República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0407/25

Referencia: Expediente núm. TC-01-2025-0011, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Aquiles Jiménez Fernández contra la décima disposición transitoria de la Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintisiete (27) de octubre del dos mil veinticuatro (2024).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinticuatro (24) días del mes de junio del año dos mil veinticinco (2025).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la sentencia siguiente:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

El accionante, Aquiles Jiménez Fernández, sometió una acción directa en inconstitucionalidad contra la décima disposición transitoria de la Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintisiete (27) de octubre del dos mil veinticuatro (2024).

2. Pretensiones del accionante en inconstitucionalidad

La presente acción fue interpuesta mediante una instancia depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veinticuatro (24) de febrero del dos mil veinticinco (2025). El accionante solicita que se declare no conforme con la Constitución la décima disposición transitoria de la Constitución de la República Dominicana proclamada el veintisiete (27) de octubre del dos mil veinticuatro (2024) y que se ordene la inaplicabilidad para las elecciones presidenciales que se llevarán a cabo en el dos mil veintiocho (2028). La referida disposición establece

> *Décima: El presidente de la República electo el tercer domingo de mayo de 2024, nunca más podrá presentarse al mismo cargo, ni a la Vicepresidencia de la República.*

3. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante sostiene que la citada disposición violenta el principio de igualdad ante la ley, el derecho a elegir y ser elegido y el principio de irretroactividad de la ley, fijados en los artículos 22.1, 39 y 110 de la Constitución. Se fundamenta en que la décima disposición transitoria *impone una restricción exclusivamente*

al ciudadano Luis Rodolfo Abinader Corona, limitando su derecho fundamental a ser elegido, mientras que otros ciudadanos en condiciones similares no está sujetos a la misma prohibición.

4. Argumentos jurídicos de la accionante en inconstitucionalidad

El accionante pretende la declaratoria por inconstitucionalidad de la décima disposición transitoria de la Constitución, esencialmente en virtud de los razonamientos siguientes:

> *I. Fundamentos del recurso*
>
> *1. Violación al principio de igualdad ante la ley (Artículo 39 de la Constitución).*
>
> *El Artículo 39 de la Constitución de la República Dominicana establece que "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas, y deben disfrutar de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación".*
>
> *• La disposición transitoria en cuestión impone una restricción exclusivamente al ciudadano Luis Rodolfo Abinader Corona, limitando su derecho fundamental a ser elegido, mientras que otros ciudadanos en condiciones similares no están sujetos a la misma prohibición.*
>
> *• Esta restricción es arbitraria y crea un precedente peligroso que permite excluir a personas de sus derechos políticos sin una justificación objetiva ni proporcional.*

2. Violación del derecho fundamental a elegir y ser elegido (Artículo 22 de la Constitución) El Artículo 22, numeral 1, de la Constitución establece que los ciudadanos tienen derecho a "elegir y ser elegibles para los cargos establecido por la Constitución".

La disposición impugnada crea una excepción específica para una persona, lo que constituye una restricción indebida y una discriminación política inaceptable.

• La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado en múltiples precedentes que cualquier restricción al derecho de participación política debe cumplir con el principio de legalidad, necesidad y proporcionalidad (caso Yatama vs. Nicaragua, 2005).

3. Violación del principio de irretroactividad de la ley (Artículo 110 de la Constitución) El Artículo 110 de la Constitución establece que "la ley sólo dispone y se aplica para el porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté sub judice o cumpliendo condena".

• En este caso, la disposición transitoria impone una sanción política a una persona por hechos previos a la reforma constitucional, lo que representa una aplicación retroactiva indebida.

• La Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-141 de 2010, estableció que cualquier reforma que limite derechos políticos debe aplicarse de manera general y no de forma personalizada o retroactiva. 4. Incompatibilidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos La República Dominicana es signataria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece en su Artículo

23 que; "Todos los ciudadanos deben gozar de los derechos políticos sin restricciones indebidas y sin discriminación de ningún tipo."

5. Opinión de la Procuraduría General de la República

Mediante el dictamen depositado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el veinticinco (25) de marzo del dos mil veinticinco (2025), la Procuraduría General de la República solicitó que se declarara la inadmisibilidad de la presente acción. Su opinión estuvo esencialmente fundamentada en los argumentos siguientes:

4.5. Al efecto, el Tribunal Constitución resolviendo un planteamiento de inconstitucionalidad contra la vigésima disposición transitoria de la Constitución del 2015, la cual incluía un contenido similar a la que hoy impugna el accionante, indicó en la sentencia TC/0352/18 que "partiendo de la hermenéutica de los textos transcritos se advierte que solo pueden ser cuestionados vía la acción de inconstitucionalidad las leyes, los decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas; es decir, normas y textos infraconstitucionales, o sea colocados jerárquicamente por debajo de la Constitución; resulta que el objeto de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa no lo constituye ninguno de los actos anteriormente indicados, ya que las disposiciones transitorias están integradas al cuerpo de la Constitución".

4.6. Igualmente debemos hacer mención del contenido del artículo 267 de la Constitución dominicana el cual precisa "reforma constitucional. La reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que indica ella misma y no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad, ni tampoco por aclamaciones populares". Pues, esta disposición de la Constitución limita las facultades para que

cualquier poder constituido pueda ejercer control de constitucionalidad sobre la propia Constitución.

4.7. Sobre este particular se refirió el TC, indicando que "de la lectura del artículo 267 resulta la imposibilidad de que cualquier órgano distinto a la Asamblea Nacional Revisora modifique la Constitución, pues permitir que el Tribunal Constitucional o cualquier órgano del Estado modifique o anule alguna disposición de la Constitución sería usurpar el Poder Constituyente, atentar contra el orden constitucional y democrático perpetrándose un golpe a la Constitución".

4.8. Es preciso destacar, además, que el accionante no impugna la constitucionalidad del procedimiento seguido ante la Asamblea Nacional Revisora de la Constitución (aspecto que sí puede ser evaluado por el Tribunal Constitucional), sino que ofrece argumentos respecto del contenido material de la reforma, lo que evidentemente le está vedado conocer en nuestro sistema jurídico, no sólo al Tribunal Constitucional, sino a cualquier otra autoridad del Estado conforme prescribe el artículo 267 de la Constitución, al establecer que la reforma constitucional "no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad": por lo que siendo el objeto de toda acción directa de inconstitucionalidad, la expulsión o nulidad de la norma objetada, esta pretensión resulta pues a todas luces inadmisible.

4.9. Por tanto, tal y como resalta el Tribunal Constitucional "adicionalmente, la doctrina ampliamente mayoritaria española, portuguesa, francesa, italiana y alemana, rechazan la posibilidad de que la Constitución pueda ser declarada inconstitucional. Indudablemente, ningún órgano constituido, sea autoridad judicial o de otro poder público, puede reformar la Constitución sin la intervención

del órgano constituyente. Esta es una garantía esencial a la vigencia del Estado social y democrático de derecho, uno de cuyos pilares es la Supremacía de la Constitución y el respeto a la soberanía popular. En consecuencia, a la luz de la actual configuración constitucional, el único mecanismo legitimo para modificar las normas y preceptos constitucionales lo es la reforma constitucional, a través de la Asamblea Nacional Revisora, de conformidad a los artículos del 267 al 272 de la Constitución".

4.10. Finalmente, resulta pertinente resaltar lo indicado por el Tribunal Constitucional "producto de los señalamientos que anteceden, el conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad supone determinar la posibilidad de declarar una disposición de la propia Constitución como inconstitucional, lo que requeriría necesariamente un examen de los criterios jurisprudenciales que fundamentan las decisiones que sobre el particular emitió la Suprema Corte de Justicia, con lo cual se incurriría en incumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 277 de la Constitución, de ahí que procede declarar inadmisible la presente acción directa de inconstitucionalidad, ya que la imposibilidad de declarar inconstitucional la Constitución ha adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada".

4.11. En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0768/24, estableció lo siguiente: "El Tribunal Constitucional no puede suprimir esa confianza y sustituirse en la voluntad popular ni convertirse en un ente político más sino en el marco de sus funciones, cuando exista un caso o controversia vigente y que no suponga realizar un juicio de constitucionalidad de la Constitución misma una vez proclamada, como sucede con la presente acción directa."

4.12. Siguiendo la doctrina del precedente vinculante, entendemos que el tribunal Constitucional debe mantener el mismo declarando inadmisible la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de que no es posible someter a un juicio de constitucionalidad a la propia Constitución, entre las demás razones anteriormente expuestas.

6. Opinión del Senado de la República

Mediante la instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el ocho (8) de abril del dos mil veinticinco (2025), la opinión del Senado estuvo esencialmente fundamentada en los argumentos siguientes:

a) La décima disposición transitoria de la Constitución dominicana, de fecha veintisiete (27) de octubre de dos mil veinticuatro (2024) por la alegada vulneración de los artículos 22,39,110, y 123 de la Constitución dominicana.

b) Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 13 de junio de 2015, vigente al momento de ser sometido como proyecto, la Ley No, 61-24 objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los senadores y senadoras y los diputados y diputadas, el presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.

c) Que la Ley objeto de esta opinión, originada en la asamblea revisoría, fue depositada como proyecto de ley con el número de iniciativa TC-01-2024-0041, el 19 de agosto 2024 procedente del poder ejecutivo, conforme a la Constitución de la República, se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 02 de octubre de 2024,

Dicho procedimiento y trámite legislativo fue realizado en cumplimiento a los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio de 2015, Constitución que regía para esa época, que estipulan: "Artículo 98.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas". "Artículo 99.- Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto".

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido a la Cámara de Diputados, para los fines correspondientes.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional a momento de sancionar la Ley Núm. 61-24, de fecha veintisiete (27) de octubre de 2024, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

7. Opinión de la Cámara de Diputados

Mediante la opinión depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el veintidós (22) de abril del dos mil veinticinco (2025), la Cámara de Diputados solicitó que se rechazara la presente acción directa de inconstitucionalidad. Su opinión estuvo esencialmente fundamentada en los argumentos siguientes:

> *6. En el presente caso, el señor Aquiles Jiménez Fernández, interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra la décima disposición transitoria de la Constitución dominicana, de fecha 27 de octubre de 2024, a los fines de que el Tribunal Constitucional lo DECLARE no conforme con la Constitución por alegadamente vulnerar el artículo 22, 39, 110 y 123 de la Constitución.*
>
> *6.1. La Cámara de Diputados al evaluar la acción directa de inconstitucionalidad, opina que la décima disposición transitoria de la Constitución del 27 de octubre de 2024, es conforme a la Constitución, toda vez que el legislador lo que hizo fue crear en la Constitución un mecanismo para que, no se siga ejecutando la práctica que históricamente se ha dado en el país donde los presidentes que hemos tenido siempre han querido perpetuarse en el poder a través de la imposición del poder y haciendo uso de los recursos económicos del Estado.*
>
> *6.2. El Tribunal Constitucional de la República Dominicana no tiene competencia para conocer una acción directa de inconstitucionalidad contra la Constitución misma. La Constitución de la República Dominicana, como norma suprema, no puede ser objeto de una acción directa de inconstitucionalidad. Sin embargo, el Tribunal*

Constitucional sí tiene la facultad de conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y actos que sean contrarios a la Constitución.

De acuerdo con el artículo 184 de la Constitución de la República Dominicana, el Tribunal Constitucional tiene competencias para: 1. Conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, actos administrativos y otros actos normativos. 2. Declarar la inconstitucionalidad de esos actos normativos que sean incompatibles con la Constitución.

La Constitución puede ser modificada a través de un proceso de reforma, pero no puede ser impugnada directamente por un tribunal en cuanto a su validez. Las reformas constitucionales están previstas en los artículos 267 y 268 de la Constitución, y el proceso para realizar modificaciones es distinto al que se emplea para la inconstitucionalidad de normas secundarias.

8. Pruebas documentales

En el expediente relativo a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, constan los documentos siguientes:

1. Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintisiete (27) de octubre del dos mil veinticuatro (2024).

2. Instancia que contiene la acción directa de inconstitucionalidad suscrita por el señor Aquiles Jiménez Fernández el veinticuatro (24) de febrero del dos mil veinticinco (2025).

3. Dictamen de la Procuraduría General de la República Dominicana, depositado ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el veinticinco (25) de marzo del dos mil veinticinco (2025).

4. Opinión del Senado de la República, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el ocho (8) de abril del dos mil veinticinco (2025).

5. Opinión de la Cámara de Diputados, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintidós (22) de abril del dos mil veinticinco (2025).

9. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el treinta (30) de abril del dos mil veinticinco (2025). En dicha audiencia, comparecieron las partes y el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Competencia

Este tribunal tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de la normativa prescrita en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

11. Legitimación activa o calidad del accionante en inconstitucionalidad

11.1. La legitimación activa o calidad ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como la capacidad procesal que le reconoce el Estado a un persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes (véase la Sentencia TC/0131/14). En ese sentido, para accionar en inconstitucionalidad, tanto el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República, como el 37 de la Ley núm. 137-11, disponen que solo el presidente de la República, una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido podrán interponer una acción directa en inconstitucionalidad.

11.2. Conforme al criterio de este tribunal, se presume que existe interés legítimo y jurídicamente protegido cuando: (1) una persona física goza de sus derechos de ciudadanía; (2) cuando se trata de personas jurídicas constituidas y registradas conformes a las leyes aplicables (Sentencia TC/0349/15, literal k). Pero, como la instancia de acción directa fue depositada antes de que el Tribunal unificara criterio respecto del interés legítimo y jurídicamente protegido, se aplican los criterios asumidos en la Sentencia TC/0047/12, para las personas físicas y para las personas jurídicas que constituyan asociaciones sin fines de lucro (Sentencias TC/0110/13, TC/0184/14, TC/0535/15), en aplicación del principio *pro actione* (concreción del principio de favorabilidad) y en virtud del principio de conservación de los actos jurídicos (Sentencia TC/0024/12) que impiden interpretaciones irrazonables que limitan la accesibilidad de la acción. En lo que respecta al señor Aquiles Jiménez Fernández, se verifica que cuenta con calidad o legitimación procesal activa para interponer la acción directa en inconstitucionalidad, debido a que ostenta la nacionalidad dominicana y se encuentra en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía.

12. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

12.1. La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para impugnar aquellos actos precisados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11; es decir leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, o sea, aquellos actos emanados de los poderes públicos. La Procuraduría General de la República solicita la inadmisión de la presente acción directa debido a que su objeto no está comprendido en los artículos antes mencionados; es decir, la disposición transitoria de la Constitución no es una ley, decreto, reglamento, resolución y ordenanza.

12.2. En el caso en cuestión, al analizar el contenido de la presente acción directa en inconstitucionalidad se advierte que el accionante pretende que se examine la constitucionalidad de las mismas disposiciones de la Constitución de la República, es decir, la décima disposición transitoria de la Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintisiete (27) de octubre del dos mil veinticuatro (2024). En ese sentido, este tribunal constitucional, mediante la Sentencia TC/0352/18 —haciendo suyo el criterio de la Suprema Corte de Justicia cuando en su momento ejercía el control de constitucionalidad, mediante su Sentencia núm. 1, del primero (1º) de septiembre del mil novecientos noventa y cinco (1995), que al igual que en la especie, en un caso donde pretendía declararse la inconstitucionalidad de una de las disposiciones transitorias de la Constitución— sostuvo *que las disposiciones de la Constitución no pueden ser contrarias a sí mismas; que las normas constitucionales pueden tener efecto retroactivo y alterar o afectar situaciones jurídicas establecidas conforme a una legislación anterior*.

12.3. Asimismo, conforme a lo argumentado en la Sentencia TC/0352/18, resulta

que el contenido de la Constitución es inimpugnable por medio de demandas de garantías o mediante el ejercicio de procedimientos constitucionales. De la lectura del artículo 267 resulta la imposibilidad de que cualquier órgano distinto a la Asamblea Nacional Revisora modifique la Constitución, pues permitir que el Tribunal Constitucional o cualquier órgano del Estado modifique o anule alguna disposición de la Constitución sería usurpar el Poder Constituyente, atentar contra el orden constitucional y democrático perpetrándose un golpe a la Constitución.

12.4. De la misma manera, la citada sentencia determinó que:

indudablemente, ningún órgano constituido, sea autoridad judicial o de otro poder público, puede reformar la Constitución sin la intervención del órgano constituyente. Esta es una garantía esencial a la vigencia del Estado social y democrático de derecho, uno de cuyos pilares es la Supremacía de la Constitución y el respeto a la soberanía popular.

12.5. Producto de los señalamientos que anteceden, el conocimiento de la presente acción directa en inconstitucionalidad supone determinar la posibilidad de declarar una disposición de la propia Constitución como inconstitucional, lo cual es contrario al objeto de control definido por el constituyente en el artículo 184 de la Constitución. Además, y no menos importante, colocaría la decisión del poder constituyente bajo el cuestionamiento de un poder constituido por aquel, lo cual es incompatible con lo previsto en el artículo 267 de la Constitución. De ahí que procede declarar inadmisible la presente acción directa de inconstitucionalidad.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la magistrada Army Ferreira, en razón de que no participó

en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y el voto salvado del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisible la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el señor Aquiles Jiménez Fernández contra la décima disposición transitoria de la Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintisiete (27) de octubre del dos mil veinticuatro (2024), por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.

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

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia por Secretaría, a la parte accionante, Aquiles Jiménez Fernández; así como a la Procuraduría General de la República, la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y de acuerdo a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio del derecho al voto, prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que establece: «[l]os jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido», presentamos un voto disidente fundado en las razones que expondrá a continuación.

Mediante acción directa de inconstitucionalidad, el ciudadano Aquiles Jiménez Fernández solicita que se declare no conforme con la Constitución la décima disposición transitoria de la Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintisiete (27) de octubre de dos mil veinticuatro (2024) y que se ordene la inaplicabilidad para las elecciones presidenciales que se llevarán a cabo en el dos mil veintiocho (2028). La referida disposición establece:

> *Décima: El Presidente de la República electo el tercer domingo de mayo de 2024, nunca más podrá presentarse al mismo cargo, ni a la Vicepresidencia de la República.*

El accionante sostiene que dicha disposición transitoria vulnera varios principios y derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional, en particular el principio de igualdad ante la ley (artículo 39), el derecho a elegir y ser elegido (artículo 22.1), y el principio de irretroactividad de la ley (artículo 110).

A su juicio, esta prohibición, impide ejercer -exclusivamente- al presidente de turno su derecho a postularse a la Presidencia o Vicepresidencia de la República, pese a que otros ciudadanos que ocupen cargos similares o comparables no están sometidos a la misma restricción. Citando al accionante, la décima disposición transitoria «impone una restricción exclusivamente al ciudadano Luis Rodolfo Abinader Corona, limitando su derecho fundamental a ser elegido, mientras que otros ciudadanos en condiciones similares no está sujetos a la misma prohibición».

El Tribunal Constitucional apoderado de la acción, decide declarar inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad presentada contra la disposición antes mencionada, por considerar que su objeto -una norma constitucional- escapa al control de constitucionalidad previsto en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, al no tratarse de una ley, decreto, reglamento, resolución y ordenanza, asimismo esta corporación fundamenta la sentencia en cuestión en que las disposiciones de la Constitución no pueden ser contrarias a sí mismas.

El disenso que mediante este voto emito, respecto a la postura mayoritaria que declara la inadmisibilidad de la referida acción, se fundamenta en que si bien es

cierto, como establece la mayoría del pleno, la Constitución en sí misma no puede estimarse inconstitucional; a nuestro juicio, existe un umbral definido ya por otras corporaciones constitucionales, en donde la cuestión no es tan tajante, sino que no es correcto asumir tal postura sin verificar los espacios claros y grises que pueden rodear la pretensión, como ocurre en el caso de la especie y que desarrollaremos en lo adelante, que se fundamentan en una visión y apreciación no limitada a lo literal del contenido constitucional y la doctrina desarrollada en ese sentido, que dicho sea de paso, apoyan la postura mayoritaria de esta sentencia.

Ello así, porque más allá del mandato literal de la carta fundamental y de la doctrina que así lo considera, existen valores y principios fundacionales de la misma Constitución que impiden que su contenido literal los contradiga o de algún modo los desconozca y que por estar insertos en el texto constitucional, esto impida que el Tribunal Constitucional evidencie tal contradicción en detrimento de esos valores y principios que rigen su contenido y desarrollo.

Naturalmente, el principio y regla general es que cualquier contenido constitucional no puede repugnarse a sí mismo bajo la figura de inconstitucional, ya que ello vulneraría incluso la lógica elemental.

No obstante, no puede desconocer ni la doctrina ni este plenario constitucional que existen valores y principios que suponen del administrador de justicia una debida observancia y que pueden incidir en la interpretación del texto constitucional.

Y es que tal como dijo la Corte Constitucional de Colombia al referirse a los valores contenidos en una norma, ellas, «las normas que reconocen valores condicionan las demás normas, y tienen un contenido abstracto y abierto, es decir, están formuladas como cláusulas generales que determinan criterios

interpretativos del resto del ordenamiento»[1], siendo que los valores y principios por su naturaleza precisa, tendría proyección normativa, y, por ende, una aplicación concreta.

Por ello, sostengo que este tribunal debió conocer y analizar el fondo de dicha acción, en atención a la existencia de una posible antinomia constitucional que comprende el choque entre la cláusula transitoria atacada y el principio de igualdad y el derecho a elegir y ser elegido (derechos fundamentales) previstos en los artículos 39 y 22 de la carta suprema, debiendo hacer, para esto, una labor de interpretación armónica entre principios y normas del texto constitucional, ya que se trata de un cuerpo único y sistemático que regula el ordenamiento del Estado y de sus habitantes.

La unidad y uniformidad de la Carta Magna solo podrá mantenerse en la medida que los derechos no sean analizados desde una postura formalista y literal, sino que es menester contrastar todos los elementos que la conforman para salvaguardar el espíritu y orientación dados por el constituyente. Y es que no podemos dar la espalda a hechos ciertos y comprobados en el presente caso, como: 1) el texto constitucional atacado contempla una prohibición que dentro de un universo de titulares de derecho, solo afecta a una persona en particular; 2) a que se produce una restricción cuya finalidad no se traduce en la protección de un bien superior; y c) que se está reconociendo y negando a la vez constitucionalmente un derecho ciudadano, puesto que mientras por un lado, la propia carta sustantiva reconoce el derecho de igualdad y el derecho a ser elegido y elegir como derechos fundamentales, por otro lado, esos mismos derechos le son arrebatados a una sola persona en este caso a Luis Abinader Corona, pues es el único que cae dentro del contenido de la cláusula atacada por haber sido electo en la fecha y el día indicados en la misma, verificando incluso

[1] Sentencia C-1287/01, Corte Constitucional colombiana

que su contenido es prohibitivo del ejercicio de los derechos fundamentales antes citados.

Con la inadmisibilidad pronunciada por el Tribunal Constitucional en la presente sentencia se refrenda una contradicción o antinomia constitucional, que atenta contra los principios y valores Constitucionales de ella misma y derechos que en ella se consagran. La Constitución no puede ser vista como un catálogo exclusivo de reglas, y sobre este eje central, basamos nuestra postura, en que claramente en la especie se produce una **antinomia constitucional** que este Tribunal Constitucional ha inadvertido.
En ese orden, la antinomia constitucional es definida como una relación de incompatibilidad (una situación de "conflicto" o "concurso") entre dos normas simultáneamente aplicables en – vigentes para– un mismo orden jurídico.[2]

La doctrina contemporánea reconoce que los conflictos entre normas constitucionales son inevitables dada la complejidad de los textos constitucionales modernos y la coexistencia de múltiples valores y principios en su interior. Sin embargo, la existencia de conflictos entre normas, principios y valores constitucionales no debe entenderse como una falla del sistema, sino como una consecuencia natural de su riqueza axiológica.

Norberto Bobbio previó que podrían darse contradicciones dentro del propio texto constitucional, a las que denominó antinomias, distinguiéndolas entre normativas e ideológicas. **Un caso emblemático de este fenómeno se presentó en la Constitución mexicana de 1934: mientras el artículo 3 establecía una educación socialista, prohibiendo toda enseñanza religiosa, el artículo 24 consagraba la libertad de religión desde una visión liberal.** Aunque este tipo de tensiones suelen resolverse con el tiempo a medida que una corriente

[2] CHIASSONI, PIERLUIGI. Fragmentos de una teoría de las antinomias constitucionales para uso de operadores jurídicos garantistas. ISSN edición electrónica: 2788-6670, vol. 4, no. 01, número centenario, 2024. P. 94

ideológica se impone sobre otra, el intérprete del derecho enfrenta una encrucijada inmediata con dos opciones: (i) intentar conciliar las disposiciones en conflicto a través de una interpretación sistemática, aunque ello resulte complejo o insuficiente; o (ii) optar por una de las normas, reconociendo de manera implícita su supremacía sobre la otra. Frente a esta disyuntiva, surge una tercera vía: la interpretación desde el núcleo esencial e intangible de la Constitución, como mecanismo para asegurar su coherencia interna y la primacía de sus valores fundamentales.

Como bien advierte Hesse (1983), los principios constitucionales, por su alta jerarquía normativa y carga valorativa, pueden entrar en colisión, pero tales tensiones no deben resolverse sacrificando uno en favor absoluto del otro. Por el contrario, deben ser optimizados: interpretados de forma tal que se preserve su valor jurídico y se logre su mayor eficacia posible dentro del sistema constitucional.

En ese sentido, si analizamos la disposición atacada, la misma refiere a que el presidente electo en 2024 no podrá repostularse, dándose un efecto de «nunca jamás» sobre su persona, donde, en casos anteriores, habiéndose abierto la disposición de la reelección otros candidatos han podido postularse para las contiendas.

La Constitución política dominicana, desde el preámbulo que antecede al desarrollo de esta, asienta que ella se encuentra «regida por los valores supremos y los principios fundamentales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz, factores esenciales para la cohesión social».

El preámbulo de una constitución se refiere a una introducción donde se consagran los fundamentos, objetivos y razones que rigen su creación y contenido y se establecen los valores y principios que la guían, todo ello con la finalidad de orientar y facilitar la comprensión de su contenido.

En el caso de la Republica Dominicana, el preámbulo de la Constitución contiene valores y principios incluso universales, como la igualdad y la dignidad de la persona, que son transversales a todas las disposiciones que le siguen pues al ser el preámbulo una declaración introductoria del texto constitucional -como hemos dicho- sirve de guía interpretativa y dota de unidad sistemática su contenido, al proporcionar coherencia al sistema normativo y a su vez, forja la identidad constitucional de la Nación al reflejar la historia, aspiraciones y los consensos logrados a través de esa historia.

Es por lo que, estoy convencida, al igual que lo ha dicho la Corte Constitucional de Colombia que el preámbulo «goza de poder vinculante en cuanto al sustento del orden que la Carta instaura y, por lo tanto, toda norma –sea de índole legislativa o de otro nivel– que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios» (Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-479-1992).

En el mismo sentido, la homóloga Corte Constitucional colombiana, dijo:

> *El Preámbulo da cuenta del sentido político y jurídico que el pueblo (…) le imprimió a la formulación de la Carta Política (…); es decir, indica los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige y por ello no sólo hace parte de ésta como sistema normativo,* ***sino que además tiene efecto vinculante sobre los actos de la legislación, la administración y la jurisdicción y constituye***

> ***parámetro de control en los procesos de constitucionalidad**. (Sentencia C-477/05)*

Alcanzar este estadio, solo se logra ejercitando la hermenéutica de esta figura para que así el juez constitucional pueda identificar el espíritu de la Constitución previsto en el preámbulo y que deben estar materializados y ser evidentes en el texto Constitucional, a fin de inclinar la balanza hacia la interpretación más coherente con los valores y principios que este desarrolla.

Resultándonos más que claro que, ante una disposición de índole transitorio cuya naturaleza como su nombre indica es temporal, no podría hablarse, a la hora de cuestionar la constitucionalidad, que estamos adoptando una posición que afecte el núcleo duro de la Carta Magna, sino que, por el contrario, estamos haciendo prevalecer la intención y misión como un todo sistemático supremo en procura de alcanzar la correcta y efectiva concreción del principio y derecho a la igualdad, previsto desde el preámbulo constitucional.

Asimismo, otro aspecto de especial relevancia y que no nos es ajeno, es la tensión entre el transitorio atacado, con el principio de igualdad consagrado en el preámbulo y de manera puntual en el artículo 39 que reza de la siguiente manera.

> *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 discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, idioma, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.*

De igual forma, la dignidad humana, para el constituyente dominicano, es el centro y guía del contenido de la carga suprema, toda vez que inicia su mención en el propio preámbulo y luego recorre todo el contenido del texto sustantivo por alrededor de ocho veces más. Centrando, en consecuencia, la dignidad humana como el eje o guía de todo en ella plasmado.

Estas disposiciones no son meramente programáticas o aspiracionales, sino vinculantes y directamente aplicables, lo cual ha sido reconocido por el propio Tribunal Constitucional como principio rector de todas las actuaciones de los poderes públicos, incluso del órgano constituyente derivado.

Examinando lo antes citado, estamos conscientes de que en el presente caso, se configura una **antinomia constitucional,** ya que la décima disposición transitoria de la Constitución proclamada el 27 de octubre de 2024 entra en tensión directa con el principio de igualdad, la no discriminación, el derecho a elegir y ser elegido y la dignidad humana, pues introduce una distinción arbitraria y discriminatoria en relación a una persona específica, pudiendo decirse, en principio, que tienen igual jerarquía -si se examina dentro del texto que los contienen- sin embargo, resulta evidente que el texto impugnado se divorcia del cuerpo constitucional, sus valores y principios. Más aún cuando, realizamos una ponderación entre principios, un pilar del ordenamiento jurídico es el principio de igualdad, el cual forma parte esencial e intangible de la Constitución, ya que no solo opera como una cláusula general, sino como una condición de legitimidad.

La antinomia a la cual me refiero compromete gravemente la unidad, coherencia y supremacía material de la Constitución, debilitando su carácter normativo integral. Permitir que una disposición constitucional —por el solo hecho de estar formalmente dentro del texto— pueda transgredir principios y valores fundamentales, significaría legitimar la existencia de zonas de excepción dentro

del propio texto constitucional, lo que es inaceptable en un Estado de derecho, donde la dignidad y la no discriminación se erigen como barreras insalvables a favor de la razón de ser tanto de la parte dogmática como de la programática de la Constitución, que es el ser humano.

En este contexto, es pertinente señalar que la doctrina constitucional contemporánea —incluyendo la jurisprudencia comparada de tribunales como la Corte Constitucional de Colombia, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania o el Consejo Constitucional de Francia— reconoce que, si bien el poder constituyente derivado tiene amplias facultades de reforma, no puede desconocer principios fundamentales del orden constitucional, especialmente aquellos que configuran el núcleo intangible o cláusulas pétreas del Estado de derecho, tales como la dignidad humana, la igualdad, la razonabilidad normativa, la proscripción de la discriminación, la separación de poderes y el principio democrático.

El principio de igualdad ante la ley tiene carácter estructural y vincula no solo al legislador ordinario, sino también al poder reformador. En este caso, la disposición transitoria impugnada introduce una excepción dirigida exclusivamente a un ciudadano determinado, limitando su derecho a ser elegido por el solo hecho de haber sido electo previamente bajo una Constitución anterior que no contemplaba tal restricción. Esta personalización del texto constitucional plantea serias dudas de compatibilidad con el principio de igualdad, al generar una norma que reniega los fundamentos del Estado de derecho.

Visiblemente,

> *existen principios fundamentales constitucionales que son tan elementales y constituyen una plasmación tan evidente de un derecho*

> *precedente a la Constitución, que vinculan por sí mismos al constituyente y otras disposiciones constitucionales, que no corresponden a ese rango, han de ser inválidas a causa de su contradicción con aquéllos…*[3].

Otro punto de controversia en la especie se relaciona con el derecho a elegir y ser elegible, el cual ha sido reconocido como un derecho político fundamental, previsto también en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que reza de la siguiente manera:

> *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*
>
> *a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
> *b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
> *c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

Es decir que, todo ciudadano tiene derecho a participar activa y pasivamente en los comicios, sin ser afectado por mayores restricciones, salvo las razonables.

Que, si bien es debido establecer que le reelección no puede asimilarse como un derecho fundamental, porque los derechos pueden ser modulados por no ser absolutos, no es menos cierto que, las restricciones que pueda tener un derecho

[3] BACHOF, Otto. ¿NORMAS CONSTITUCIONALES INCONSTITUCIONALES? Tiempos del Constitucionalismo. PALESTRA EDITORES LIMA – 2010, Pág. 41. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32756.pdf

deben tener condición de generales, no pueden ser aplicadas a un único sujeto, constituyéndose la Disposición Transitoria, en una del tipo "indebida", por no ser ni razonable, necesaria, legítima ni proporcional.

Es por todo lo anterior que ante la posibilidad de que una disposición de la Constitución pueda tener sesgos de inconstitucionalidad, se habla del concepto de derecho «metapositivo», ampliamente desarrollado por Otto Bachof, jurista alemán reconocido por su obra *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*

El derecho metapositivo comúnmente es definido como el conjunto de normas o valores que superan el ámbito de lo jurídico escrito y que sirven como base para la interpretación y aplicación de las leyes; para lo cual se requiere a su vez, analizar el contenido constitucional y el contenido esencial de las disposiciones en conflicto.

> *La primera sería la esencial del derecho que no admite ser limitada, restringida ni sacrificada; porque de serlo supondría la vulneración del derecho mismo. (…) Por otro lado, la parte periférica viene a ser la no esencial del derecho; la cual podrá ser limitada, restringida o sacrificada, siempre y cuando ello sea necesario para salvar otro derecho fundamental o un bien jurídico constitucional*[4].

Entonces, justamente ante esta situación es que se activa la función del juez constitucional como responsable de tutelar los derechos y garantías fundamentales de la Constitución, y velar la prevalencia del núcleo duro de sí misma. De tal forma que, cuando se produce un conflicto entre normas o principios constitucionales, corresponde al juez constitucional asumir la responsabilidad de resolver dicha tensión mediante una labor interpretativa

[4] Castillo Córdova, L. (2014). El significado del contenido esencial de los derechos fundamentales. *Foro Jurídico*, (13), 143-154. Recuperado a partir de https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13783. Pág. 148

rigurosa y coherente guiada por dos postulados fundamentales: el principio de unidad de la Constitución y el principio de concordancia práctica. En este aspecto y a continuación, desarrollamos algunos principios de interpretación constitucional aplicables al caso. Veamos:

Principios de interpretación constitucional aplicables

Como dijimos en el párrafo anterior, cuando se produce un conflicto entre normas o principios constitucionales, corresponde al juez constitucional asumir la responsabilidad de resolver dicha tensión mediante una labor interpretativa rigurosa y coherente guiada por dos postulados fundamentales: el principio de unidad de la Constitución y el principio de concordancia práctica.
En este orden, el **principio de unidad** impone que las disposiciones constitucionales no pueden interpretarse de forma aislada, sino siempre en relación con el conjunto del texto constitucional. Como señala Segado Fernández, «una disposición constitucional no puede ser considerada de forma aislada ni puede ser interpretada exclusivamente a partir de sí misma», ya que «la Constitución representa una unidad interna» (Segado Fernández, 1999, p. 111). En esta línea, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha sostenido que «el principio más importante en torno a la interpretación de la Constitución es la unidad de la misma». Igualmente, el Tribunal Constitucional español ha afirmado que «la interpretación de la Constitución debe concebirse como una totalidad normativa» (STC 196/1987, FJ 7º).

Acogiendo este criterio, el Tribunal constitucional de Perú en la sentencia del Expediente N.º 05811-2015-PHC/TC, caso Nadine Heredia, afirmó que:

> *la Constitución contiene un conjunto de disposiciones que no pueden ser comprendidas de manera aislada entre sí. Por lo mismo, las diferentes disposiciones constitucionales deben ser leídas de manera*

> *sistemática, ya sea con otras disposiciones constitucionales o con disposiciones recogidas en tratados de los cuales el Perú es parte*.

Al respecto, ha dicho el magistrado Milton Ray Guevara, ex presidente del Tribunal Constitucional dominicano:

> *El principio de la unidad de la Constitución es una expresión de la necesidad de interpretación armónica de todos sus preceptos. La Constitución no puede ser interpretada por pedazos, por trozos o por segmentos, por ello, el criterio de eficacia integradora es una consecuencia del principio de unidad. Eso excluye interpretaciones acomodaticias, complacientes, retributivas u oportunistas (…) la interpretación constitucional no puede reducirse a una utilización de los clásicos métodos de interpretación legal, ya que limitarse a estos implica desconocer la finalidad de la interpretación constitucional que siempre debe encontrar el resultado constitucionalmente correcto, a través de un procedimiento racional y controlable. Aprendamos de los maestros, construyendo el porvenir.*

Por otro lado, ante normas o principios constitucionales en tensión, debe también aplicarse el **principio de concordancia práctica**, orientado a lograr una armonización entre ellos. Ello implica que ningún bien jurídico constitucional debe considerarse superior a costa de otro, salvo que así lo disponga expresamente la Constitución. Según Hesse, de la unidad constitucional se deriva "la tarea de optimización o armonización de las normas constitucionales", mediante un "equilibrio proporcional en cada caso concreto" (Hesse, 1983, pp. 48-49).

El juez constitucional de Perú Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen ha precisado que:

> *Toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta optimizando su interpretación, es decir, sin sacrificar ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada Constitución orgánica,* ***se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales,*** *como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1.o de la Constitución).*

Este principio ha sido consagrado por el constituyente dominicano estableciendo como regla de interpretación en materia de derechos fundamentales que:

> *Artículo 74.4: Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.*

Verbigracia de lo antes dicho, la jurisprudencia constitucional comparada, como lo ha desarrollado la Corte Constitucional de Colombia, intérprete supremo de su Constitución, el rol de un tribunal constitucional no se limita a un control externo de normas infra constitucionales, sino que incluye la capacidad **de interpretar y armonizar disposiciones constitucionales en conflicto**, especialmente cuando de esa tensión emerge una amenaza a la supremacía de principios fundamentales como la democracia, la igualdad o la separación de poderes.

En este sentido, en un caso parecido al de la especie, mediante la sentencia **C-1287 de 2001** la Corte Constitucional colombiana estudió una demanda contra normas que reproducen literalmente el artículo 33 de la Constitución, las cuales limitan la excepción al deber de declarar en juicio a los parientes adoptivos únicamente dentro del primer grado civil. Aunque estas disposiciones eran, en apariencia, inatacables por reproducir literalmente el texto constitucional, la Corte encontró que su aplicación literal generaba una tensión con otros mandatos superiores, especialmente con los artículos 13 y 42 de la misma Constitución, que consagran el principio de igualdad y prohíben expresamente la discriminación por origen familiar.

Ante esta situación, la Corte colombiana no declaró la inconstitucionalidad de las normas demandadas, **sino que decidió armonizarlas con los principios y valores constitucionales implicados**. Para ello, aplicó una técnica de interpretación que pondera normas cuando estas entran en conflicto, distinguiendo entre reglas (como la contenida en el artículo 33) y principios (como los de igualdad, dignidad humana, libertad de conciencia y unidad familiar). La regla del artículo 33, si se aplica de forma estricta, produce una diferencia de trato injustificada entre hijos biológicos y adoptivos, pues estos últimos quedarían en una posición menos garantista frente al deber de declarar en juicio contra sus familiares.

La Corte consideró que esta restricción resulta incompatible con el principio de igualdad sustancial, que impone al Estado no solo al tratar igual a quienes están en la misma situación, sino eliminar barreras de discriminación injustificadas. También encontró que, conforme al artículo 42 de la Constitución, todos los hijos —procreados o adoptados— deben gozar de los mismos derechos y deberes.

La solución alcanzada no supone invalidar el texto del artículo 33, sino integrarlo con el contenido normativo de otros artículos de igual jerarquía. Al hacerlo, logra un equilibrio razonable entre el deber de colaborar con la justicia y los derechos fundamentales comprometidos, como la dignidad humana, la intimidad familiar, la libertad moral y la igualdad sustancial. De esta manera, reafirma que la Constitución debe ser interpretada como un sistema normativo coherente y no como un conjunto fragmentado de normas autónomas.

Dicho lo anterior, esta juzgadora es de la firme convicción que, frente a estos conflictos, el intérprete debe ejercer una labor de equilibrio que garantice el respeto integral de los bienes constitucionalmente protegidos, mediante técnicas de ponderación, optimización y armonización normativa.
La existencia de una antinomia exige una interpretación sistemática, armonizadora, *pro-persona* y conforme a los valores superiores de la Constitución. El artículo 6 de nuestra carta magna establece que "todos los órganos del Estado están sujetos a la Constitución", y no puede exceptuarse de este mandato el propio constituyente derivado, cuyas decisiones —aunque revestidas de legitimidad formal— pueden ser objeto de interpretación constitucional cuando sus consecuencias prácticas colisionan con los principios fundacionales del orden democrático.

Por lo que, como intérpretes últimos de la Constitución, el Tribunal Constitucional no debe limitarse a una lectura meramente formalista del artículo 184, que delimita el objeto del control de constitucionalidad, sino que debe asumir su rol como guardián de los valores y principios fundamentales del orden constitucional, lo que incluye la posibilidad de examinar antinomias sustantivas cuando una disposición del texto constitucional, aunque formalmente válida, transgrede su contenido material esencial, como lo ha hecho la jurisprudencia constitucional comparada.

Así pues, la solución no puede ser la inadmisión automática, sino el examen de fondo de dicha tensión, apelando a principios de interpretación sistemática, unidad de la Constitución, principio de armonización y concordancia práctica, principio *pro-persona* y supremacía de los derechos fundamentales, con miras a preservar la integridad del pacto constitucional y evitar que se perpetúe una norma que, aunque temporal, legitima una injusticia estructural, la discriminación de un ciudadano en particular, la afectación del principio de igualdad.

Declinar esa responsabilidad bajo el argumento de que la constitución no resulta ser inconstitucional en sí misma, supone abdicar del rol garante de la supremacía constitucional que el artículo 184 asigna a este Tribunal. En suma, la inadmisibilidad de la acción impide el examen de fondo de un posible conflicto normativo dentro del texto constitucional, y priva a la ciudadanía del debate jurídico que exige un principio básico del constitucionalismo moderno: la coherencia interna del texto fundamental y su interpretación a la luz de sus principios rectores.

Esta interpretación no obedece a un mero capricho subjetivo, sino que responde a un mandato expreso de la Constitución, el cual impone al Estado la obligación de preservar su función esencial. Así lo establece el Artículo 8 de la Carta Magna, al disponer que:

> *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.*

La protección de la dignidad humana y de los derechos fundamentales constituye el propósito esencial tanto del Estado como de la sociedad. En este sentido, dichos valores se erigen como un límite infranqueable al ejercicio de la soberanía y de todo poder público, incluso del poder constituyente. Este principio debe guiar de manera prioritaria al intérprete constitucional en cualquier labor de análisis o aplicación del texto fundamenta

En consecuencia, el control constitucional no puede rehuir su deber de garantizar que toda norma, incluso las disposiciones contenidas en el propio texto constitucional se interpreten de manera coherente con los fines superiores del Estado y los principios fundamentales del orden democrático.

Por estas razones, considero que el Tribunal debió admitir y conocer la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta, no para invalidar el texto constitucional, sino para ejercer una labor hermenéutica legítima y necesaria, haciendo la distinción entre el contenido constitucional y el contenido esencial del derecho. Haciendo constar, además, que, de haberse producido la voluntad del titular de renunciar a dicho derecho, ello podría haberlo realizado vía disposiciones internas partidarias.

No quiero terminar sin emitir mi opinión en torno a la actuación del constituyente que a mi modo de ver se enmarcada en la figura del «fraude constitucional». Esta figura, -novedosa en la doctrina dominicana- se verifica cuando se «tuerce» la norma, en contra del fin para la que fue creada, o lo que es igual, cuando se utiliza «el procedimiento de reforma para, sin romper con el sistema de legalidad establecido, proceder a la creación de un nuevo régimen político y un ordenamiento constitucional diferente»[5].

[5] . Cfr.G. Liet-Veaux, “La fraude a la Constitución”, en Revue de Droit Public, 1942, p.116. Cfr. Burdeau, Traite…, p.266.

Es decir que se pone de manifiesto «el enfrentamiento y la confrontación, en determinadas circunstancias, entre la operación de la reforma, en cuanto actividad amparada por el sistema de legalidad, y el orden de valores y principios en que descansa el sistema de legitimidad»[6].

Y es que cuando la reforma Constitucional altera los valores y principios fundacionales de la Constitución, no solo puede vulnerar con ello los principios democráticos que, como el caso de la República dominicana, rigen el sistema, sino que más allá de eso afecta sus fundamentos montados en principios y valores, que una vez desconocidos por el propio constituyente, incurren en el fraude constitucional denunciado.

Soy de la firme convicción de que en el caso que nos ocupa la Asamblea Revisora incurrió en el referido vicio de fraude Constitucional, toda vez que la Décima disposición transitoria de la Constitución afecta gravemente los derechos del presidente electo el tercer domingo de mayo del año 2024, lo que le impide, única y exclusivamente a Luis Abinader Corona repostularse o volver a aspirar a la posición de presidente o vicepresidente de la República, lo que choca con valores y principios neurálgicos de la Constitución, como son el principio de igualdad, el derecho a elegir y ser elegido.

Todo ello teniendo origen en una voluntad política particular del constituyente que ha utilizado la Constitución como un contrato o acuerdo transaccional de índole privado/ partidario, obviando ese constituyente que su principal función no es velar por promesas de cualquier naturaleza, fuera del ámbito que atañe a la materialización práctica de la Constitución, sus valores y principios, sino por el contrario, que esa función está destinada a mantener la estabilidad del orden constitucional y eso solo se logra, cuando el constituyente toma las debidas

[6] De Vega, Pedro (1985). La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente. Madrid: Tecnos. P. 118. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=49538

precauciones a fin de, en su labor reformadora, no se tuerza el contenido axiológico de la Constitución en violación a derechos fundamentales en ella consagrados.

Ese orden constitucional del que hablo se ve afectado cuando el poder constituyente traiciona el fin loable y se convierte en un vehículo útil y dócil para lograr objetivos antidemocráticos[7], o socava otros tipos de derecho como en el caso de la especie. Esto abre la puerta a que el legislador extralimite sus poderes, o se adjudique mayores, provocando esto que a través del fraude constitucional incurra en el denominado «constitucionalismo abusivo».

El constitucionalismo abusivo comprende principalmente: a) uso de reformas constitucionales con el objetivo de mantener un grupo social y político; y 2) uso de institutos y técnicas constitucionales en desacuerdo con los lineamientos de la democracia constitucional[8]. La democracia Constitucional comprende, de acuerdo con David Landau, utilizar las formas legales constitucionales para fines que socavan los principios democráticos, como la perpetuación en el poder **o la limitación de los derechos individuales**. Siendo este último caso, perfectamente aplicable a la acción que nos ocupa, debido a que, si bien esta reforma no se trata de perpetuidad en el poder, sí representa una promesa partidaria populista, que nada tiene que ver con el espíritu de la Constitución, que limita derechos individuales la cual, por demás, vale señalar, fue refrendado por el avasallante poder de la mayoría de los legisladores, obviando en su totalidad, que la Carta Magna no es instrumento del poder irrefrenable, sino un límite al mismo.

[7] ROJAS BERNAL, José Miguel. PODER CONSTITUYENTE Y CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO: EL PROBLEMA DE LAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONALES DE REEMPLAZO, VOX JURIS, Universidad San Martin de Porres. Lima (Perú) 31 (1): 121-131,2016 ISSN: 1812-6864. Pág. 130.
[8] Ver QUEIROZ BARBOZA, Estefania. Constitucionalismo Abusivo. Fundamentos teóricos y análisis dl uso en Brasil contemporáneo. Derechos fundamentales y Justicia. Bello Horizonte. Año 12, págs. 79-97, julio-diciembre, 2018. Pág. 74

El profesor Ilton Norberto Robt Filho, conjuntamente con la profesora Estafaría María Queiroz Barbosa, ya citados, abordan el tema del Constitucionalismo abusivo en la Revista de Estudio de Teología y Ciencias de Religión de Brasil, específicamente en la página 87 establecen «en el contexto del constitucionalismo, el poder Constituyente Derivado de la Reforma, está claramente limitado y su ejercicio no puede desafiar los estándares del constitucionalismo democrático».

Por su parte, el mismo profesor David Landau, posición respaldada por esta servidora, habla sobre que el control judicial de constitucionalidad y los instrumentos del derecho constitucional positivo son ineficaces para contener este fenómeno del constitucionalismo abusivo. Por lo que, a mi manera de razonar, la Asamblea Revisora, ha de tener mucho cuidado y precaución al momento de realizar una reforma Constitucional, pues, aunque es un acto político y en principio libérrimo de la referida Asamblea, su labor, debe enmarcarse indefectiblemente en la propia Constitución, sus principios y valores.

Mas importante aún resulta dejar claro que es la propia Constitución de la República, la que pone a cargo del Tribunal Constitucional, conforme lo establece el artículo 184 velar por la Supremacía Constitucional, por tanto, vigilar la labor del constituyente frente a una práctica de fraude constitucional o el ejercicio de poder de revisión abusando de la propia constitución, es tarea del Tribunal Constitucional. Solo así, podremos decir que este tribunal verdaderamente vela por la carta sustantiva y su integridad conforme los valores y principios fundacionales.

Concluyo afirmando que la Constitución no es un acto particular, sino la voluntad popular de un pueblo soberano y como tal, nada en ella contenido debe disminuir los derechos de ese pueblo.

Alba Luisa Beard Marcos, jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO MANUEL ULISES BONNELLY VEGA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y en aras de ser coherente con la opinión que sostuve durante la deliberación de este caso, ejercito la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales,[9] en tal sentido, emito el presente voto salvado fundado en las razones que se exponen a continuación.

I. Resumen de la acción directa en inconstitucionalidad y solución adoptada

En la especie, el accionante solicitó que se declarara no conforme con la Constitución, la décima disposición transitoria de la Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintisiete (27) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), que establece que el presidente de la República electo el tercer domingo de mayo de 2024, nunca más podrá presentarse al mismo cargo, ni a la Vicepresidencia de la República. En ese mismo hilo, pidió que se ordenara su inaplicabilidad para las elecciones presidenciales que se llevarán a cabo en el dos mil veintiocho (2028), sosteniendo que la citada disposición violentaba el principio de igualdad ante la ley, el derecho a elegir y ser elegido y el principio de irretroactividad de la ley, fijados en los artículos 22.1, 39 y 110 de la Constitución.

[9] Artículo 30. Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y **los votos salvados** y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

Esta acción, fue declarada inadmisible por la mayoría calificada de este colegiado, tras reiterar la ida desarrollada en la Sentencia TC/0352/18 de fecha seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), en el sentido de que el contenido de la Constitución es inimpugnable.

II. Fundamento del voto salvado: no se puede afirmar de manera categórica que toda reforma constitucional proclamada es inimpugnable

Si bien concurro con la decisión adoptada y por ello voté a favor de la sentencia, en tanto estoy convencido de que, en el particular, la acción directa en cuestión resultaba inadmisible, no comparto del todo las afirmaciones plasmadas en *su ratio decidendi*, motivo por el cual rindo este voto salvado, en aras de explicar muy puntualmente que no se puede afirmar de manera categórica que una reforma constitucional es inimpugnable.

En este hilo de ideas, es oportuno rememorar que el debate jurídico sobre la posibilidad de que alguna disposición de la Constitución pueda ser declarada inconstitucional, no es una novedad, y es que se trata de una cuestión que en múltiples ocasiones ha despertado la inquietud de algunos de los que se han dedicado al estudio de la materia constitucional;[10] preocupación a la cual mal podría yo mantenerme ajeno.

De igual forma, existe experiencia jurisdiccional comparada, que da muestra de que en algunos países ciertas enmiendas constitucionales han sido declaradas inconstitucionales por parte de los órganos de control constitucional. Por citar un ejemplo, en el año dos mil ocho (2008), el Tribunal Constitucional de

[10] *Cfr.* A modo de ejemplo: GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, ¿Una Reforma a la Constitución puede ser inconstitucional? en El significado actual de la Constitución. Memoria del simposio internacional, Universidad Autónoma de México, Serie G. estudios doctrinales, núm. 195, México 1998, páginas 319-350; REVORIO DÍAZ, Javier ¿Puede ser inconstitucional la Constitución? En Repertorio Aranzi del Tribunal Constitucional, ISSN 0212-285, núm. 2, 2005, págs. 11-20; BREWER-CARÍAS, Allan R., Respuesta a Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en nombre de la República de Colombia, New York, 18 de febrero de 2020, disponible en sitio web de la Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/oc28/38_brewcar.pdf

Turquía anuló las enmiendas a la Constitución relativas al principio de igualdad y el derecho a la educación, promulgadas por el parlamento concernientes a la prohibición del velo en las universidades, por entender que vulneraban la disposición constitucional que establece un Estado secular.[11]

Cónsono con lo anterior, aprovecho la oportunidad para exponer mi parecer respecto de lo que ocurre en el caso dominicano, en el que, de momento se me ocurren tres escenarios en los cuales sería sensato pensar que el Tribunal Constitucional, como centinela de la supremacía constitucional, podría activar el ejercicio de control de constitucionalidad sobre la Constitución, a saber: (*i)* cuando ha habido vulneración del procedimiento de reforma establecido en la Carta Magna; *(ii)* cuando se han rebasado los límites establecidos en la propia Constitución, específicamente, la cláusula que impide que la modificación verse sobre la forma gobierno; y *(iii)* cuando ha habido coacción a la Asamblea Revisora para que proclame la Constitución.

En el primero de los supuestos que planteo, esto es, cuando ha habido vulneración del procedimiento de reforma establecido en la Carta magna, es importante indicar que su raigambre reposa en la norma suprema misma, que en su artículo 267 establece expresamente que la reforma de la Constitución sólo podrá hacerse en la forma que ella indica.

Atendiendo a la afirmación precedente, es que me atrevo a sostener que cuando en el procedimiento de modificación constitucional se ha inobservado alguna de las reglas de forma contempladas en los artículos 269, 270, 271 y 272, concernientes a iniciativa de reforma constitucional, convocatoria y quórum de la Asamblea Revisora, así como referendo aprobatorio; el ejercicio del control de constitucional por parte del guardián de la Constitución puede y debe ser

[11] *Cfr*. Decisión No.2008/16 del Tribunal Constitucional de Turquía, de fecha 5 de junio de 2008, pág. 116.

efectuado, ya que, admitir lo contrario sería restarle sentido a la existencia de tales disposiciones de orden supremo exigidas para enmendar la Carta Fundamental.

Lo mismo ocurre en el segundo de los supuestos, o sea cuando se quebrante el artículo 268 de la Constitución, que copiado a la letra reza como sigue: «Ninguna modificación a la Constitución podrá versar sobre la forma de gobierno que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo».

Así pues, es innegable que en el caso de una enmienda a la Constitución que recaiga sobre la forma de gobierno *civil, republicano, democrático y representativo,* establecida en el artículo 4 de la Carta Política, por ejemplo, a un modelo monárquico, el órgano de control de constitucional queda facultado para pronunciar la inconstitucionalidad de dicha reforma, pues afirmar lo contrario, sería como admitir que tal prohibición carecería de razón de ser.

Por último, el tercero de los supuestos que traigo a colación alude a una situación *de facto* que -aunque poco típica en nuestros días- tampoco pudiera ser desconocida por el Tribunal Constitucional en el rol de garante de la Constitución que le ha sido conferido. Este escenario, que no ha estado ausente de nuestra historia[12], tiene lugar cuando la Constitución ha sido enmendada y proclamada, como consecuencia de una coacción notoria a la Asamblea Nacional Revisora.

En esta hipótesis, es necesario afirmar que, si se negare la posibilidad de declarar inconstitucional una modificación resultante de la coacción, sería

[12] El más emblemático fue el acaecido en ocasión de la Asamblea Constituyente de 1844 que dio como resultado la primera Constitución dominicana y la que fuera coaccionada para insertar el famoso artículo 210 de triste recordación.

reconocer una Constitución adoptada de manera ilegítima, socavando todo raciocinio humano y jurídico y agrediendo la democracia misma.

III. Conclusión

A raíz de lo precedentemente esbozado, sostengo que no es apropiado afirmar de manera categórica que, una reforma constitucional proclamada es inimpugnable, así pues, como ya fue desarrollado en el cuerpo de este voto salvado, soy del criterio de que hay ciertos casos en los cuales es posible que el Tribunal Constitucional active el control de constitucionalidad sobre la propia Constitución, como por ejemplo: *(i)* cuando ha habido vulneración del procedimiento de reforma establecido en la Carta Fundamental; *(ii)* cuando se han quebrantado los límites establecidos en la propia Constitución, específicamente la prohibición sobre una modificación en la forma gobierno; y *(iii)* cuando ha habido una coacción notoria a la Asamblea Revisora para que ésta proclame una modificación a la Constitución.

Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha treinta (30) del mes de mayo del año dos mil veinticinco (2025); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria