República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0421/25

Referencia: Expediente núm. TC-01-2024-0043, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Roque Alejandro Espaillat Tavárez en contra de: a) los artículos 1 y 3 de la Ley núm. 61-24, que declara la necesidad de reformar la Constitución de la República en los artículos 81, 166, 167, 169, 171, 178, 179, 209, 268 y 274; adicionar una disposición general como artículo 278; revisar y adicionar disposiciones transitorias; b) el acto de aprobación en primera y segunda lectura por parte de la Asamblea Nacional Revisora de la modificación del artículo 268 de la Constitución; c) la inconstitucionalidad por omisión del acto de proclamación y publicación de la Constitución, por incumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 272, párrafo III, de la Constitución.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) 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, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres 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 siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción y fundamento de las normas impugnadas

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta en contra de los artículos 1 y 3 de la Ley núm. 61-24, que declaró la necesidad de reformar la Constitución de la República en los artículos 81, 166, 167, 169, 171, 178, 179, 209, 268 y 274; adicionar una disposición general como artículo 278; revisar y adicionar disposiciones transitorias. Tales textos establecen:

> *Artículo 1.- Objeto de la reforma constitucional. La presente ley tiene por objeto declarar la necesidad de la reforma constitucional para modificar los artículos 81, 166, 167, 169, 171, 178, 179, 209, 268, 274*

de la Constitución, adicionar una disposición general como artículo 278, revisar y adicionar disposiciones transitorias.

Artículo 3.- Publicación de la Constitución. La Constitución, una vez votada y proclamada por la Asamblea Nacional Revisora, será publicada íntegramente con los textos reformados.

Adicionalmente, la acción directa de inconstitucionalidad se interpuso contra el acto de aprobación en primera y segunda lectura por parte de la Asamblea Nacional Revisora de la modificación del artículo 268 de la Constitución.

Finalmente, se solicita igualmente la inconstitucionalidad contra la omisión constitucional incurrida al proclamar y publicar la Constitución de la República, por esta haber —alegadamente— incumplido el procedimiento del artículo 272, párrafo III, de la Constitución dominicana, cuyo artículo establece:

Referendo aprobatorio. Cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma instituidos en esta Constitución, requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas con derecho electoral, en referendo aprobatorio convocado al efecto por la Junta Central Electoral, una vez votada y aprobada por la Asamblea Nacional Revisora.

Párrafo III.- Si el resultado del referendo fuere afirmativo, la reforma será proclamada y publicada íntegramente con los textos reformados por la Asamblea Nacional Revisora.

2. Infracciones constitucionales alegadas

La parte accionante, el señor Roque Alejandro Espaillat Tavárez, mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el veintitrés (23) de octubre del dos mil veinticuatro (2024), considera que tanto dichas normas como el impugnado contravienen lo dispuesto en los artículos 268 y 272 de la Constitución dominicana, los cuales se transcriben a continuación:

> ***Artículo 268.- Forma de gobierno.*** *Ninguna modificación a la Constitución podrá versar sobre la forma de gobierno que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo.*
>
> ***Artículo 272.- Referendo aprobatorio****. Cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma instituidos en esta Constitución, requerirá de la ratificación de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas con derecho electoral, en referendo aprobatorio convocado al efecto por la Junta Central Electoral, una vez votada y aprobada por la Asamblea Nacional Revisora.*
>
> ***Párrafo I.-*** *La Junta Central Electoral someterá a referendo las reformas dentro de los sesenta días siguientes a su recepción formal.*

Párrafo II.- *La aprobación de las reformas a la Constitución por vía de referendo requiere de más de la mitad de los votos de los sufragantes y que el número de éstos exceda del treinta por ciento (30%) del total de ciudadanos y ciudadanas que integren el Registro Electoral, sumados los votantes que se expresen por "SÍ" o por "NO".*

Párrafo III.- *Si el resultado del referendo fuere afirmativo, la reforma será proclamada y publicada íntegramente con los textos reformados por la Asamblea Nacional Revisora.*

En tal sentido, el accionante concluye ante este Tribunal Constitucional:

PRIMERO*: Declarar admisible, en cuanto a la forma, la presente acción de inconstitucionalidad, por haber sido incoada de conformidad con las normas y principios procesales que rigen la materia y en base a la técnica del distinguishing.*

SEGUNDO*: Acoger, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad, y en consecuencia, decretar la inconstitucionalidad de los arts. 1, y 3 de la Ley 61-24, así como también la aprobación de su modificación en primera y segunda lectura por la Asamblea Nacional Revisora en lo referente a la modificación del* ***Art. 268*** *en combinación con el incumplimiento del* ***Art. 272. Párrafo III*** *de la* ***Constitución de la República****.*

TERCERO*: De manera subsidiaria, en caso de que las conclusiones principales no sean acogidas, emitir una sentencia exhortativa en la cual el Tribunal Constitucional le requiera, para una próxima, ocasión a la*

Asamblea Nacional Revisora la observación y el sometimiento estricto de las formalidades constitucionales en el procedimiento de reforma constitucional establecido en el ***Título XIV*** *de la* ***Constitución de la República****.*

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

3. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La parte accionante, el señor Roque Alejandro Espaillat Tavárez, para justificar la procedencia de las pretensiones más arriba transcritas, expone los siguientes argumentos:

Sobre la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley núm. 61-24, por violación del artículo 268 en combinación con el artículo 272 de la Constitución de la República:

Tanto el Congreso Nacional como la Asamblea Nacional Revisora están sometidos al cumplimiento del Art. 268 de la Constitución. En el caso del Congreso Nacional este tiene la atribución en materia legislativa de: "Declarar por ley la necesidad de la Reforma Constitucional."

Ahora bien, cuando la reforma constitucional versa sobre los procedimientos de reforma constitucional instituidos en la Carta Magna, ¿debe la ley de reforma constitucional, que convoca a la Asamblea Nacional Revisora, establecer la necesidad del referendo aprobatorio? De conformidad con la doctrina, del análisis del Artículo

270 se advierte que la ley de convocatoria es una especie de directriz, que debe servir de guía y orientación a la Asamblea Revisora. Ciertamente, según dicho artículo, la referida ley debe indicar los textos objeto de revisión, de lo cual se infiere que los legisladores que aprueban la ley deben tener un conocimiento cabal de su contenido y naturaleza y, en este orden, si advierten que los mismos se refieren a procedimientos de reforma instituidos en la Constitución o a cualquier otra materia de las previstas en el Artículo 272 de la Constitución, lo mínimo que puede esperarse de ellos es que le adviertan a la Asamblea Revisora sobre la necesidad de someter a referendo lo aprobado.

En tal sentido, la Ley No. 61-24 que declara la necesidad de reformar la Constitución viola el Art. 272 de la misma al no establecer la necesidad de someter a referendo lo aprobado por la Asamblea Nacional Revisora. El Art. 268 de la Constitución, contenido en el art. 1 de la Ley No. 61-24 está incardinado en el TITULO XIV, CAPÍTULO 1, de la Constitución de la República. Lo cual lo hace deudor del referendo aprobatorio para cualquier modificación del mismo, incluso, una añadidura referencial.
(…)

Sobre la inconstitucionalidad del acto de aprobación en primera y segunda lectura por parte de la Asamblea Nacional Revisora de la modificación del artículo 268 de la Constitución de la República:

(…)
La Asamblea Nacional no podrá introducir reformas a la Constitución haciendo valer un procedimiento distinto al que ella establece en su Art.

267, debiendo los asambleístas observar y respetar el contenido de las normas consagradas a estos fines, no pudiendo bajo la excusa de imposición de otra autoridad o por sus propias iniciativas en aclamaciones o peticiones generales, ya que la inobservancia al procedimiento previsto por la propia Constitución para su modificación devendría en una actuación ilegítima contra la Carta Magna.

El acto de aprobación en primera y segunda lectura de la modificación del Art. 268 de la Constitución de la República y la introducción de una disposición transitoria (sexta) para eximir de referendo aprobatorio constituye una infracción constitucional. La inconstitucionalidad de este acto por parte de la Asamblea Nacional Revisora quedó evidenciada en la propuesta de uno de los asambleístas al proponer este que en virtud del Art. 1 de la Ley 61-24 un nuevo artículo transitorio que eximiera la reforma de la realización del referendo en razón de que conforme sus propias palabras "no estamos en condiciones para eso ni tenemos una ley de referendo".

La Asamblea Nacional Revisora no tiene facultad para decidir apartarse o cumplir o no los mandatos constitucionales del procedimiento de reforma constitucional. El acto de aprobación de la modificación del Art. 268 de la Constitución y la introducción de una disposición transitoria que establece que las disposiciones contenidas en el Art. 272 relativas al referendo aprobatorio, por excepción, no son aplicables a la presente reforma constitucional, constituye un acto de infracción que quebranta el orden constitucional.
(…)

Sobre la inconstitucionalidad por omisión del acto de proclamación y publicación de la Constitución de la República por incumplimiento del procedimiento del Art. 272. Párrafo III de la Constitución de la República:

(…)

A prima fase, se evidencia que el procedimiento del Art. 272. Párrafo III de la Constitución no solo establece la figura del referendo, sino que además exige que debe tener un resultado afirmativo para que la reforma pueda ser proclamada y publicada íntegramente por la Asamblea Nacional Revisora.

En el caso de la especie, no se ha observado este mandato constitucional que debe seguir el procedimiento de reforma. En cambio, la Asamblea Nacional Revisora optó por apartarse del mandato constitucional y aprobar una disposición transitoria auto eximiéndose de la realización del referendo. Ello, sin lugar a dudas, constituye una infracción constitucional. La Ley No. 61-24 que declara la necesidad de reformar la Constitución no estableció en su contenido la obligatoriedad de la realización de un referendo aprobatorio para cumplir con el procedimiento de reforma constitucional.

Por otro lado, nos dice la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que: "El artículo 272 de la Constitución es preciso, al establecer, en los casos que proceda, que el referendo aprobatorio será convocado por la Junta Central Electoral, una vez sea votada y aprobada la reforma por la Asamblea Nacional Revisora (ver sentencia TC/ 0224/17; párr. 12.4.3)." En consecuencia, se comprueba la omisión en la que ha incurrido la Asamblea Nacional Revisora.

Por tanto, al evidenciarse este vicio previo a la proclamación y publicación de la reforma, el acto de proclamación y publicación de la misma viola el orden constitucional y sobreviene en inconstitucional.

4. Intervenciones

En la especie, el Senado (A), la Cámara de Diputados (B) y el procurador general de la República (C) depositaron ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional sus respectivos escritos en los que expusieron sus respectivas opiniones.

A. Opinión del Senado de la República Dominicana

Mediante instancia remitida al Tribunal Constitucional el cuatro (4) de marzo del dos mil veinticinco (2025), el Senado de la República Dominicana emitió su opinión respecto de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, alegando, en síntesis, lo siguiente:

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 posteriormente al Poder Ejecutivo para fines de su promulgación.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 61-24, de fecha 2 de octubre del año 2024, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

B. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados de la República Dominicana sometió su opinión respecto de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, mediante instancia remitida al Tribunal Constitucional el doce (12) de noviembre del dos mil veinticuatro (2024), solicita, de manera principal, la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, y subsidiariamente, su rechazo. Para sostener estas pretensiones, alega lo siguiente:

6.3.- Como se ha indicado antes, el accionante en su escrito no expuso de una manera clara y precisa, los argumentos que demuestren que la Ley

61-24, vulnera los artículos 6, 73, 268, 272, párrafo III de la Constitución y, en tal sentido, sobre la base de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley No. 137-11, y el criterio fijado por el Tribunal Constitucional en relación al tema, la acción directa en inconstitucionalidad de referencia resulta inadmisible.
(…)

7.2.- No existe violación de la Ley 61-24, a los artículos constitucionales denunciado por el accionante, esto así porque la parte accionante no ha podido probar de manera suficiente ninguno de sus alegatos, contrario a ello se dio fiel cumplimiento al artículo 267 de la Constitución que establece: 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. De igual manera se dio fiel cumplimiento a los artículos 269, 270 y 271, debido a que: fue sometida por el poder Ejecutivo, en la ley 6124, se declaró la necesidad de la reforma y también se cumplió con el Quorum de la Asamblea Nacional Revisora.

7.4- Contrario a lo que se alega el accionante, la Ley núm. 61-24, que declara la necesidad de reformar la Constitución de la República Dominicana en los artículos 81, 166, 167, 169, 171, 178, 179, 209, 268 y 274, adicionar una disposición general como artículo 278, y revisar y adicionar disposiciones transitorias, de fecha dos (2) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), fue aprobada por la Asamblea Nacional Revisora, en cumplimiento de sus funciones Constitucionales y Reglamentaria y para con ellos solucionar problemas que afectan a la colectividad de los dominicanos, como es el tema de celebrar dos

elecciones en fechas diferentes, también poner un candado al tema de reformar la constitución en beneficio del presidente de turnos y obtener beneficio personales, el tema de elegir al procurador general de la República por un órgano (Consejo Nacional de la Magistratura).

7.5.- Del planteamiento anterior se desprende, que no existe perjuicios para el accionante ni para ningún ciudadano debido a que la Ley núm. 61-24, que declara la necesidad de reformar la Constitución de la República Dominicana en los artículos 81, 166, 167, 169, 171, 178, 179, 209, 268 y 274, adicionar una disposición general como artículo 278, y revisar y adicionar disposiciones transitorias, de fecha dos (2) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), fue aprobada cumpliendo fielmente los tramites reglamentario administrativo y la Constitución.
(…)

C. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República presentó su dictamen sobre la presente acción de inconstitucionalidad mediante el Oficio núm. 04142, depositado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el doce (12) de noviembre del dos mil veinticuatro (2024). Al respecto, el indicado órgano solicita la inadmisibilidad de la acción, y subsidiariamente, solicita su rechazo, exponiendo, en síntesis, los siguientes alegatos:

5.1.8.- La ley núm. 61-24, que declara la necesidad de reformar la Constitución, cumplió su finalidad una vez se reunió la Asamblea Nacional Revisora el 14 de octubre de 2024, posteriormente fue proclamada la Constitución, por lo que la Ley núm. 61-24, perdió su

vigencia y consecuentemente su validez jurídica, por lo que no puede ser objeto de control.
(…)

6.3.7.- La ley objeto de la presente acción establece la necesidad de introducir una cláusula al texto del artículo 268 de la Constitución, que concretamente prohíba que cualquier modificación constitucional versará sobre el periodo del mandato presidencial, a saber "aquel dispuesto en el artículo 124 de la Constitución". Esto nos lleva a plantear que la exigencia que establece la Constitución es sobre el procedimiento de reforma cuando exige la obligación del referendo, en este caso se refiere a una cuestión material o sustantiva no al procedimiento de reforma propiamente dicho.

6.3.8.- Erróneamente el accionante sostiene que al introducir contenido al artículo 268 limitando o restringiendo el proceso de reforma, puesto que este no versará sobre el período presidencial, alega de forma incorrecta que se afecta la cáusala pétrea y consecuentemente la forma de gobierno, por lo que aduce la necesidad de un referendo ya que se plantea una cuestión referente a la modificación de la forma de gobierno, lo que es erróneo ya que lo que se plantea es una cuestión materia o sustantiva y no la modificación propiamente del procedimiento de reforma.

6.3.9.- La Constitución actual se ha modificado por las vías que ella dispone y, por tanto, sin afectar el procedimiento previsto para su modificación y la que resulte proclamada contendrá una adición en la cláusula de intangibilidad que, al excluir su reforma, impide el inicio de

cualquier procedimiento que la tenga como objeto; por lo que la Procuraduría General de la República considera que no era necesario un referendo aprobatorio conforme los motivos anteriormente expuestos.
(…)

5. Documentos relevantes

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

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Roque Alejandro Espaillat Tavárez, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintitrés (23) de octubre del dos mil veinticuatro (2024).

2. Instancia contentiva de la opinión del Senado de la República Dominicana, remitida al Tribunal Constitucional el cuatro (4) de marzo del dos mil veinticinco (2025).

3. Instancia contentiva de la opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, remitida al Tribunal Constitucional el doce (12) de noviembre del dos mil veinticuatro (2024).

4. Instancia contentiva del dictamen de la Procuraduría General de la República mediante el Oficio núm. 04142, depositado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el doce (12) de noviembre del dos mil veinticuatro (2024).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido 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).

7. Legitimación activa o calidad del accionante

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

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

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

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

7.3. En sentido similar, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece: ***Calidad para accionar.*** *La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

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

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

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

7.5. Establecido lo anterior, este Tribunal Constitucional considera que el accionante, el señor Roque Alejandro Espaillat Tavárez, tiene legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, en vista de que se encuentra provisto de una cédula de identidad y electoral y goza de sus derechos de ciudadanía.

8. Inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad

El Tribunal Constitucional estima que la presente acción directa de inconstitucionalidad es inadmisible, en virtud de los siguientes razonamientos:

8.1. El accionante pretende que este colegiado declare la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 3 de la Ley núm. 61-24, mediante los cuales se dispone la necesidad de la reforma constitucional para modificar los artículos 81, 166, 167, 169, 171, 178, 179, 209, 268, 274 de la Constitución; adicionar una disposición general como artículo 278; revisar y adicionar disposiciones transitoria,; y que la Constitución, una vez votada y proclamada por la Asamblea Nacional Revisora, será publicada íntegramente con los textos reformados.

8.2. Para justificar dichas pretensiones, el accionante argumenta que la citada norma vulnera el artículo 272 de la Constitución dominicana, al no establecer la necesidad de someter a referendo lo aprobado por la Asamblea Nacional Revisora.

8.3. Asimismo, el accionante procura la inconstitucionalidad del acto mediante el cual la Asamblea Nacional Revisora aprobó en primera y segunda lectura la modificación del artículo 268 de la Constitución, alegando que la Asamblea Nacional no puede introducir reformas a la Constitución haciendo valer un procedimiento distinto al que ella establece en su artículo 267.

8.4. Adicionalmente, el accionante pretende la inconstitucionalidad por omisión del acto de proclamación y publicación de la Constitución, por incumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 272, párrafo III, de la Constitución, alegando que esta disposición exige que debe de haber existido un referendo con un resultado afirmativo para que la reforma pueda ser proclamada y publicada íntegramente por la Asamblea Nacional Revisora.

8.5. El accionante entiende que en la especie no se ha observado este mandato constitucional que debe seguir el procedimiento de reforma. En cambio, alega que la Asamblea Nacional Revisora optó por apartarse de dicho mandato y aprobar una disposición transitoria auto eximiéndose de la realización del referendo.

8.6. Por su parte, la Procuraduría General de la República ha planteado la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad, por carecer de objeto, al haber cesado en su vigencia la Ley núm. 61-24, que declaró la necesidad de reformar la Constitución de la República.

8.7. No obstante lo anterior, el accionante solicita que este colegiado realice una distinción, con base en el principio de ultraactividad, alegando que el carácter transitorio de la ley y la consumación de su objeto, no son óbice para

que el tribunal pueda evaluar su constitucionalidad. Al respecto, cita el precedente establecido en la Sentencia TC/0575/23 que establece:

> *No toda norma derogada se encuentra impedida de ser sometida a un juicio de validez pues, aun en ese caso, existen dos supuestos en los que procedería una demanda de inconstitucionalidad: a) cuando la norma continúe desplegando sus efectos, y, b) cuando, a pesar de no continuar surtiendo efectos, la sentencia de inconstitucionalidad puede alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado, esto es, si hubiese versado sobre materia penal o tributaria." (Fundamento 2) En tal sentido, la derogación de la ley no es impedimento para que este Tribunal pueda evaluar su constitucionalidad, pues la derogación es una categoría del Derecho sustancialmente distinta a la inconstitucionalidad. Mientras que la primera no necesariamente elimina los efectos (capacidad reguladora) de la ley derogada (así, por ejemplo, los casos de leyes que, a pesar de encontrarse derogadas, surten efectos ultractivos), la declaración de inconstitucionalidad aniquila todo efecto que la norma pueda cumplir*.

8.8. A los fines de contestar este pedimento de distinción, es preciso destacar que en la especie no se cumple ninguno de los dos supuestos en los que este colegiado ha establecido que procedería la acción de inconstitucionalidad de una norma derogada, que es cuando la norma continúe desplegando sus efectos o cuando la sentencia de inconstitucionalidad pueda alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado, esto es, si hubiese versado sobre materia penal o tributaria.

8.9. En efecto, mediante la Sentencia TC/0768/24, del seis (6) de diciembre del dos mil veinticuatro (2024), este tribunal rectificó y unificó doctrina en las Sentencias TC/0170/14 y TC/0224/17, para que, en lo adelante, el criterio sea que: (a) la acción directa de inconstitucionalidad contra la ley que declara la necesidad de la reforma constitucional cuando aquella deja de estar vigente es inadmisible; (b) la acción directa de inconstitucionalidad contra la ley que declara la necesidad de la reforma constitucional es inadmisible cuando está proclamada la Constitución.

8.10. Por consiguiente, este colegiado procede a rechazar el pedimento de la parte accionante de hacer una distinción en la especie, a los fines de conocer el fondo de la acción, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión, pues en la especie, el objeto que persigue la ley que declara la necesidad de la reforma constitucional es exponer el objeto y contenido de la posible reforma constitucional, su finalidad, alcance y la convocatoria del poder reforma, es decir, de la Asamblea Nacional Revisora por medio del procedimiento de reforma constitucional. No obstante, la reforma constitucional ya fue votada y proclamada, por lo que la norma atacada no continúa desplegando sus efectos.

8.11. Por tanto, en el caso en cuestión, procede aplicar el precedente establecido en la Sentencia TC/0768/24, reiterado en la TC/0886/24, las cuales declararon inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 61-24, en vista de que ya no se encontraba vigente la norma, conforme explicaremos a continuación.

8.12. Para que una acción directa de inconstitucionalidad sea admisible, debe existir un caso o controversia vigente a fin de que la decisión a ser adoptada por

el Tribunal pueda producir los efectos para los cuales fue concebida la acción. Si no existe caso o controversia vigente, entonces, el Tribunal no puede pronunciarse en abstracto como si fuese un órgano consultivo, debiéndose declarar la inadmisión de la acción por la desaparición del objeto de controversia, es decir, al haber quedado sin objeto.

8.13. Una de las formas en que la acción directa de inconstitucionalidad es inadmisible por falta de objeto es cuando las leyes pierden su vigencia al momento de que este tribunal adopte su fallo. Las leyes pueden perder su vigencia: (a) por efecto de la derogación, tácita o expresa; (b) por efecto de la nulidad, mediante una sentencia de este tribunal; (c) cuando su objeto se cumple; o (d) al terminar su tiempo de vigencia.

8.14. Al respecto, y en un caso análogo a la especie, donde se interpuso una acción directa de inconstitucionalidad en contra de la Ley núm. 61-24 (norma atacada en la presente acción), este colegiado estableció en la Sentencia TC/0768/24, del seis (6) de diciembre del dos mil veinticuatro (2024) y reiteró en la TC/0886/24, del veinte (20) de diciembre del dos mil veinticuatro (2024), lo siguiente:

> *11.3. El objeto que le ha sido conferido por la propia Constitución a las leyes de declaratoria de reforma constitucional es la de convocar a la reunión de la Asamblea Nacional Revisora, al declararse la necesidad de modificar determinados artículos de la Constitución. Una vez realizada la reunión y culminada las acciones que debe ejecutar la Asamblea Nacional Revisora con la proclamación de la Constitución, el propósito de esos tipos de leyes desaparece al haberse dado cumplimiento objeto. Por lo tanto, los efectos de aplicación de la Ley*

núm. 61-24, solo estuvieron vigentes hasta la fecha en que la Asamblea Nacional Revisora se reunió, conoció de los puntos contenidos en los artículos de la referida ley, los cuales dieron lugar a que sea reformada la Constitución del trece (13) de junio de dos mil quince (2015), dando origen a la Constitución votada y proclamada, en su totalidad, por la Asamblea Nacional Revisora el veintisiete (27) de octubre de dos mil dos (2024).

11.4. Por tanto, al surtir sus efectos la convocatoria de la Asamblea Nacional Revisora, realizada mediante la Ley núm. 61-24, que declara la necesidad de modificar la Constitución del trece (13) de junio de dos mil quince (2015) y que luego dio pie a la proclamación de la Constitución el veintisiete (27) de octubre de dos mil dos (2024), este tribunal declara que la norma atacada desapareció de nuestro ordenamiento dejando sin objeto la presente acción directa de inconstitucionalidad. En consecuencia, procede acoger el indicado medio propuesto por la Procuraduría General de la República, la Cámara de Diputados y el Senado de la República Dominicana de declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inadmisibilidad por falta de objeto, conforme al artículo 44 de la Ley núm. 834, del mil novecientos setenta y ocho (1978), sin necesidad de pronunciarse sobre los demás planteamientos.

8.15. Por consiguiente, los artículos 1 y 3 de la Ley núm. 61-24 que se atacan mediante la presente acción, solo estuvieron vigentes hasta la fecha en que la Asamblea Nacional Revisora se reunió, conoció de los puntos contenidos en los artículos de la referida ley, votó, proclamó y publicó la reforma constitucional aprobada.

8.16. Respecto de la inconstitucionalidad del acto de aprobación de la Asamblea Nacional Revisora del artículo 268 de la Constitución y la inconstitucionalidad, por omisión del acto de proclamación y publicación de la Constitución, y por incumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 272, párrafo III, de la Constitución, esta sede constitucional igualmente entiende que estas pretensiones carecen de objeto, ya que la Constitución dominicana fue proclamada el veintisiete (27) de octubre del dos mil veinticuatro (2024).

8.17. En efecto, esta sede constitucional, al conocer una acción de inconstitucionalidad por omisión, estableció en la Sentencia TC/0422/23, del tres (3) de julio del dos mil veintitrés (2023), lo siguiente:

> *9.14. De acuerdo con la jurisprudencia de este colegiado, la falta de objeto se configura en aquellos supuestos en los cuales el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad ha cesado en cuanto a sus efectos jurídicos[6] o cuando la causa que originó el sometimiento de la misma ha dejado de existir.[7] En el presente caso, este colegiado no advierte la configuración de la falta de objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad en los motivos alegados por el Senado de la República, sino en que el hecho generador del sometimiento de la presente acción ha dejado de existir con la expedición de la Resolución mediante la cual el Senado de la República elige al Defensor del Pueblo, sus suplentes y sus adjuntos, a partir de las ternas presentadas por la Cámara de Diputados el diez (10) de junio de dos mil veintiuno(2021).*

8.18. En este sentido, este colegiado es de criterio de que carece de objeto la pretensión del accionante sobre la inconstitucionalidad del proceso de

aprobación, proclamación y publicación de la Constitución, en vista de que la Constitución fue publicada y proclamada el veintisiete (27) de octubre del dos mil veinticuatro (2024).

8.19. En virtud de lo anterior, procede acoger el medio de admisión propuesto por la Procuraduría General de la República; en consecuencia, declarar la inadmisibilidad por falta de objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en contra de: a) los artículos 1 y 3 de la Ley núm. 61-24, que declara la necesidad de reformar la Constitución de la República en los artículos 81, 166, 167, 169, 171, 178, 179, 209, 268 y 274; que adiciona una disposición general como artículo 278; revisa y adiciona disposiciones transitorias; b) el acto de aprobación en primera y segunda lectura por parte de la Asamblea Nacional Revisora de la modificación del artículo 268 de la Constitución, y c) la inconstitucionalidad por omisión del acto de proclamación y publicación de la Constitución, por incumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 272, párrafo III, de la Constitución, sin necesidad de contestar los demás medios de inadmisión y planteamientos de las partes.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las magistradas Sonia Díaz Inoa y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Roque Alejandro Espaillat Tavárez

en contra de: a) los artículos 1 y 3 de la Ley núm. 61-24, que declara la necesidad de reformar la Constitución de la República en los artículos 81, 166, 167, 169, 171, 178, 179, 209, 268 y 274; adicionar una disposición general como artículo 278; revisar y adicionar disposiciones transitorias; b) el acto de aprobación en primera y segunda lectura por parte de la Asamblea Nacional Revisora de la modificación del artículo 268 de la Constitución, y c) la inconstitucionalidad por omisión del acto de proclamación y publicación de la Constitución, por incumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 272, párrafo III, de la Constitución, 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 del dos mil once (2011).

TERCERO: ORDENAR que la presente sentencia sea notificada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, el señor Roque Alejandro Espaillat Tavárez; así como al Senado de la República, la Cámara de Diputados y a la Procuraduría General 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; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; 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 previsto 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:

1. El accionante, señor Roque Alejandro Espaillat Tavárez, mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional, el veintitrés (23) de octubre del año dos mil veinticuatro (2024), solicitó que fuera declarada la inconstitucionalidad de los: "*artículos 1 y 3 de la Ley núm. 61-24, que declara la necesidad de reformar la Constitución de la República en los artículos 81, 166, 167, 169, 171, 178, 179, 209, 268 y 274*", disposiciones que se encuentra transcrita en el cuerpo de la sentencia objeto de este voto.

2. Esencialmente, la parte accionante alegó que esas normas son contrarías a los artículos 268 y 272 de la Constitución, que consagran la forma de gobierno y el referendo aprobatorio, respectivamente.

3. En tal sentido, la cuota mayor de este tribunal, declaró inadmisible por falta de objeto la acción directa de inconstitucionalidad en cuestión, fundamentado, básicamente, en los siguientes motivos:

"…los artículos 1 y 3 de la Ley núm. 61-24 que se atacan mediante la presente acción, solo estuvieron vigentes hasta la fecha en que la Asamblea Nacional Revisora se reunió, conoció de los puntos contenidos en los artículos de la referida ley, votó, proclamó y publicó la reforma constitucional aprobada.

Respecto a la inconstitucionalidad del acto de aprobación de la Asamblea Nacional Revisora del artículo 268 de la Constitución y la inconstitucionalidad, por omisión del acto de proclamación y publicación de la Constitución, por incumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 272, párrafo III de la Constitución, esta sede constitucional igualmente entiende que estas pretensiones carecen de objeto, ya que la Constitución dominicana fue proclamada el 27 de octubre de 2024.

(…)

este colegiado es de criterio de que carece de objeto la pretensión del accionante sobre la inconstitucionalidad del proceso de aprobación, proclamación y publicación de la Constitución, en vista de que la Constitución fue publicada y proclamada el 27 de octubre de 2024.

En virtud de lo anterior, procede acoger el medio de admisión propuesto por la Procuraduría General de la República, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad por falta de objeto"

4. Conforme las motivaciones arriba transcritas, el voto mayoritario de esta judicatura, consideró que, los textos jurídicos impugnados sólo estuvieron vigentes hasta la fecha en que la Asamblea Nacional Revisora se reunió, a fin de reformar la Constitución, la cual fue proclamada y publicada el 27 de octubre del año 2024, por lo que las normas cuestionadas han desaparecido del

ordenamiento jurídico, es decir que dejaron de existir.

5. Esta juzgadora disiente del criterio adoptado por la mayoría de este plenario de declarar inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad por falta de objeto bajo el fundamento de que la norma atacada solo estuvo vigente por un periodo determinado y había cumplido su función.

6. La disidencia que aquí planteo, se debe a que soy de criterio, al igual que otras altas cortes de la región, que el hecho de que la norma tenga efectos en tiempo determinado o de algún modo haya salido del ordenamiento jurídico, no impide un examen al fondo para de ese modo determinar si las normas impugnadas eran cónsonas o no con la carta magna, por lo que esta alta corte constitucional debió haber efectuado un examen constitucional e *iusfundamental* de lo planteado desde una perspectiva o dimensión objetiva, pues se trata de un asunto de interés público.

7. Así, contrario al razonamiento efectuado por este plenario, esta juzgadora reitera su criterio asentado en votos anteriores, como el consignado en la sentencia TC/0145/20, del 13 de mayo de 2020, entre otros[1], en el sentido de que, este órgano debe conocer el fondo de las acciones directas de inconstitucionalidad aun cuando la norma no se encuentre vigente, pues se imponen las garantías a la supremacía constitucional, la función pedagógica de las sentencias del tribunal y el orden constitucional por las que esta corporación debe velar.

[1] Ver al respecto las sentencias TC/0173/22 y TC/0074/22.

La dimensión objetiva que reviste el control abstracto de constitucionalidad sobre normas derogadas, trata del análisis que debe realizar el Tribunal Constitucional con la finalidad de verificar si la norma atacada, aun no esté en el ordenamiento jurídico vigente, contenía vicios de inconstitucionalidad, ello así con la finalidad de preservar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y enviar un mensaje al legislador que servirá de guía para la elaboración futura, de otras leyes, todo con independencia de su aplicación o vigencia. Y es que la norma derogada, pudo contener vicios y generando incluso conflictos lo que amerita sanear el camino para que no se vuelva a incurrir en situaciones similares.

De igual forma, esa objetividad con la que debe decidirse una acción directa de inconstitucionalidad, estoy convencida de que recae sobre normas derogadas o no vigentes en el ordenamiento jurídico también, ya fuere porque es una del tipo transitorio o temporal y por derogación expresa o tacita, ello así, porque el control abstracto de constitucionalidad procura, no solo impedir el uso de una norma en conflicto con la Constitución, sino que va mas lejos y se convierte en un puente entre el poder legislativo y los entes públicos del Estado y la Constitución misma, pues la decisión tomada envía un mensaje vinculante a todos los poderes- ya sea en el sentido de que la norma choca con la Carta Sustantiva, o en el caso que recaída sobre normas no vigentes en el ordenamiento, contiene una orientación pedagógica que encamina al legislador a futuro y se convierte en un acto prohibitivo para el legislador.

En este orden, esta juzgadora es de la firme opinión que, tratándose de una acción directa de inconstitucionalidad, la regla ha de ser que debe efectuarse un examen constitucional y iusfundamental de lo planteado desde una perspectiva o dimensión objetiva -la norma atacada- y abstracta, en este tipo de proceso constitucional, como sostenemos en párrafo anterior, pues la finalidad de esta

alta corte como órgano de cierre de los temas constitucionales debe ser la de garantizar la supremacía y el orden constitucional y por ello, no debe limitar su actuación en un proceso, y con mayor énfasis en la acción directa de inconstitucionalidad, a que la norma o acto atacado este vigente al momento de decidir. Pues priva a los ciudadanos y aún al legislador de conocer la conformidad o no de la norma con la Constitución y es que debe primar en todo caso la función pedagógica de la sentencia constitucional, para con ello dar a conocer a la comunidad, al legislador y a los poderes públicos, el trayecto que se deberá seguir en lo adelante para que no se incurra nuevamente en el mismo vicio.

Dicho lo anterior, soy de criterio de que aún en casos de derogación o que los *"efectos jurídicos se encuentran consumados",* como ocurre en el presente caso, este tribunal debe ejercer el control de constitucionalidad. Y en ello me sumo a los criterios del Tribunal Constitucional español:

> *"Conforme a reiterada doctrina constitucional, tanto la derogación como la modificación o la sustitución de la norma cuestionada, incluso aunque sea sustituida, […] no implica, no obstante, una pérdida sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad (entre otras, SSTC 73/2010, de 18 de octubre, FJ 2; 183/2012, de 17 de octubre, FJ 3; 92/2014, de 10 de junio, FJ 3; 29/2015, de 19 de febrero, FJ 2, y 227/2016, de 22 de diciembre, FJ 2).35".*

Ese examen, ius constitucional es fundamental para que esta corporación cumpla con la función pedagógica puesta a su cargo por la propia ley 137-11 orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos Constitucionales, específicamente en el artículo 35. Pero, además, también resulta relevante para el cumplimiento del mandado dado a esta alta corte, sobre la garantía de la supremacía constitucional.

Esta posición disidente encuentra fundamento, como hemos dicho, en la obligación orientativa y formativa con que se encuentran revestidas las decisiones de este Tribunal Constitucional, en ese sentido la Sentencia TC/0041/13, fijo el siguiente criterio:

> *Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional […].*

Y es que, si esta corporación "asume una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional", razonamiento *a fortiori* con mayor razón lo debe hacer para determinar si una norma o acto emanado de los poderes públicos fue dictado contrariando la Constitución, aunque esta ya allá salido del ordenamiento jurídico al momento de decidir el caso en cuestión, como en el de la especie, y es que ahí es donde verdaderamente se materializa la supremacía constitucional.

En función de todo lo anterior, esta juzgadora es de criterio que habiendo sido sometida la acción de inconstitucionalidad alegándose los vicios y vulneraciones invocada a la resolución referida al inicio del presente voto, resulta irrazonable declarar su inadmisibilidad, por falta de objeto de la acción, bajo el argumento de que la norma ha perdido su vigencia, este tribunal actuó en desapego a los principios rectores de la justicia constitucional y la función pedagógica puesta a su cargo, a la dimensión objetiva que reviste los procesos

constitucionales y a la garantía que debe a la supremacía constitucional. Por esa debida garantía que corresponde a este tribunal de velar por la supremacía constitucional y el derecho de los ciudadanos, el accionante y los poderes públicos en conocer si realmente la norma atacada contenía los vicios enunciados, era menester ponderar el fondo de lo planteado para que, de ese modo, tal decisión sirva de indicador sobre las directrices que deban seguirse a fin de que todos nos ciñamos al orden constitucional.

Alba Luisa Beard Marcos, jueza

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha trece (13) 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