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. (Véase la Tentencia TC/0345/19)*

7.3. En este sentido, el accionante, señor José Cristóbal Flores de la Hoz, tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en la medida de que es ciudadano dominicano y se encuentra en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario. De manera que, contrario a lo alegado por la Procuraduría General de la República, en coherencia con la línea jurisprudencia desarrollada en la materia por el Tribunal Constitucional, el accionante no tiene que demostrar que tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido.

### **8. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad**

8.1. En el presente caso, el señor José Cristóbal Flores de la Hoz aduce la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 4, 6, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y el Estado dominicano, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954) y, por tanto, solicita que se declare la nulidad de los artículos citados.

8.2. Como se observa, el objeto de la acción de inconstitucionalidad recae en contra de un Acuerdo o Tratado Internacional<sup>1</sup> suscrito entre dos estados, particularmente, entre el Estado del Vaticano y el Estado dominicano, por lo que, se hace necesario que este Tribunal Constitucional evalúe si este tipo de actos se encuentra dentro de aquellos señalados por los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

8.3. El control de constitucionalidad de los tratados internacionales se encuentra consagrado en el artículo 185.2 de la Constitución, texto en el cual se indica que: “[e]l Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: (...) 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo”.

8.4. Por su parte, el artículo 55 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece que

*Previo a su aprobación por el Congreso Nacional, el Presidente de la República someterá los tratados internacionales suscritos al Tribunal Constitucional, a fin de que éste ejerza sobre ellos el control previo de constitucionalidad.*

<sup>1</sup> Resulta que los tratados internacionales son instrumentos multilaterales regularmente celebrados entre dos o más estados, con la finalidad de que lo convenido en el mismo rija las relaciones entre dichos estados, asumiendo ambos obligaciones a favor del otro y siempre enmarcado en las normas del Derecho Público Internacional.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.5. En este sentido, el constituyente y el legislador han optado por un control de constitucionalidad preventivo de los tratados internacionales, el cual permite que este Tribunal Constitucional verifique la conformidad o no del tratado o acuerdo con la Constitución con anterioridad a su completa aceptación u aprobación por parte del Congreso y, con ello, antes de su entrada en vigor para el país como parte contratante. Dicho control es obligatorio para todos los tratados aprobados por el Poder Ejecutivo, los cuales solo en caso de anuencia —tras considerarse constitucional— podrán dirigirse a agotar el último paso de aprobación por ante el Congreso Nacional.

8.6. Lo anterior quiere decir que los tratados internacionales deben —antes de su aprobación final por parte del Congreso— ser previamente examinados en relación con su constitucionalidad por este Tribunal Constitucional.

8.7. Por su parte, este Tribunal está facultado para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución Política del Estado y el 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. En este sentido, en el artículo 185.1 de la Constitución se establece que el Tribunal Constitucional es competente para conocer, en única instancia, de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.8. De lo anterior se puede colegir que la Constitución establece —a grandes rasgos— que este Tribunal Constitucional en lo referente a los tratados o acuerdos internacionales conocerá de manera *a priori* o preventiva de revisión de constitucionalidad.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.9. Igualmente, el artículo 185.1 de la Constitución es el encargado de establecer la facultad de este Tribunal Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad de normas de forma a *posteriori*, texto en el cual destaca el hecho de que no se encuentran los tratados internacionales. En este sentido, el ejercicio de un proceso a *posteriori* de control de constitucionalidad de tratados internacionales no se encuentra contemplado por la Constitución, sino que la garantía de conformidad se desarrolló mediante el ejercicio de un control a *priori* o preventivo; esto así, con la finalidad de evitar la adopción de una norma contraria a dicha Carta Magna, a la vez que se garantiza la supremacía constitucional.

8.10. En este sentido, este Tribunal Constitucional considera que no se puede pretender que se decrete la inaplicabilidad o expulsión del sistema jurídico de un tratado internacional mediante la acción de inconstitucionalidad, al no encontrarse dentro de los actos reservados para su impugnación (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas). Sin embargo, el tribunal actuará como frontera frente a los posibles vicios de constitucionalidad mediante el control a *priori* o preventivo que establece el artículo 185.2 de la Constitución.

8.11. De lo anteriormente expuesto, resulta que la presente acción deviene inadmisibles, al no tratarse el acto impugnado de alguna de las normas susceptibles de ser atacadas mediante el ejercicio de la acción directa en inconstitucionalidad identificadas en los aludidos artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11.

8.12. Sobre este particular, este Tribunal Constitucional ha establecido mediante las sentencias TC/0052/12, TC/0053/12, TC/0055/12, TC/0066/12, TC/0067/12, TC/0068/12, TC/0099/15, TC/0294/15, TC/0069/16, TC/0093/16, TC/0402/17, TC/0558/18, TC/0481/19, TC/0010/20, entre otras,



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

que procede declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad que se hayan interpuesto contra un objeto distinto a los previstos en los citados artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11.

8.13. Debemos recordar que en la eventualidad de que dicha facultad existiera, el hecho de que sea decretada la inconstitucionalidad de un tratado internacional no implica la desvinculación y cese inmediato de las obligaciones contraídas por el país; esto así, porque dicha vinculación se encuentra atada a las disposiciones del derecho público internacional no sólo para su nacimiento, sino, además, para su anulación o disolución. Sobre este particular, el artículo 27 de la Convención de Viena sobre derechos de los tratados establece que “[u]na parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.

8.14. El texto transcrito anteriormente lo que quiere destacar es que un Estado que ha contratado libremente no puede justificar su incumplimiento sustentado en su derecho interno; esto así, porque esta sería una herramienta sencilla para los estados evadir su responsabilidad. Conviene indicar, además, que dicha regla tiene una excepción consagrada en el artículo 46 de la Convención, texto según el cual:

*SECCION 2. NULIDAD DE LOS TRATADOS*

*Artículo 46. DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO  
CONCERNIENTES A LA COMPETENCIA PARA CELEBRAR  
TRATADOS*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.*

*2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.*

8.15. Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0256/14 del cuatro (4) de noviembre estableció lo siguiente:

*9.3. De acuerdo con este alegato, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 impide a los Estados, fundamentándose en una normativa interna, sustraerse de las obligaciones internacionales asumidas conforme a las normas internacionales y a la legislación nacional.*

*La aplicación de las reglas de observancia contenidas en dicha Convención atañen, en lo que concierne al problema que nos ocupa, al principio Pacta sunt servanda, así como a la prohibición de invocar normas del Derecho Interno para incumplir responsabilidades asumidas en los tratados internacionales. 9.4. Sobre la aplicación de la regla Pacta sunt servanda, conviene consignar aquí las siguientes tres disposiciones de la indicada Convención:*

*26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.*

*46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.*

*9.5. La simple lectura de esos textos revela inmediatamente que la prohibición de invocar normas del Derecho Interno para incumplir las responsabilidades estatales provenientes de las convenciones internacionales tiene una excepción que figura en el precitado artículo 46 de la misma Convención. En efecto, el numeral 1 (parte in fine), de esta disposición prescribe la ineficacia de dichas reglas de la Convención cuando el consentimiento de un Estado para participar en un tratado no se ha producido, o se encuentra afectado de nulidad manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental para el Derecho Interno.*

*9.6. En la especie, a la luz del aludido artículo 46.1, cabe inferir que la regla Pacta sunt servanda no se erige como obstáculo para el*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en vista de que en dicha acción se alega, precisamente, que el acto mediante el cual se ha pretendido manifestar el consentimiento de la República Dominicana para aceptar la competencia de la CIDH ha sido otorgado en violación de nuestra Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado dominicano. Cabe recordar al efecto que, en definitiva, la excepción contenida en el artículo 46.1 del Convenio de Viena prescribe la ineficacia de la regla Pacta sunt servanda cuando el consentimiento de un Estado para participar en un tratado no se ha producido o se encuentra afectado de nulidad. Y cabe la posibilidad de que esto último podría haber ocurrido en la especie, lo cual examinaremos más adelante en el cuerpo de esta decisión, ya que el consentimiento dominicano a la jurisdicción contenciosa de la CIDH pudo haber sido otorgado en violación manifiesta de una norma fundamental del Derecho interno del Estado dominicano.*

8.16. Cabe destacar que en el caso resuelto mediante la sentencia de referencia se estaba cuestionando, precisamente, la forma en que fue otorgado el consentimiento del Estado, es decir, el Instrumento de Aceptación de la Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, suscrito por el presidente de la República, el cual determinó este Tribunal era “un acto unilateral no autónomo producido en el marco de la referida Convención, cuya naturaleza jurídica difiere de la correspondiente a los actos unilaterales independientes a los que el Derecho Internacional otorga características específicas respecto a su perfección y efectos jurídicos”.

8.17. La verificación del no cumplimiento de lo establecido en la Constitución que regía para la fecha, así como el no cumplimiento con los parámetros del Derecho Público Internacional fueron los que determinaron su



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

declaratoria de inconstitucionalidad. Lo anterior quiere decir que no estábamos ante un verdadero tratado o acuerdo internacional, sino ante un acto administrativo emanado del presidente, carente de los requerimientos necesarios para vincular al país.

8.18. Debemos destacar, sin embargo, que este tribunal, en una especie similar a la que nos ocupa, conoció sobre el fondo de una acción de inconstitucionalidad en contra de un tratado internacional; nos referimos a lo decidido en la Sentencia TC/0495/15, sobre el Expediente núm. TC-01-2007-0013, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Concesionarios de Fabricantes de Vehículos, INC. (ACOFAVE) y la Asociación de Representantes de Firms Extranjeras, INC. (ARFE) contra la sección B (2) (a) del anexo 11.13, correspondiente al capítulo 11, sobre comercio transfronterizo de servicios, del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA); y el artículo 69 del Título V de la Ley núm. 424-06, de implementación del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA), del veinte (20) de noviembre de dos mil seis (2006). Sin embargo, en virtud de los razonamientos anteriores, dicha línea jurisprudencial será abandonada a partir de la fecha y, en tal sentido, en las acciones directas de inconstitucionalidad en contra de tratados o acuerdos internacionales este Tribunal Constitucional decretará su inadmisibilidad.

8.19. En virtud de las motivaciones anteriores, procede declarar inadmisibile la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, en virtud de lo que establecen los artículo 185.1 y 36 de la referida Ley núm. 137-11.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Miguel Valera Montero, en razón

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados José Alejandro Ayuso, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Domingo Gil.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y el Estado dominicano, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), por los motivos expuestos.

**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 de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**TERCERO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por secretaría, a la parte accionante, señor José Cristóbal Flores de la Hoz; a la Procuraduría General de la República; a la Cámara de Diputados y al Senado de la República.

**CUARTO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; 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; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

### **VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO JOSE ALEJANDRO AYUSO**

En el ejercicio de las facultades constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (LOTCCP), de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), y con el debido respeto a los honorables magistrados quienes de forma mayoritaria aprobaron la presente decisión, debo hacer constar el presente voto disidente actuando en coherencia con lo manifestado en la deliberación sostenida en el pleno de este tribunal, por las razones que expondré a continuación:

#### **I. Antecedentes**

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

De forma mayoritaria, esta Alta Corte decidió lo siguiente:

Declarar inadmisibles las acciones directas de inconstitucionalidad interpuestas por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana debido a que la norma impugnada no es susceptible de ser atacada mediante el ejercicio de la acción directa en inconstitucionalidad en virtud de lo previsto en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11.

Las motivaciones esenciales del criterio mayoritario para declarar inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad son las siguientes:

*8.2.- Como se observa, el objeto de la acción de inconstitucionalidad recae en contra de un Acuerdo o Tratado Internacional suscrito entre dos estados, particularmente, entre el Estado del Vaticano y el Estado dominicano, por lo que, se hace necesario que este Tribunal Constitucional evalúe si este tipo de actos se encuentra dentro de aquellos señalados por los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*(...)*

*8.9.- (...) el artículo 185.1 de la Constitución es el encargado de establecer la facultad de este Tribunal Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad de normas de forma a posteriori, texto en el cual destaca el hecho de que no se encuentran los tratados internacionales. En este sentido, el ejercicio de un proceso a posteriori de control de constitucionalidad de tratados internacionales no se*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*encuentra contemplado por la Constitución, sino que la garantía de conformidad se desarrolló mediante el ejercicio de un control a priori o preventivo; esto así, con la finalidad de evitar la adopción de una norma contraria a dicha Carta Magna, a la vez que se garantiza la supremacía constitucional.*

*8.10.- En este sentido, este Tribunal Constitucional considera que no se puede pretender que se decrete la inaplicabilidad o expulsión del sistema jurídico de un tratado internacional mediante la acción de inconstitucionalidad, al no encontrarse dentro de los actos reservados para su impugnación (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas). Sin embargo, el tribunal actuará como frontera frente a los posibles vicios de constitucionalidad mediante el control a priori o preventivo que establece el artículo 185.2 de la Constitución.*

*8.18.- Debemos destacar, sin embargo, que este tribunal, en una especie similar a la que nos ocupa, conoció sobre el fondo de una acción de inconstitucionalidad en contra de un tratado internacional, nos referimos a lo decidido en la Sentencia TC/0495/15 sobre el expediente núm. TC-01-2007-0013, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Concesionarios de Fabricantes de Vehículos, INC. (ACOFAVE) y la Asociación de Representantes de Firmas Extranjeras, INC. (ARFE) contra la sección B (2) (a) del anexo 11.13, correspondiente al capítulo 11, sobre comercio transfronterizo de servicios, del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA); y el artículo 69 del Título V de la Ley núm. 424-06, de implementación del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA) del veinte (20) de noviembre de dos mil seis*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*(2006). Sin embargo, en virtud de los razonamientos anteriores, dicha línea jurisprudencial será abandonada a partir de la fecha y, en tal sentido, en las acciones directas de inconstitucionalidad en contra de tratados o acuerdos internacionales este Tribunal Constitucional decretará su inadmisibilidad.*

Al momento de producirse la deliberación del presente caso nos apartamos del criterio mayoritario debido a que entendimos que el Tribunal Constitucional debió conocer el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad del tratado internacional impugnado, en atención a que este Colegiado cuenta con la habilitación constitucional dada tanto por los principios y preceptos previstos en la Carta Magna, como en los criterios e interpretaciones vinculantes emitidos por el propio Tribunal Constitucional.

### **II. Cuestión previa: la distinción entre la acción directa de inconstitucionalidad y la de revisión de decisiones jurisdiccionales**

Previo a desarrollar los argumentos nodales donde radica nuestra disidencia, es preciso referirnos a lo establecido por la Procuraduría General de la República en la opinión depositada sobre la presente acción directa. La PGR plantea en síntesis que la acción debe ser declarada inadmisibile en vista de que la Suprema Corte de Justicia en atribuciones de corte constitucional había declarado conforme con la constitución el Concordato<sup>2</sup> y que en ese sentido el artículo 277 de nuestra Constitución no le permite a este tribunal volver a conocer una acción directa de inconstitucionalidad respecto a dicha norma impugnada.

<sup>2</sup> Sentencia numero 6 dictada por la Suprema Corte de Justicia, el veintidos (22) de octubre de dos mil ocho (2008).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese sentido es preciso señalar que la Procuraduría General de la República confunde la revisión de una decisión jurisdiccional emitida por la SCJ con anterioridad al 26 de enero de 2010, con la acción directa de inconstitucionalidad respecto a una norma *preconstitucional* que se mantiene vigente en el ordenamiento jurídico.

Es un tema pacífico que estamos ante dos figuras jurídicas similares pero diferentes: la acción directa de inconstitucionalidad y la de revisión de decisiones jurisdiccionales. La primera establecida en el artículo 185.1 constitucional y en los artículos 36 y 37 de la ley 137-11 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (LOTCCP).

Es el mismo artículo 185 constitucional que, en su numeral 4, otorga al legislador la prerrogativa de atribuirle al Tribunal Constitucional otras competencias en adición a las establecidas de manera expresa en otros numerales de dicho texto. Tal prerrogativa fue ejercida en los artículos 53 y 54 de la LOTCCP, los cuales crean un mecanismo especializado para los casos en que las decisiones jurisdiccionales vulneren disposiciones constitucionales. Dicha acción es la revisión de decisiones jurisdiccionales.

Como puede apreciarse, se trata de dos acciones totalmente distintas en cuanto a su objeto, sujetos, formalidades y sobre todo en cuanto a sus efectos. Mientras en el caso de la acción directa, los efectos se encuentran descritos en el artículo 45 de la LOTCCP y son principalmente la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producción de cosa juzgada y eliminación de la norma o acto del ordenamiento jurídico a partir de la publicación de la sentencia.

Tal confusión, que llegó al Tribunal Constitucional dominicano, parece originarse en el ámbito de ejercicio de las mismas y en el manejo del criterio

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de cosa juzgada en materia constitucional. Esta dificultad práctica en la dimensión de la interpretación del artículo 277 constitucional queda ilustrada en la sentencia TC/308/14. Es el voto disidente de la magistrada emérita Katia Miguelina Jiménez Martínez el que dilucida el embrollo.

El mismo establece, entre otros aspectos, “que la finalidad del recurso de revisión no es otra que la de corregir o controlar las actuaciones del Poder Judicial, efectuando un control constitucional de las decisiones judiciales. En cambio, la acción de inconstitucionalidad constituye un control al poder de configuración de disposiciones normativas de alcance general, de conformidad con el artículo 185.1 de la Constitución (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), razón por la cual estando el Tribunal apoderado de una acción de inconstitucionalidad contra una norma que está vigente en el ordenamiento jurídico, como ocurrió en la especie, no ha debido aplicarle una disposición ajena al procedimiento del cual se encontraba apoderado, dado que el artículo 277 de la Constitución fue concebido para limitar el alcance controlador del Tribunal Constitucional respecto de los recursos de revisión de sentencias jurisdiccionales”.

En el caso del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, la Suprema Corte de Justicia rechazó una acción directa y declaró conforme con la constitución vigente del año 2002 dicho tratado y por tanto mantuvo su vigencia, situación que permite al TC realizar un control concentrado de la norma -no de la decisión de la SCJ- más aun cuando se ha producido una importante reforma constitucional posteriormente -reforma del 2010- que plantea un salto cuantitativo en materia de derechos fundamentales que puede hacer que un tratado que antes era conforme a la Constitución, hoy pueda incluso declararse contrario a ella por *inconstitucionalidad sobrevenida*.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional de Colombia, en un caso similar, emitió el siguiente criterio en su sentencia C-027/93:

*En cuanto hace a la cuestión de fondo, la confrontación y decisión que hubiere hecho la Corte Suprema de Justicia de la Ley 20 de 1974 ante la Constitución de 1886, no inhibe a la Corte Constitucional de efectuar el condigno examen material frente a la Constitución de 1991 y no se produciría cosa juzgada alguna, pues, por tratarse de un ordenamiento nuevo Superior, puede contener normas a las cuales no se avenga dicha Ley, como en efecto sucede. Se presenta entonces el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente.*

### III. Fundamentos del voto disidente

#### 3.1. La eficacia del control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales

La profunda reforma constitucional de 2010 ha establecido el instituto del control preventivo de los tratados internacionales a cargo del Tribunal Constitucional, *defensa jurisdiccional anticipada, automática, abstracta e integral* que permitirá armonizar la supremacía normativa de la Constitución con la responsabilidad internacional del Estado. Por igual ha consagrado una serie de principios que rigen y organizan la interacción entre el ordenamiento internacional y el ordenamiento interno.

Ahora bien, una vez ratificado un tratado internacional en donde el Tribunal Constitucional haya realizado el control previo o un *tratado preconstitucional* que nuestro tribunal no tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre su conformidad con el texto supremo, somos de opinión de que, en atención al



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principio de supremacía de la Constitución, está previsto un control *a posteriori* mediante el cual se pueda evaluar la constitucionalidad del mismo.

Lo anterior cobra más sentido en vista de que luego de pasar por el tamiz del examen de constitucionalidad *in abstracto*, el tratado va a operar *in concreto* y bien pudiera ocurrir una inconstitucionalidad sobrevenida por efecto de una reforma constitucional, o por transformaciones sociales cuya índole era imposible prever, o, como bien apunta el profesor Massó Garrote, porque “Puede ocurrir además que su aplicación tenga efectos “anticonstitucionales” que no haya sido posible detectarlos en la confrontación más teórica que práctica del control preventivo”.<sup>3</sup>

La doctrina está conteste que la configuración legal-orgánica de este control preventivo confirma su naturaleza jurisdiccional: las sentencias emanadas del Tribunal Constitucional en el desempeño de este *juicio de compatibilidad* entre las normas del derecho internacional y el ordenamiento constitucional interno conllevan los mismos efectos que una de control constitucional sucesivo: eficacia vinculante *erga omnes* y efecto de cosa juzgada.<sup>4</sup>

Si bien el Tribunal Constitucional tiene la doble misión de garantizar la defensa de la Constitución y, a la vez, de salvaguardar la responsabilidad internacional del Estado ante los compromisos con otros Estados u organismos internacionales, es indudable la posibilidad de que también un tratado *preconstitucional* devenga en inconstitucional producto de una reforma constitucional posterior.

<sup>3</sup> MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco, “El Control previo de los tratados internacionales”, Universidad Castilla-La Mancha, 2015.

<sup>4</sup> Desde la óptica del Derecho Procesal Constitucional la naturaleza jurisdiccional es proclive a imprecisar sus contornos cuando el Tribunal Constitucional es competente para conocer en única instancia el control preventivo de los tratados internacionales. Esto se debe al carácter no contencioso de este proceso constitucional que “posee una configuración particular, distinta del resto de los procesos constitucionales, porque su objeto no es, o no tiene por qué ser, exactamente impugnatorio”. Pérez Tremps, Pablo. Sistema de justicia constitucional. España: Editorial Aranzadi, 2010. p. 80

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que, si bien el objetivo esencial del control preventivo de los tratados sería impedir que un eventual control sucesivo perturbe el ordenamiento internacional, lo cierto es que el constituyente del 2010 sí previó el control a posteriori de los tratados internacionales para evitar que estos alteren el orden constitucional interno y quebranten el principio de supremacía constitucional.

Y esto a pesar de la clara opción del constituyente por un “Estado cooperativo” (Peter Häberle), es decir un Estado abierto al respeto del Derecho Internacional, a la protección de los derechos humanos y a la promoción de la integración regional y global.

### **3.2. Habilitación constitucional y legal del TC para conocer la constitucionalidad de los tratados internacionales.**

Mediante la Reforma a la Constitución en el año 2010 se crea el Tribunal Constitucional y se le otorga competencias de manera expresa en el texto fundamental y se delega al legislador competencias adicionales regladas mediante la reserva de ley.

El artículo 185 de la Constitución establece lo siguiente:

*Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:*

*1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2) *El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo;*
- 3) *Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares;*
- 4) *Cualquier otra materia que disponga la ley.*

En atención al citado artículo, el TC tiene competencia exclusiva para conocer las acciones directas de inconstitucionalidad, el control preventivo de los tratados internacionales y los conflictos de competencias entre los poderes públicos.

La reserva legal dada por la Constitución al legislador se tradujo principalmente en la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, mediante la cual se le sumaron otras competencias al Tribunal Constitucional<sup>5</sup> como son: Conocer los recursos de revisión de decisión jurisdiccional<sup>6</sup> y revisión constitucional de amparo<sup>7</sup>.

Respecto a la competencia constitucional dada al TC para conocer el control preventivo de los tratados internacionales anteriormente explicado debemos decir que la Ley núm. 137-11, en el desarrollo de su articulado, habilitó al Tribunal Constitucional para ejercer un control de constitucionalidad del

<sup>5</sup> Artículo 9.- *Competencia. El Tribunal Constitucional es competente para conocer de los casos previstos por el Artículo 185 de la Constitución y de los que esta ley le atribuye. Conocerá de las cuestiones incidentales que surjan ante él y dirimirá las dificultades relativas a la ejecución de sus decisiones.*

<sup>6</sup> Artículo 53.- *Revisión Constitucional de Decisiones Jurisdiccionales. El Tribunal Constitucional tendrá la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de proclamación y entrada en vigencia de la Constitución...*

<sup>7</sup> Artículo 94.- *Recursos. Todas las sentencias emitidas por el juez de amparo pueden ser recurridas en revisión por ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones establecidas en esta ley.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tratado internacional aun después de haberlo conocido y declarado conforme con la Constitución y su posterior ratificación por el Congreso Nacional.

El artículo 57 de la referida ley señala lo siguiente:

*Efecto Vinculante. La decisión del Tribunal Constitucional será vinculante para el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo.*

*Párrafo.- Si el tratado internacional es reputado constitucional, esto impide que, posteriormente, el mismo sea cuestionado por inconstitucional ante el Tribunal Constitucional o cualquier juez o tribunal por los motivos que valoró el Tribunal Constitucional.*

En otras palabras, el legislador orgánico mantiene la competencia del Tribunal Constitucional para conocer la constitucionalidad del tratado internacional aun habiendo ejercido el control previo de dicho tratado. Estamos en presencia de un control *a posteriori* que radica, a nuestro modo de pensar, en la garantía que da nuestro texto fundamental al principio de supremacía de la constitución que ha sido delegado exclusivamente en el Tribunal Constitucional.

La lectura combinada de los artículos 6 y 184 de la Carta Magna expresa lo siguiente:

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Tribunal Constitucional. Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria.*

Ante una lectura integral de la constitución, somos de opinión que, si el legislador le ha otorgado al Tribunal Constitucional la facultad de controlar la constitucionalidad de un tratado internacional que ya ha pasado por el control previo en aras de garantizar la supremacía de la constitución, *a fortiori* ese mismo razonamiento debe aplicar para que el TC conozca por vez primera cualquier tratado internacional *preconstitucional* para ejercer el control de constitucionalidad previsto en nuestro ordenamiento.

Razones hay para hacerlo pues la evolución misma de las sociedades y sus ordenamientos jurídicos hacen que una norma tenga suficientes fundamentos constitucionales al momento de ser dictada pero que, posteriormente, colisione con aspectos del orden constitucional reformado y devenga en *inconstitucionalidad sobrevenida*.

En materias distintas el propio TC ha reconocido este fenómeno evolutivo al fijar, mediante precedentes, normas que al momento de ser dictadas cumplían un rol conforme a los tiempos pero que, ante el actual Estado Social y Democrático de derecho, devienen en inconstitucionales, a saber.

### **Sentencia TC/0208/21**

*10.33. Las precisiones indicadas permiten inferir –que dicha medida– de compeler a los propietarios o inquilinos a realizar el depósito de los*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*valores en el Banco Agrícola de República Dominicana, obedeció a una circunstancia excepcional que en la actualidad ha sido superada, pues la realidad económica de hoy no es equiparable a la que existía en el país en el mil novecientos cincuenta y cinco (1955), produciéndose lo que en doctrina se denomina desvinculación entre norma jurídica y realidad social.*

*10.35. Esto supone que, en la noción de Estado constitucional de derecho, las normas jurídicas deben satisfacer las necesidades de los individuos y de lo contrario, cuando la ley no responde a esos parámetros se aparta de su finalidad, lo que termina socavando su legitimidad, como ocurre en la especie, pues una medida adoptada en aquella época continúa hoy incidiendo y limitando el ejercicio del derecho de propiedad.*

### **Sentencia TC/0174/14**

*11.2.7. Este tribunal considera, al igual que lo consideró la Cámara Civil de la Suprema Corte de Justicia, que las restricciones al derecho de propiedad que se derivan de la aplicación del artículo 3 del Decreto núm. 4807 si bien se justificaban a finales de los años cincuenta del siglo pasado y durante los siguientes años, no menos cierto es que en la actualidad resultan injustificables. Ciertamente, lo que demanda la realidad actual es una política inversa, orientada a fortalecer el derecho de propiedad, con la finalidad de incentivar la inversión de capitales en viviendas que luego de construidas podrán ser alquiladas o vendidas.*

Este mismo fenómeno de *inconstitucionalidad sobrevenida* de tratados internacionales *preconstitucionales* también refiere a la recepción del Derecho



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Internacional de los Derechos Humanos como veremos más adelante en los casos de Colombia y de la República Dominicana: en ambas naciones el bloque de constitucionalidad está constituido por normas constitucionales, que como tales gozan de supremacía constitucional y sirven de parámetro para el control de la constitucionalidad.

### **3.3. Un cambio de precedente que presentó una motivación contradictoria**

La cuestión que nos planteamos en este voto es la siguiente: si el constituyente y el legislador han optado por el control preventivo de los tratados internacionales para evitar la adopción de una norma *contra constitutionem* y así garantizar la supremacía constitucional, ¿asumieron entonces que todos los instrumentos internacionales previos al 2010 eran conformes a la Constitución reformada, es decir, establecieron una presunción *jure et de jure* de constitucionalidad de estos?

En esta decisión mayoritaria este Colegiado “abandonó la línea jurisprudencial” de la Sentencia TC/0495/15 que declaró admisible y conoció el fondo de una ADI contra varios artículos del DR-CAFTA, bajo fundamentos que, con el debido respeto a mis colegas que concurrieron en la admisibilidad de la acción, no sólo resultan cuestionables ante la normativa internacional, sino que, por demás, contradicen las motivaciones del precedente TC/0256/14 como trataremos de demostrar a continuación.

El criterio mayoritario, al justificar su decisión de inadmitir la presente acción utiliza dos razonamientos que debemos resaltar: un primer argumento que trata de diferenciar la presente acción directa con las razones que tuvieron al momento de dictar la sentencia TC/0256/14 y, un segundo razonamiento que pretende apartarse del precedente TC/0495/15 mediante el cual conoció el



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fondo de una acción directa de inconstitucionalidad en contra de un tratado internacional.

Los argumentos utilizados para distinguir el caso de la especie con la facultad que ejerció este Colegiado para conocer el fondo de la acción directa en contra del Instrumento de Aceptación de la Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, suscrito por el Presidente de la República, lucen contradictorios; pues mientras en aquel momento se le dio preminencia a las alegadas vulneraciones constitucionales del citado instrumento sobre los efectos que implicaba dicha decisión en el reconocimiento de normas de derecho internacional, en esta ocasión, no sólo inadmite la acción directa invocando no tener competencia para ello, sino que además se limita a indicar que el eventual conocimiento del fondo de la acción no alcanzaría a afectar la esfera de las obligaciones contraídas por el Estado debido a las disposiciones del Derecho Internacional Público.

Lo anterior queda evidenciado en la decisión adoptada por la mayoría a establecer lo siguiente:

*8.10.- En este sentido, este Tribunal Constitucional considera que no se puede pretender que se decrete la inaplicabilidad o expulsión del sistema jurídico de un tratado internacional mediante la acción de inconstitucionalidad, al no encontrarse dentro de los actos reservados para su impugnación (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas).*

*8.13.- Debemos recordar que en la eventualidad de que dicha facultad existiera, el hecho de que sea decretada la inconstitucionalidad de un tratado internacional no implica la desvinculación y cese inmediato de las obligaciones contraídas por el país; esto así, porque*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*dicha vinculación se encuentra atada a las disposiciones del derecho público internacional no solo para su nacimiento, sino, además, para su anulación o disolución*

Es de recibo que la profunda reforma constitucional del 2010 amplió el contenido normativo de la Constitución tanto en su parte orgánica como dogmática y, en esta última, acrecentó el catálogo de derechos, deberes y garantías fundamentales al disponer que “no tienen carácter limitativo”, así como conferir a los tratados internacionales sobre derechos humanos “jerarquía constitucional”.

Ante una opción constitucional de reconocimiento y aplicación de las normas de fuente internacional, ya sea de origen convencional como los tratados o consuetudinario como las normas de *ius cogens*, más de apertura a la cooperación con los demás Estados y apego a las normas de Derecho Internacional, se impone analizar si el diseño del control de constitucionalidad por parte del constituyente del 2010 excluye los tratados internacionales *preconstitucionales*.

### **3.4. Una visión del derecho comparado sobre el tema**

En clave comparada, veamos los casos de Colombia y España donde también está contemplado el control preventivo de los tratados internacionales: aunque sus respectivas configuraciones contienen aspectos que difieren de la dominicana, menos la colombiana que la española, a los fines resulta de escasa trascendencia en el análisis para determinar si un control *represivo* de estas normas está contemplado en la Constitución, en las leyes o en la jurisprudencia.

#### **3.4.1. El cambio de paradigma en el constitucionalismo latinoamericano.**

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El proceso constituyente del 1991 en Colombia recogió en el marco constitucional de esta nación el anhelo histórico de elevar a rango constitucional un catálogo de derechos muy generoso que representó “un cambio de paradigma en el constitucionalismo latinoamericano, mismo que se da a partir de la pauta para la incorporación de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales al ámbito constitucional nacional, mediante el mandato del artículo 93”<sup>8</sup>:

*Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

*Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.*

Doce años después, la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, mediante la Resolución No.1920-03, estableció de forma pretoriana y visionaria la modalidad de incorporación constitucional del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, conformando el *bloque de constitucionalidad* y el *control de convencionalidad* en sede judicial interna.

Luego en el 2010 el constituyente dispone que en el artículo 74.3 que:

<sup>8</sup> BECERRA RAMÍREZ, José de Jesús. El constitucionalismo ante los instrumentos internacionales de derechos fundamentales. Editorial UBIJUS. ARA Editores. CEDHJ *Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco*. México. Perú. 2011. Pág. 136

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado.*

Sin embargo, es en Colombia donde el desarrollo jurisprudencial acoge el control de constitucionalidad de los tratados internacionales preconstitucionales para contrastarlos con la nueva normativa supranacional en materia de derechos humanos.

### **3.4.2. La doctrina de la Corte Constitucional de Colombia**

La Corte Constitucional de Colombia emitió la Sentencia C-027/93 mediante la cual conoció control de constitucionalidad incoado en contra del Concordato. En esta decisión la Corte, al momento de pronunciarse sobre la posibilidad de conocer una demanda en inconstitucionalidad de un tratado internacional, planteó los siguientes fundamentos.

La Corte tiene competencia para conocer la constitucionalidad de la ley aprobatoria de un tratado público aun después de perfeccionado dicho tratado:

*La ley aprobatoria de un tratado público, pese a las características especiales que ostenta no deja por ello de ser una ley, sujeta al control constitucional de la Corte. En el caso en que la violación manifiesta de una norma del derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, produzca como consecuencia la violación de una norma fundamental de nuestra Carta Política, aún después de perfeccionado el tratado, la Corte tiene competencia para pronunciarse sobre su inconstitucionalidad.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aunque la Constitución de 1991 no le dio expresamente la competencia a la Corte Constitucional de conocer demandas de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales, sí le reconoce como guardiana de los postulados fundamentales que estructuran la organización jurídico-política e ideológica del Estado colombiano y, por tanto, debe realizar un control integral e intemporal respecto de los tratados ya perfeccionados que eventualmente comporten presunto desconocimiento de una norma sobre derechos humanos o derecho internacional humanitario perteneciente al *ius cogens*:

*Nuestra Constitución no reconoce la supremacía de los tratados internacionales sobre la Constitución Política. Por tanto la Carta no autoriza a su guardiana a abstenerse de pronunciar la inexecutableidad de un tratado que aún perfeccionado viola los postulados fundamentales que estructuran la organización jurídico-política e ideológica del Estado colombiano. Un control integral e intemporal respecto de los tratados ya perfeccionados que eventualmente comporten presunto desconocimiento de una norma sobre derechos humanos o derecho internacional humanitario perteneciente al ius cogens, sirve, en lo fundamental y de manera simultánea, los intereses del derecho internacional y del derecho interno, como quiera que este se endereza a dar plena vigencia a los contenidos axiológicos integrantes del ius cogens y en razón a que, tanto la Carta de 1991 como el derecho internacional público se identifican en el propósito último de garantizar de manera concreta y efectiva el respeto y la protección a los derechos humanos.*

El control de la Corte debe estar encaminado a la adaptación de sus normas nacionales e internacionales a las nuevas exigencias constitucionales:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*En una situación de tránsito constitucional como la que ha vivido el país en los últimos tiempos, y teniendo en cuenta el propósito de coordinación entre derecho interno y externo previsto por la Constitución de 1991, el control de la Corte debe estar encaminado a la adaptación de sus normas nacionales e internacionales a las nuevas exigencias constitucionales. Si se tiene en cuenta la identidad de propósitos de ambos sistemas, esta adaptación no puede ser más que conveniente.*

La Corte considera, que las incomodidades propias de una denuncia del tratado resultan menos perjudiciales para las buenas relaciones internacionales que la permanencia de un tratado cuyos principios no respetan las exigencias jurídicas en materia de derechos humanos, principios y valores previstas en ambos sistemas.

Si bien la Corte reconoce que al órgano ejecutivo la Constitución Política le reserva la conducción y manejo de las relaciones internacionales, considera que un aspecto bien distinto es que, si en un caso dado llegare a prosperar el control y a proferirse una decisión de inexecutable, en virtud del respeto y observancia a la norma *Pacta Sunt Servanda*, el órgano ejecutivo del Estado Colombiano, estaría conminado a acudir a los conductos regulares, para, según un procedimiento de orden jurídico-internacional, desatar en ese ámbito el vínculo, procediendo a denunciar el tratado.

La Corte debe realizar este tipo de control armonizando los preceptos constitucionales internos y el derecho internacional cuando está de presente su *jus cogens*:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Surge una verdadera integración jurídica entre el derecho interno de los países, en cuya cúpula se halla la Constitución Política, y el derecho internacional cuando está de presente su jus cogens, dado que éste por representar valores superiores, inalienables e inenajenables del individuo como son los derechos humanos, se coloca por encima de la misma normación internacional que pudiera desconocerlos y al mismo jus cogens habrá de acomodarse la legislación interna de los países. Dentro de esta concepción es que esta Corte habrá de juzgar el Concordato, el cual por ello ofrece características de tratado sui generis. Una ley aprobatoria de tratados, como lo es la 20 de 1974, si no puede desconocer tratados internacionales sobre derechos humanos que están en plano superior y ocupan su lugar, con más razón ha de subordinarse a la Constitución, la cual consagra de manera magistral, categórica y prolífica tales derechos humanos.*

### **3.4.3. España prevé el control a posteriori de los tratados internacionales.**

Si bien el constituyente español del 1978, igual que el dominicano del 2010, establecieron el control preventivo de los tratados internacionales para evitar la “perturbación” que implica la “inconstitucionalidad sobrevenida” de estos frente a sus compromisarios, en ausencia de mención expresa de los tratados internacionales en el artículo 161<sup>9</sup> sobre las competencias para conocer de recursos de constitucionalidad, el legislador orgánico incluyó “la declaración

<sup>9</sup> Artículo 161. 1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada. b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca. c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí. d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas. 2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sobre la constitucionalidad de los Tratados Internacionales” en la norma competencial del Tribunal Constitucional español<sup>10</sup>.

No obstante, el TC interpretó, en un ejercicio hermenéutico holístico y finalista del ordenamiento constitucional que ratificó la visión del legislador orgánico al incluir los tratados internacionales entre las normas objeto de control de constitucionalidad *a posteriori*, que lo es por el sólo efecto del artículo 96.1 constitucional, que consiste en la cláusula de incorporación del tratado internacional al ordenamiento interno.

En su Sentencia 187/1991, de 3 de octubre, en relación con un Acuerdo del Estado español con la Santa Sede, indicó que al ser aprobado por las Cortes y formar parte del ordenamiento, ello le permite examinar si existe contradicción con la Carta Magna. Concretamente dice el Tribunal que:

*No desvirtúa esta afirmación el hecho de que las normas en cuestión sea los arts. 3 y 4 del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, pues dicho acuerdo es un Tratado internacional cuyo texto ha sido aprobado por las Cortes Generales y publicado oficialmente (Boletín Oficial del Estado, de 15 de diciembre de 1979), lo que significa, en virtud de lo dispuesto en el art. 96 de la CE, que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno y que*

<sup>10</sup> Artículo segundo. Uno. El Tribunal Constitucional conocerá en los casos y en la forma que esta Ley determina: a) Del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley. b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades públicos relacionados en el artículo cincuenta y tres, dos, de la Constitución. c) De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí. d) De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado. d) bis. De los conflictos en defensa de la autonomía local. e) De la declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales. e) bis. Del control previo de inconstitucionalidad en el supuesto previsto en el artículo setenta y nueve de la presente Ley. f) De las impugnaciones previstas en el número dos del artículo ciento sesenta y uno de la Constitución. g) De la verificación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Constitucional, para juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la presente Ley. h) De las demás materias que le atribuyen la Constitución y las Leyes orgánicas.

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*corresponde al Tribunal Constitucional examinar su posible contradicción con la Constitución española (art. 27.2 c).*

Dicha interpretación luego fue reafirmada por el Tribunal Constitucional español en su decisión DTC 1/1992, FJ1, en los términos siguientes:

Mediante la vía prevista en su art. 95.2 la Norma fundamental atribuye al Tribunal Constitucional la doble tarea de preservar la Constitución y de garantizar, al tiempo, la seguridad y estabilidad de los compromisos a contraer por España en el orden internacional (subrayado nuestro). Como intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal es llamado a pronunciarse sobre la posible contradicción entre ella y un tratado cuyo texto, ya definitivamente fijado, no haya recibido aún el consentimiento del Estado (art. 78.1 de la LOTC). Si la duda de constitucionalidad se llega a confirmar, el tratado no podrá ser objeto de ratificación sin la previa revisión constitucional (art. 95.1 de la norma fundamental). De este modo, la Constitución ve garantizada, a través del procedimiento previsto en su Título X, su primacía, adquiriendo también el tratado, en la parte del mismo que fue objeto de examen, una estabilidad jurídica plena, por el carácter vinculante de la declaración del Tribunal (art. 78.2 de la LOTC), como corresponde al sentido de este examen preventivo.

Aunque aquella supremacía quede en todo caso asegurada por la posibilidad de impugnar [arts. 27.2 C) 31 y 32.1 LOTC] o cuestionar (art. 35 LOTC) la constitucionalidad de los tratados una vez que formen parte del ordenamiento interno (art. 96.1 C.E.) (subrayado nuestro), es evidente la perturbación que, para la política exterior y las relaciones internacionales del Estado, implicaría la eventual declaración de inconstitucionalidad de una norma pactada: el riesgo de



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*una perturbación de este género es lo que la previsión constitucional intenta evitar.*

Por su parte reconocidos doctrinarios como el pasado magistrado del Tribunal Constitucional español y eminente catedrático universitario Pablo Pérez Tremps (QEPD), estiman que

*...el control previo de tratados internacionales se justifica en buena medida por permitir compaginar la supremacía constitucional con la responsabilidad internacional del Estado, puesto que impide contraer con otros sujetos de Derecho Internacional compromisos que sean contrarios a la Norma Fundamental. Hay que destacar que, aunque este control preventivo tenga su lógica en el deseo de evitar los efectos que en el ámbito internacional puede comportar la declaración de inconstitucionalidad de un tratado ya incorporado al ordenamiento, el control previo no excluye la posibilidad de contralar a posteriori los tratados internacionales, sea mediante recursos de inconstitucionalidad, sea mediante cuestión de inconstitucionalidad.<sup>11</sup>*

Por su parte, Santaolalla López:

*(...) se plantea que sucedería, en el caso de que el control únicamente tuviera carácter preventivo, con aquellos tratados incompatibles con la Carta Magna que ya estuvieran en vigor, bien porque la inconstitucionalidad se observa con posterioridad a su formalización, bien porque ya estaban en vigor al aprobarse la Norma Constitucional, indicando que “indudablemente, se deberá procurarse compatibilizar y*

<sup>11</sup> PÉREZ TREMP, Pablo. Sistema de Justicia Constitucional. Thomson Reuters. Madrid. 2010. Pág. 80.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*armonizar al máximo la norma internacional con la norma constitucional interna. Pero, si la incompatibilidad entre ambas persiste, entendemos que deberá darse la aplicación preferente a la Constitución sobre el tratado, sin perjuicio de proceder a la denuncia o a la modificación de este en la forma prevista en el artículo 96. Esta aplicación preferente de la Constitución sobre un tratado ya entrado en vigor es una consecuencia del principio de jerarquía normativa recogido en el apartado 3 del artículo 9 de la Constitución y de la determinación del apartado 1 de este mismo artículo de que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, precepto que, al mencionar en forma separada y en primer lugar la sujeción a la Constitución, quiere resaltar su supremacía general y su fuerza inmediata de obligar”. Por ello se debe considerar, y coincidimos plenamente con ello, que lo dispuesto en el artículo 95, es decir el control previo, sería una garantía adicional pero no excluyente de otras.<sup>12</sup>*

Vistas las mencionadas diferencias de configuración del control previo en España y República Dominicana, lo que sí es coincidente en ambos sistemas de acoplamiento entre los ordenamientos nacional e internacional es que también el artículo 26.2 constitucional es similar al 96.1 español, a saber: *[l]as normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial.*

Es lamentable que, para hacer una correcta aplicación de la reserva de ley en materia de normas objeto de control *a posteriori*, el legislador orgánico

<sup>12</sup> Citado por VILLANUEVA TURNES, Alejandro. “Declaración sobre la Constitucionalidad de los Tratados Internacionales”. El Tribunal Constitucional Español, Una visión actualizada del supremo intérprete de la Constitución. Editorial Tébar Flores. Madrid (España). 2017. Pág. 296.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dominicano obvió en el artículo 36 de la LOTCPC 137-13 los tratados internacionales y, en una interpretación restrictiva y no sistémica de la Constitución, este colegiado ha cambiado un precedente que era el constitucionalmente adecuado.

### **IV. La improcedencia de la TC/256/14 a la luz del Derecho Internacional**

En un vano intento de justificar las, a mi juicio, desacertadas motivaciones de esta sentencia, la mayoría del Tribunal Constitucional citó algunos de los argumentos de la TC/0256/14 mediante la cual declaró no conforme el Instrumento de Aceptación de la Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

No obstante, en la sentencia TC/0256/14 se hacen constar 3 votos disidentes emitidos por los magistrados hoy eméritos Ana Isabel Bonilla, Katia Miguelina Jiménez y Hermógenes Acosta.

A continuación, resumiremos los principales argumentos que avalan que la aceptación de dicha competencia podía hacerse, como al efecto se hizo, mediante un instrumento sin necesidad de una convención especial, según lo prescribe el artículo 62.1 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos:

*Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial<sup>46</sup>, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.*

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Al efecto, la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH es una disposición de la Convención Americana de Derechos Humanos que ya había sido firmada y ratificada por el Estado dominicano, con lo cual se daba cumplimiento a lo establecido en la Constitución cuando el veinticinco (25) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999) el Poder Ejecutivo emitió el instrumento de aceptación de la competencia de la Corte IDH para formar parte de todos los componentes del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Por tanto, la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH no es un tratado o convención especial que ameritara de una ratificación congresual distinta a la dada al tratado internacional que la contiene (Convención IDH), por lo que el instrumento firmado por el presidente de entonces fue un acto jurídico unilateral y no un tratado o convención internacional, por lo que no estaba sujeto a las disposiciones del actual artículo 93, letra L de la Constitución 2010 que conceden la atribución al Congreso Nacional de aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo.

La regularidad del procedimiento de aprobación de un instrumento internacional debe determinarse al amparo de la legislación vigente en el país que da su consentimiento y resulta que el mencionado artículo 62.1 de la Convención forma parte del derecho interno dominicano desde el 25 de diciembre de 1977, fecha en que fue ratificada la Convención Americana de Derechos Humanos por parte del Estado dominicano.

De manera que como el referido artículo 62.1 es el texto que contempla de manera expresa la forma de aceptación de la competencia de la Corte Interamericana bastaba con darle cumplimiento al mismo, como efectivamente se hizo.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No obstante, la solidez de estas argumentaciones que demuestran la inobservancia de normas supranacionales sobre derechos humanos con rango constitucional (art. 74.3), la sentencia de la que hoy disentimos también utiliza motivaciones contenidas en la TC/256/14 referidas a una interpretación del artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) sobre la nulidad de los mismos.

Como hemos visto, la TC/256/14 parte del supuesto, en mi opinión no demostrado, de que el consentimiento de la República Dominicana para aceptar la competencia de la Corte IDH fue otorgado en violación a la Constitución en el año 1999 y, por efecto del precedente vinculante, es inconstitucional e inaplicable en el ordenamiento interno.

No obstante, “Aquí se debe distinguir la eficacia del tratado en el plano interno y en el plano internacional. La celebración de un tratado al margen de la Constitución o incluso la declaración de inconstitucionalidad de un tratado por el órgano competente de un Estado (Tribunal Constitucional, Corte Constitucional, Corte Suprema, etc.) sólo lleva a la ineficacia o invalidez o a lo que cada Estado determine y nombre, de ese tratado en el plano interno. Sin embargo, en tanto la nulidad no sea declarada en aplicación de la Convención, el tratado seguirá siendo válido en el ámbito internacional.”<sup>13</sup>

Para el profesor Abugattás, doctor de la Universidad de Salamanca con una tesis sobre la nulidad de los tratados, la redacción del citado artículo 46 de la Convención de Viena “pone tantas trabas para su aplicación y deja tantos temas sujetos a interpretación, que lo torna prácticamente inaplicable en casos

<sup>13</sup> ABUGATTÁS, Gattás. *Nulidad de los Tratados, Vicios referidos a la capacidad jurídica del representante al Estado*. Ratio Legis. Salamanca (España), 2017. Pág. 162.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concretos”<sup>14</sup>. En todo caso y “pese al vicio, aún no declarado, existe la obligación de aplicar el tratado en atención a lo ordenado por la Convención, ya que, de lo contrario, se podría incurrir en responsabilidad internacional.<sup>15</sup>

### V. Conclusiones

En vista de las consideraciones previamente expuestas, consideramos que, en la especie, el Tribunal Constitucional debió conocer el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad en atención a que posee la habilitación constitucional y está en el deber ineludible de garantizar la supremacía de la Constitución para controlar la constitucionalidad de los tratados internacionales, sin importar el momento en que el Estado dominicano haya suscrito dicho tratado.

En el caso eventual de que un tratado internacional *preconstitucional* sea declarado no conforme a la Carta Magna, el Tribunal Constitucional debería diferir los efectos de la sentencia para que el Poder Ejecutivo actúe conforme a las normas del Derecho Internacional Público en general, y de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en particular, para evitar así la perturbación que ocasionaría la ineficacia o invalidez de este tratado en el ordenamiento jurídico interno.

Firmado: José Alejandro Ayuso, Juez

<sup>14</sup> Op. cit. p. 155.

<sup>15</sup> Op. cit. P. 162.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO**

1) Con el mayor respeto, ejerciendo las facultades constitucionales y legales que nos incumben, nos permitimos disentir de la sentencia precedente mediante la emisión del presente voto discrepante. Nuestro desacuerdo estriba en la errónea aplicación efectuada a nuestro juicio por el Pleno del Tribunal Constitucional, respecto a la normativa prescrita en los artículos 185.1 constitucional<sup>16</sup> y 36 de la Ley núm. 137-11<sup>17</sup>.

2) Obsérvese, en efecto, la opción ejercida por el consenso mayoritario de inadmitir la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta, por «no tratarse el acto impugnado de alguna de las normas susceptibles de ser atacadas mediante el ejercicio de la acción directa en inconstitucionalidad»; a saber: leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Sin embargo, la simple lectura de la instancia concerniente a la referida acción directa muestra, de manera expresa y taxativa, su objeto exclusivo, consistente en lograr la declaración de inconstitucionalidad de la **Resolución núm. 3878**, aprobada por el Congreso Nacional el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954); es decir, la decisión administrativa que dictaminó la ratificación del Concordato suscrito entre la Santa Sede y la República Dominicana el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).

3) En este sentido, la impugnación sometida por el accionante ante este colegiado no fue el texto del Concordato *per se*, sino la indicada *resolución*

<sup>16</sup> «Artículo 185.- Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;

<sup>17</sup> «Artículo 36.- Objeto del Control Concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva».



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

que dictaminó la incorporación de este último instrumento al ordenamiento jurídico dominicano. Contrario a lo decidido por el consenso mayoritario, resulta obvio que, al tratarse de una *resolución* dictada por el Congreso Nacional, se impone considerar su inclusión entre las disposiciones contempladas por los artículos 185.1 constitucional y 36 de la Ley núm. 137-3.

4) Por tanto, estimamos que la acción directa de inconstitucionalidad de la especie debió declararse admisible y, en consecuencia, procederse al conocimiento del fondo de esta última. El fundamento de este criterio radica en que las resoluciones emanadas del Congreso Nacional son disposiciones susceptibles de ser cuestionadas mediante el aludido mecanismo constitucional, tal como prescriben los artículos 185.1 constitucional y 36 de la Ley núm. 137-11.

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**DOMINGO GIL**

Con el debido respeto que me merece el criterio mayoritario del Pleno del Tribunal, discrepo, no obstante, de la solución dada a este caso por este órgano constitucional. Mediante el presente voto disidente tengo a bien expresar las razones que, en derecho, me apartan de esa solución.

**Introducción**

En fecha 25 de enero de 2011 el señor José Cristóbal Flores de la Hoz interpuso ante la Suprema Corte de Justicia<sup>18</sup> formal acción directa de

<sup>18</sup> Cuando la presente acción se interpuso aún no había sido integrado el Tribunal Constitucional. Debido a ello, la acción presente fue incoada ante la Suprema Corte de Justicia, conforme a lo previsto por la tercera disposición transitoria de la

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad contra los artículos I, III, IV, VI, VII, IX, XI, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del llamado “Concordato”, suscrito entre República Dominicana y la Santa Sede el 16 de junio de 1954. Dicho convenio fue aprobado por el Congreso Nacional mediante la resolución núm. 3874, de 10 de julio de 1954. Esa acción fue declarada inadmisibles mediante la presente sentencia; decisión que es objeto de mi voto disidente.

A fin de procurar una mejor comprensión de mi disidencia, la presente exposición constará de dos partes, la referida a las consideraciones generales sobre el llamado “Concordato” (I) y la concerniente a los criterios que constituyen el fundamento de mi voto disidente (II).

### I. Consideraciones generales sobre el Concordato

En un interesantísimo ensayo titulado *Trujillo, Bonnelly, Pío XII y el Concordato*, el historiador Wenceslao Vega Boyrie afirma que “Trujillo, en el vigésimo segundo año de su régimen, se autoproclamó abanderado del anticomunismo en América en su enfrentamiento con la Unión Soviética y, al mismo tiempo, identificaba como comunista a todo dominicano o extranjero que le fuera contrario. Fue en ese escenario que el ‘Benefactor de la Patria’ consideró que afianzaría su posición si se aliaba fuertemente con el Vaticano, donde el papa Pío XII, ultraconservador<sup>19</sup>, vivía los últimos años de su pontificado”.

---

Constitución de 2010, que prescribía: “La Suprema Corte de Justicia mantendrá las funciones atribuidas por esta Constitución al Tribunal Constitucional y al Consejo del Poder Judicial hasta tanto se integren esas instancias”.

<sup>19</sup> A fin de tener una idea sobre el pontificado de Pío XII, creo conveniente hacer constar aquí parte de un extenso artículo escrito por Abril Phillips, publicado por el periódico barcelonés *La Vanguardia* en su edición de 22 de febrero de 2020 con el título de *¿Por qué calló Pío XII durante el exterminio nazi?* En este artículo la autora dice lo siguiente: “**Pío XII** (1876-1958) bien puede considerarse como uno de los pontífices más controvertidos de la historia. El que fue Papa durante la **Segunda Guerra Mundial** ha sido retratado tanto como un héroe que ayudó a salvar miles de vidas judías desde la discreción, como un líder religioso atrapado en una situación que lo obligó a callar para evitar una mayor represalia nazi, e incluso como el “Papa ideal para el indecible plan de Hitler”, tal como lo bautizó el historiador **John**

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En dicho escrito Vega Boyrie reseña el proceso de negociación del llamado “Concordato”, suscrito entre República Dominicana y la Santa Sede el 16 de junio de 1954. Vega Boyrie –quien consultó el expediente personal de Rafael F. Bonelly, funcionario dominicano enviado a Roma para negociar el acuerdo con el Vaticano– relata que las instrucciones dadas por el dictador dominicano Rafael Leónidas Trujillo era “lograr un texto lo más parecido al borrador y de negociar y conceder lo menos posible a las pretensiones del Vaticano, reservando ciertos asuntos a la soberanía nacional”. Entre esos asuntos los dos

---

**Cornwell** en su famoso libro *El Papa de Hitler* (Planeta). El **silencio papal en torno al nazismo** es innegable, pero la controversia se centra más bien en las distintas explicaciones que se le dieron: desde las interpretaciones más apoloéticas hasta otras mucho más críticas. Las acusaciones frente a la pasividad del Sumo Pontífice empezaron a extenderse al terminar la guerra, pero fue en 1963 cuando creció la polémica, cuando se estrenó en Alemania la obra de **Rolf Hochhuth**, *El Diputado*, donde el líder religioso aparecía retratado como un abierto colaborador del régimen nazi. **Los historiadores críticos otorgan al Pontífice una gran responsabilidad en el ascenso nazi y le acusan de no afrontar el Holocausto**. Se inició entonces un **debate historiográfico** que aún hoy permanece abierto y que el Vaticano ha intentado atajar liberando parcialmente alguna documentación a la que con el tiempo se sumó información procedente de otros archivos. [La apertura completa de los archivos](#) de su pontificado (1939-1958), prevista para el día 2 de marzo, puede poner fin a la polémica y abrir el camino a unas respuestas esperadas durante décadas. Uno de los primeros aspectos controvertidos en torno a Pío XII corresponde a la época en que todavía se le conocía por su nombre, **Eugenio Pacelli**. Sus años como nuncio papal, entre 1917 y 1930, en **Baviera**, primero, y en la **República de Weimar**, después, dieron lugar a su reconocida germanofilia, posteriormente utilizada por muchos autores para justificar su supuesta complicidad con la Alemania nazi. Sin embargo, fue su rol como Secretario de Estado del Vaticano, en función del cual impulsó la firma del **Concordato** de 1933 entre la **Santa Sede** y la **emergente Alemania nazi**, lo que lo terminó de convertirle en blanco de críticas. Este acuerdo pretendía garantizar los derechos de la Iglesia Católica en Alemania, a cambio de que ésta prestara lealtad a la máxima autoridad política del país y de que los clérigos se abstuvieran de intervenir en política interna. Para muchos historiadores críticos, esto fue visto como una manera de dar legitimidad moral al [régimen nacionalsocialista en sus inicios](#). John Cornwell, por ejemplo, ve a Pacelli como el mentor del Concordato y asegura que tuvo una gran responsabilidad en el ascenso de los nazis. “Negoció este acuerdo cara a cara con **Hitler**, con escasa inclusión de los obispos alemanes y del **Partido del Centro Católico**”, asegura el historiador en diálogo con *La Vanguardia*. **Los defensores de Pío XII señalan que la Iglesia no tenía capacidad para frenar al nacionalsocialismo y que su silencio evitó males mayores**. A su vez, explica que, a través de este tratado, entendido como un instrumento de poder centrado en el Vaticano, “la Iglesia alemana fue despojada de su poder local en el momento en que podría haber ofrecido oposición a Hitler y los nazis antes de la imposición total del **estado policial**. Como resultado, **la oposición se desmoralizó**, la generación más joven se escandalizó y ayudó a la imagen de Hitler en la escena internacional. Es en este sentido que sostengo que Pacelli fue el Papa de Hitler”. Sin embargo, historiadores como **Antonio Fernández García**, profesor en la **Universidad Complutense**, han matizado esta tesis. “Que los católicos hubieran podido frenar a Hitler de no haber sujetado la brida el Vaticano no figura en los estudios que se han consagrado a las Iglesias y el nazismo, porque en principio disponían de mayor peso social las iglesias protestantes y no han recibido ninguna acusación de esta naturaleza”, señala en un artículo. En cualquier caso, el acuerdo con Alemania fue parecido a otros firmados con regímenes reaccionarios, como la **Polonia** autoritaria (1925), la **Italia** fascista (1929), o más adelante con la **España** franquista (1953). Muchos críticos explican esta inclinación hacia al autoritarismo por una estrategia orientada a recuperar la soberanía del papado y por una aversión frente al posible ascenso comunista. Para **León Papeleaux**, por ejemplo, los gestos de Pío XII se explicaban por su convencimiento que el mayor peligro para Europa **no radicaba en el nazismo sino en el bolchevismo**.

Expediente núm. TC-01-2011-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor José Cristóbal Flores de la Hoz contra los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del Concordato firmado entre la Santa Sede y la República Dominicana, el dieciséis (16) de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954), aprobado mediante Resolución núm. 3874, dictada el diez (10) de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

vitales eran “la designación de Arzobispos y Obispos, para lo cual la posición dominicana era que para llenar esos cargos el Gobierno Dominicano tendría el derecho de objetar cualquier candidato antes de que fuese designado”, primero, y, segundo, “el relativo a los matrimonios celebrados por la Iglesia Católica, que el Vaticano proponía tuvieran la misma fuerza que los civiles”.

Sobre este último punto el negociador dominicano indicaba (en un informe enviado al gobierno dominicano) lo siguiente sobre este último punto: “... para la Iglesia no existe matrimonio civil, y como no existe, no puede reconocerlo. Nuestra propuesta consistía en mantener lo que establece nuestra Ley de Matrimonio: que previamente al matrimonio religioso se celebrara el matrimonio civil y que el único efecto de matrimonio religioso fuese el colocar a los contrayentes en la imposibilidad jurídica de obtener divorcio civil”. Y agregaba: de no acogerse su parecer, “el Vaticano declara que antes prefiere que el Concordato no se celebre”.

En esa situación el dictador Trujillo consultó a Manuel de Jesús Troncoso de la Concha, destacado jurista dominicano, especialista en derecho internacional y presidente del Senado en ese entonces, quien, en una respuesta por escrito, consignó, entre otras consideraciones, lo siguiente: “La situación está netamente definida por la Santa Sede. O el Gobierno Dominicano acepta sin modificación aquellas disposiciones sustanciales o no hay concordato”. Y agregaba: “... la República no tiene ninguna necesidad de dar realidad jurídica en un instrumento internacional a la renuncia de un derecho, como es el de presentación, que tan de cerca toca a sus inajenables atributos de soberanía.

Este sacrificio no quedaría compensado con un bien suficiente de magnitud para justificarlo. El beneficio espiritual que recibe de la Iglesia el pueblo dominicano, único que cabe tomar en consideración, no aumentaría por ello. A esta razón se agrega la de que la República ha ejercido en el pasado ese



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho, sin estar ligada a un Concordato, con mayor fundamento debería ejercerlo al concertar uno”. Y terminaba con la siguiente sugerencia: De tener forzosamente que contenerlos como condición esencial propuesta por la santa Sede, preferible es que no haya Concordato”.

Pero esos criterios no prosperaron: el dictador Trujillo desoyó la opinión y el consejo de sus asesores, pues no perseguía otro propósito que no fuese la santificación de su régimen de oprobio y terror; si el dictador Franco y el fascista Mussolini lo habían lograda, él también podía. Con ello satisfacía, además, su extremo complejo de megalomanía. Y de ello se aprovechó la Santa Sede. Finalmente el Concordato se concluyó sin que el Vaticano variara un ápice sus posiciones iniciales en el sentido apuntado. Para su firma el propio dictador viajó a Roma (muestra fehaciente de su personal interés en el acuerdo). Por la Santa Sede el acuerdo fue suscrito por Domenico Tardini, Prosecretario de Estado para los Asuntos Eclesiásticos Extraordinarios.

Sin embargo, este acuerdo ha sido objeto de importantes cuestionamientos a través de los años. La evidencia de esa importancia son la presente acción de inconstitucionalidad y otras que la han precedido. Entre esos cuestionamientos el más relevante es el que consta en un ensayo del destacado jurista Hipólito Herrera Billini, publicado por la revista Estudios Jurídicos, de Ediciones Capeldom, en 1961, titulado *Constitución y Concordato*. En ese escrito Herrera Billini afirmaba que el Concordato contenía varias disposiciones que estaban “en conflicto con nuestra Constitución y con la doctrina en que ella se inspira”. Su estudio abarcaba cinco grandes temas:

a) Sobre la *religión y el Estado*. Al respecto afirmaba que el artículo 1 del Concordato y otras de sus estipulaciones, al declarar expresamente que la religión católica, apostólica, romana, es la del Estado Dominicano, está en



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pugna con la libertad religiosa consagrada por primera vez en la Constitución de 1907 y mantenida en todas las subsiguientes.

b) Sobre *matrimonio y divorcio*. En este sentido sostenía: “El Concordato reconoce en su artículo XV plenos efectos civiles al matrimonio canónico y prohíbe el divorcio de los cónyuges que se unen en tal forma. Esta última estipulación atenta contra un derecho humano que teníamos por adquirido, e incurso en la garantía consagrada en el artículo 10 de la Constitución (y antes en otro artículo, según la cual ‘la enumeración contenida en el artículo 8 no es limitativa y por tanto no excluye la existencia de otros derechos de igual naturaleza. Al expresarse así todos entendemos que la Constitución se remite, no únicamente a derechos específicos en Constituciones escritas anteriores, y a derechos consagrados por las leyes en ocasiones de una inconfundible manifestación de la conciencia nacional en una materia permanente, como es la de las relaciones familiares”. Y agregaba: “... a partir del Concordato, han surgido en el país dos tipos de matrimonio, el que no puede disolverse por divorcio, y el que se puede deshacer por divorcio, lo cual crea una situación social confusa y heteróclita, que en nada puede convenir a un orden jurídico armónico”.

c) Sobre *instrucción católica*. Herrera Billini afirmaba a este respecto lo siguiente: “El Concordato en sus artículos XIX, inciso 2, XXII y en otras estipulaciones, prevee [*sic*] la instrucción religiosa en las escuelas oficiales. La situación que ello crea, unida a la declaración del catolicismo como religión del Estado, aunque resulte de disposiciones sutilmente arregladas para dar a los padres de familia una decisión facultativa en esta materia, es incompatible con el principio de libertad de conciencia y de cultos [...]. La enseñanza de la religión debe estar reservada a las Iglesias y a las escuelas eclesiásticas, conforme a la religión que se profese. Pero cuando el Estado promueve esta enseñanza y acepta que las instituciones oficiales, que sostienen



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contribuyentes de todas las confesiones religiosas, se enseñe una sola religión, no hay duda de que la libertad de conciencia queda gravemente comprometida”.

d) Sobre el *empleo de fondos públicos*. En este sentido Herrera Billini sostenía: “... Toda ayuda del Gobierno que favorece una religión con respeto de otras viola el principio constitucional que consagra la libertad religiosa”. Y agregaba, de manera lapidaria: “El poder del Estado no debe ser usado para favorecer ninguna religión...”.

e) Sobre la *presentación obispal y pase de obispos y sacerdotes*. Al respecto el autor señalaba: “El Concordato establece acerca de esos puntos, en sus artículos V y IX y en otras partes del mismo, un procedimiento que se aparta de esa tradición altamente preservadora de los intereses nacionales, al someter esos pases y esa presentación<sup>20</sup> a un sistema en el que la Santa Sede se reserva la última palabra. En esencia, esas regulaciones se apartan del caudal no escrito en nuestra Constitución”.

Con base en esas consideraciones, Hipólito Herrera Billini concluí así: “El Concordato de 1954 es un simple pacto adjetivo entre dos instituciones, la República Dominicana y la Santa Sede. No siendo un texto de orden constitucional, debe sujetarse a los supremos principios, escritos y no escritos, que sirven de base a nuestra Constitución Política. Cualquier estipulación de ese instrumento internacional que no se conforme con esos principios, carece de fuerza permanente, no puede tener sino un efecto transitorio, y conspira contra la permanencia jurídica que debe tener un pacto de su importancia.

<sup>20</sup> Se refiere al privilegio de presentar los candidatos para el arzobispado al gobierno dominicano, exigencia que se estableció con el nacimiento de la República, como parte de nuestro derecho público consuetudinario.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Mediante la presente acción de amparo el accionante perseguía que el Tribunal declarara la inconstitucionalidad de numerosos textos del Concordato de 1954. Como se ha dicho, los textos imputados como inconstitucionales son los artículos I, III, IV, VI, VII, IX, XI, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del mencionado convenio. Veintiún artículos en total. Aunque la acción descansa en fundamentos cercanos a los enarbolados por Hipólito Herrera Billini en el escrito que he destacado precedentemente, la instancia contentiva de la presente acción hace hincapié o insiste sobre algunos aspectos que vale la pena hacer constar, sea por su relevancia, sea por la agudeza de las conclusiones que resultan del análisis del contenido del convenio atacado.

Estos aspectos relevantes son los que indico a continuación:

a) En cuanto a los artículos relativos a la organización de las circunscripciones diocesanas (prevista por los artículos VI y VII del Concordato), el accionante sostiene que esos textos atentan contra los artículos 1, 2, 3, 6, 7, 8, 39 y 45 de la Constitución, "... en razón de que consagran un odioso y discriminatorio privilegio de una tendencia o de unas ideas religiosas sobre otras, desconociendo: 1. El pluralismo ideológico, cultural, político y religioso existente en la República; 2. La unidad de la República en cuanto a ente jurídico se refiere, pues afecta su autonomía colocando a la Iglesia -Apostólica Romana no sólo como la religión oficial del Estado, sino incluso por encima del Estado mismo, al supeditar la actividad estatal al concepto religioso de la citada iglesia; 3. Establece una dualidad en materia de soberanía y permite la injerencia de la persona jurídica denominada Iglesia Católica, Apostólica y Romana, cuyo representante legal es el Sumo Pontífice gobernante del Estado Vaticano, en los asuntos internos, es decir que la Ley consagra la confesionalidad del Estado dominicano, cuando la constitución la rechaza, al disponer expresamente la libertad de cultos". Afirma, demás, que la



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“pretendida autonomía de la jurisdicción eclesiástica, ajena al ordenamiento dominicano”, viola el artículo 4 de nuestra Carta Sustantiva “al establecer una jurisdicción diferente a la establecida en la constitución”.

b) Señala, asimismo, que el referido convenio vulnera los artículos 2, 7, 8, 45 y 50.1 de la Constitución, ya que restringe la soberanía del Estado al establecer un “monopolio en las autorizaciones religiosas a cargo de la iglesia católica”.

c) Resalta que el Concordato es inconstitucional “por facilitar la intervención y participación del Estado en el avance territorial en la noción de la fe católica, permitiendo la hegemonía religiosa que discrimina a los ciudadanos, con lo que se afecta la igualdad religiosa”, el “pluralismo ideológico” y, consecuentemente, “la libertad de culto”.

d) El accionante apunta, además, que varias disposiciones del Concordato “permiten la concentración de la educación del pueblo dominicano en manos de la iglesia”, con lo que “el concordato establece un monopolio de la educación, discriminando las otras confesiones religiosas, al tiempo que transgrede la libertad de culto y religión”. Afirma al respecto que ello es así pese a que, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución corresponde al Estado: “a) reconocer a toda persona el derecho fundamental de libertad religiosa y de educación religiosa, reconocimiento que incluye los derechos de las iglesias y confesiones religiosas: b) reconocer a los padres el derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos; c) el deber de ofrecer en los establecimientos públicos educación religiosa; y d) reconocer el derecho a todo ciudadano a no ser obligado a recibir educación”.

e) El accionante también sostiene que el artículo VII del Concordato es contrario a nuestra Carta Sustantiva debido a que “consagra la obligatoriedad



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

para el Estado de contribuir con fondos del presupuesto nacional al sostenimiento de los planteles católicos”. Y agrega en ese sentido: “El financiamiento que hace el Estado a las actividades de la Iglesia Católica sólo puede concebirse de dos formas: como servicios públicos o actividades de interés general con la consiguiente confusión entre fines estatales y los fines religiosos de la Iglesia Católica, prohibida por el principio de laicidad del Estado dominicano o bien que no son ni lo uno ni lo otro”.

f) El accionante alega, por igual, que el Concordato es inconstitucional en lo relativo a las disposiciones relativas al matrimonio “católico o canónico”. Dice que en el convenio contraviene el artículo 55.3 de la Carta sustantiva. “En efecto –afirma–, el artículo 55 inciso 3 confiere al Estado la potestad exclusiva de reglamentar todo lo relativo al matrimonio, sus formas, rito, naturaleza, efectos, nulidad y disolución sin importar las convicciones y creencias religiosas de los contrayentes, sin menoscabar la libertad de los ciudadanos de acudir a la forma religiosa de su conveniencia o predilección en respeto a las disposiciones relativas a la libertad de conciencia y culto...”.

g) Finalmente, conviene consignar, como cierre de esta breve reseña, la crítica que el accionante hace al artículo XI del Concordato, ya que ella constituye, en cierta medida, una especie de planteamiento general de su acción, pese a que no sirve de colofón a la fundamentación de su acción. Sobre ese texto afirma: “... en el caso en particular del artículo 11 se pretende sustraer del ordenamiento nacional a los miembros de la Iglesia Católica al someterlo a la legislación canónica, otorgando prevalencia al derecho canónico, lo que equivale a [1] violar la soberanía nacional (artículo 3) de la nueva constitución y admitir la injerencia del Vaticano en asunto internos, además de [2] violar el principio de igualdad, que establece que todas las personas son iguales ante la ley, deben recibir la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas sin discriminación por razones de género, color, edad,



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal, al mismo que tiempo que condena todo privilegio que quebrante la igualdad y obliga al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y a adoptar las medidas para prevenir y combatir la discriminación la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión”.

La seriedad de esas imputaciones contra el Concordato debió merecer la atención del Tribunal Constitucional, conociendo los méritos de la presente acción. Sin embargo, el Tribunal se descantó por la inadmisibilidad de la acción, como veremos a continuación, a propósito del sustento de mi voto disidente.

### **II. El fundamento de mi voto disidente**

Como se comprueba, el Tribunal Constitucional declaró la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad a que se refiere el presente caso. Para sustentar su decisión, el Tribunal se sostiene, en sustancia, en dos pilares: a) que, de conformidad con los artículos 85.2 de la Constitución y 55 de la ley 137-11, “... el constituyente y el legislador han optado por un control de constitucionalidad preventivo de los tratados internacionales, el cual permite que este Tribunal Constitucional verifique la conformidad o no del tratado o acuerdo con la Constitución con anterioridad a su completa aceptación o aprobación por parte del Congreso y, con ello, antes de su entrada en vigor para el país como parte contratante...”; que, por consiguiente, dichos tratados están sujetos a un control *a priori*; y 2) que, en cambio, el control de constitucionalidad a que se refieren los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la ley 137-11 se ejerce *a posteriori* y que en ese texto no se encuentran los tratados internacionales. De esas dos ideas esenciales el Tribunal concluye que “... el ejercicio de un proceso *a posteriori* de control de constitucionalidad de



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tratados internacionales no se encuentra contemplado por la Constitución, sino que la garantía de conformidad se desarrolló mediante el ejercicio de un control *a priori* o preventivo; esto así con la finalidad de evitar la adopción de una norma contraria a dicha Carta Magna, a la vez que se garantiza la supremacía constitucional”. Y agrega: “En este sentido, consideramos que ni la Constitución de la República ni la Ley 137-11 contemplan que este Tribunal Constitucional conozca sobre la constitucionalidad del contenido de los tratados internacionales después de estos ser aprobados —ex post o posteriori—, es decir, que no se puede pretender que se decrete su inaplicabilidad o expulsión del sistema jurídico mediante la acción de inconstitucionalidad, al no encontrarse dentro de los actos reservados para su impugnación (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas). Sin embargo, el tribunal actuará como frontera frente a los posibles vicios de constitucionalidad mediante el control a priori o preventivo que establece el artículo 185.2 de la Constitución. De lo anteriormente expuesto —agrega el Tribunal—, resulta que la presente acción deviene en inadmisibile, al no tratarse el acto impugnado de alguna de las normas susceptibles de ser atacadas mediante el ejercicio de la acción directa en inconstitucionalidad identificadas en los aludidos artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-112”.

Del estudio de esas afirmaciones se concluye que mediante esta decisión el Tribunal Constitucional ha clasificado los tratados internaciones en dos grandes grupos: los que no están sujetos a control constitucional, por ser anteriores a la Constitución de 2010, y los que sí están sujetos a dicho control, por ser posteriores a esa Carta Sustantiva. Ello no sólo es contrario a la misión de *guardián de la Constitución* que el artículo 184 de la Ley Fundamental ha confiado a este órgano, sino que, con ello desconoce la *voluntad del constituyente dominicano*, para quien la Constitución es la *norma suprema del Estado*, la cual, por esa elemental razón, no puede convivir con ninguna



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

norma que le sea contraria, sin importar su origen, género o naturaleza. Esa voluntad está expresamente consignada, de manera expresa o implícita, en numerosos textos de la Constitución, sobre todo en su artículo 6, precepto que, de manera clara y palmaria prescribe la nulidad de toda norma o acto que le sean contrarios<sup>21</sup>. Esta es la piedra angular en que se sustenta nuestro *orden constitucional*. De esta idea se concluye, de manera obvia, que la Constitución no sólo es nuestra *Norma Fundamental*, sino, además, nuestra *Norma Fundacional*, lo que hace del Estado dominicano un *Estado Constitucional*.

Aunque todo lo que vengo de decir es muy obvio, quizá demasiado, he considerado necesario señalarlo para resaltar el peligro que constituye la conclusión a la que ha llegado el Tribunal respecto de los tratados internacionales, pues con ello se admite, en definitiva, que en nuestro ordenamiento jurídico pueden subsistir normas en conflicto con la Constitución, con tal de que hayan sido aprobadas antes de la reforma constitucional de 2010. Esa no puede ser la lectura lógica del artículo 277 constitucional, ya que con ello se pierde la supremacía de la Constitución, lo que no es posible en un estado constitucional de derecho. “La ley –dice Zagrebelsky–, por primera vez en la época moderna, viene sometida a una relación de adecuación, y por tanto de subordinación, a un estrato más alto de derecho establecido por la Constitución”<sup>22</sup>. Es por ello que, con el propósito de evitar la sobrevivencia de normas inconstitucionales después de una reforma de la ley Fundamental, la doctrina y la jurisprudencia han acudido al concepto de *inconstitucionalidad sobrevinida*, como una manera de sujetar a la supremacía constitucional a toda norma que haya antecedido a la Norma Suprema. Y no puede ser de otra manera después del cambio de paradigma

<sup>21</sup> El artículo 6 constitucional dispone: “... Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.

<sup>22</sup> Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil* (traducción de Marina Gascón), octava edición, Editorial Trotta, Madrid, 2008, pág. 34.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se produjo cuando se pasó del estado legal de derecho al estado constitucional de derecho, en el que es incuestionable que las normas infraconstitucionales están subordinadas al mandato de Constitución, lo que exige que las primeras sean coherentes con la segunda. Por consiguiente, es *constitucionalmente imposible* que una norma pueda escapar al control de constitucionalidad, pues de lo contrario se derrumbaría el ordenamiento jurídico construido sobre la base de la supremacía constitucional.

Por tanto, es constitucionalmente incorrecto que se pretenda excluir el llamado Concordato de las normas y actos jurídicos a que se refieren los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la ley 137-11. Ello no es posible en un estado constitucional como el nuestro, pues ello privaría a la Constitución de la condición de *Norma Suprema*.

El Tribunal Constitucional parece decir, además, que, en todo caso, el eventual pronunciamiento de la inconstitucionalidad del Concordato no podría evitar que el estado dominicano siga sujeto a su cumplimiento porque ello sería contrario al artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Al respecto dice el Tribunal: “Debemos recordar que en la eventualidad de que dicha facultad existiera, el hecho de que sea decretada la inconstitucionalidad de un tratado internacional no implica la desvinculación y cese inmediato de las obligaciones contraídas por el país; esto así, porque dicha vinculación se encuentra atada a las disposiciones del derecho público internacional no solo para su nacimiento, sino, además, para su anulación o disolución”.

Sin embargo, este juicio es contrario a dos precedentes del propio Tribunal, los cuales son citados, paradójicamente, en esta decisión con la pretensión de obviarlos. Procuraré demostrar la incorrección de este razonamiento.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En primer lugar, el Tribunal descarta la aplicación del precedente establecido por este órgano en su sentencia TC/0256/14, de 4 de noviembre de 2014. Hemos de recordar que en esa decisión el Tribunal juzgó que la *simple lectura* de los artículos de los artículos 26, 27 y 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados “revela inmediatamente que la prohibición de invocar normas del Derecho Interno para incumplir las responsabilidades estatales provenientes de las convenciones internacionales tiene una excepción que figura en el precitado artículo 46 de la misma convención. En efecto, el numeral I (parte in fine), de esta disposición prescribe la ineficacia de dichas reglas de la Convención<sup>23</sup> cuando el consentimiento de un Estado para participar en un tratado no se ha producido, o se encuentra afectado de nulidad manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental para el Derecho Interno”. Es precisamente esto último –aunque el Tribunal pretenda desconocerlo, sin sustento jurídico alguno– lo que justificaba la no aplicación en el presente caso de las reglas contenidas en los artículos 26 y 27 de dicha convención, y obligaba a este órgano constitucional a conocer los méritos de la presente acción de inconstitucionalidad contra el Concordato. En efecto, tal como señala el Tribunal en la citada 0246/14, esas reglas tienen aplicación bajo condición: “... cuando el consentimiento de un Estado para participar en un tratado no se ha producido, o se encuentra afectado de nulidad manifiesta que afecta a una norma de importancia fundamental para el Derecho Interno”.

De ello se concluye que cuando –con ocasión de una acción de inconstitucionalidad– se impute a un convenio internacional la afectación de una *norma de importancia fundamental* (y ninguna puede serlo más que la Constitución de la República), el Tribunal Constitucional tiene la obligación

<sup>23</sup> Se refiere al principio *pacta sunt servanda*, según el cual “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (art. 26 de dicha convención), así como a la regla contenida en el artículo 27 de dicho instrumento internacional, que dispone: El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de un tratado, Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de verificar la veracidad o no de esa imputación y, consecuentemente, conocer los méritos de dicha acción. Y como eso es lo que se le ha imputado al Concordato, el Tribunal estaba compelido a conocer el fondo de la acción, no a pronunciar su inadmisibilidad. Del anterior razonamiento se concluye que, en el sentido apuntado, en la presente especie el Tribunal desconoció el precedente establecido por la sentencia TC/0256/16<sup>24</sup>.

En segundo lugar, el Tribunal reconoce, al menos, que la presente acción es similar a la decidida por éste órgano mediante la sentencia TC/0495/15, de 6 de noviembre de 2015. En aquel caso el Tribunal Constitucional se declaró competente y conoció el fondo de una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra varias disposiciones del Tratado de Libre Comercio suscrito entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (denominado DR-CAFTA). En esa decisión el Tribunal dejó establecido con suficiente claridad lo siguiente: “De acuerdo con la aplicación al principio de soberanía, este tribunal entiende que al ser nuestra Constitución el máximo marco jurídico de nuestro ordenamiento, cualquier disposición que contravenga lo establecido por ella no tendrá eficacia jurídica, con excepción de los tratados de derechos humanos debidamente suscritos, aprobados y adoptados por la República Dominicana, en observancia de las normas constitucionales al efecto, y en función de las disposiciones del artículo 74, numeral 3, de la Constitución”. De conformidad con esta decisión, el control de constitucionalidad se ejerce no sólo contra las normas infraconstitucionales de derecho interno, sino, además, contra los tratados o convenios internacionales. De no ser así nuestra Ley Fundamental carecería de

<sup>24</sup> Es importante resaltar –a fin de evitar la distorsión en que se sustenta esta decisión para tratar de justificar la no aplicación del precedente de la TC/0256/14- que la condición determinante para la no aplicación de las reglas de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados es la *afectación de una norma de importancia fundamental* (como la Constitución) por parte del convenio internacional sometido al control de la constitucionalidad, como en el presente caso, lo que obligaba al Tribunal a aplicar la excepción del artículo 46 de dicha convención, lo que no hizo, desconociendo su propio precedente, como he dicho.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valor frente a esos instrumentos jurídicos, derribando así el principio de supremacía constitucional consagrado por el artículo 6 de nuestra Carta Sustantiva.

No obstante, lo anterior, en la presente decisión el Tribunal Constitucional afirma que “dicha línea jurisprudencial será abandonada a partir de la fecha y, en tal sentido, en las acciones directas de inconstitucionalidad en contra de tratados o acuerdos internacionales este Tribunal Constitucional decretará su inadmisibilidad”. Sin embargo, el “abandono” de esa “línea jurisprudencial” no está debidamente motivada, pues no basta con afirmar que ese “abandono” se debe a los razonamientos anteriores, pues éstos no están explicitados, no están claramente dicho o fundamentados. De esto último se concluye que el tribunal ha cambiado un precedente sin justificarlo de manera adecuada, desconociendo así, nueva vez, su propia jurisprudencia, pese a que en otras ocasiones ha censurado este proceder a la Suprema Corte de Justicia cuando han cambiado algún precedente sin dar razones suficientes o válidas para ello.

A este respecto, este órgano constitucional sostuvo, con claridad meridiana, que el desconocimiento de un precedente jurisprudencial se traduce en la violación de los principios de igualdad y de seguridad jurídica en contra de los justiciables, ya que se llega así a un resultado distinto al *razonablemente previsible*; que, si bien un criterio jurisprudencial puede ser variado, “cuando se produzca dicho cambio el mismo debe ser **motivado de manera adecuada, lo cual implica exponer las razones que justifican el nuevo criterio**”<sup>25</sup>.

A ello se agrega –lo que es tan grave como lo anterior- que el Tribunal afirma que a partir de la presente decisión declarará la inadmisibilidad de las acciones

<sup>25</sup> TC/0094/13, de 4 de junio de 2013. Las negritas son mías.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de inconstitucionalidad contra tratados o acuerdos internacionales. Con ello se niega a ejercer las atribuciones que le confiere el artículo 185.1 de la Constitución, texto que no excluye este tipo de acto de dicho control. Aquí el Tribunal incurre, nuevamente, en el vicio de cambiar de precedente sin motivarlo de *manera adecuada*, desoyendo, por consiguiente, su propia jurisprudencia.

### **Conclusión**

A guisa de conclusión es necesario señalar que me resulta evidente que en el presente caso el Tribunal Constitucional ha evadido la obligación que le imponen los artículos 184 y 185 de la Constitución de la República, a fin de preservar el orden constitucional y la supremacía de la Constitución frente a toda norma o acto de carácter jurídico que le sean contrarios. El conocimiento del fondo de la acción de inconstitucionalidad contra el llamado Concordato habría permitido al Tribunal encarar los serios visos de inconstitucionalidad de ese instrumento jurídico, como han señalado el accionante y parte de la doctrina dominicana más autorizada.

Firmado: Domingo Gil, Juez

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**