



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1655/25

Referencia: Expediente núm. TC-01-2025-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Ángel Moreta y José Carela de la Rosa contra la décima disposición transitoria de la Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintisiete (27) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de diciembre 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, Army Ferreira, Domingo Gil y Amaury A. Reyes Torres, 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 de dos mil once (2011), dicta la sentencia siguiente:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-01-2025-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Ángel Moreta y José Carela de la Rosa contra la décima disposición transitoria de la Constitución de la República Dominicana, proclamada el veintisiete (27) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de las normas impugnadas

Los accionantes, Ángel Moreta y José Carela de la Rosa, sometieron 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 veintinueve (29) de abril del dos mil veinticinco (2025). Los accionantes solicitan 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

Los accionantes sostienen que la citada disposición violenta la supremacía de la Constitución, la tutela judicial efectiva y el principio de irretroactividad de la ley, fijados en los artículos 6, 69, y 110 de la Constitución. Se fundamenta en que la décima disposición transitoria «de acuerdo al principio de irretroactividad de la ley constitucional), a ningún ciudadano se le puede aplicar con efecto retroactivo ninguna ley, decreto o resolución para excluirlo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de proceso comicial o de cualquier otro proceso aplicando la ley para atrás (el pasado), cuando debe ser a futuro».

4. Argumentos jurídicos de la accionante en inconstitucionalidad

Los accionantes pretenden la declaratoria por inconstitucionalidad de la décima disposición transitoria de la Constitución, esencialmente en virtud de los razonamientos siguientes:

CONSIDERANDO DECIMOSEXTO: que la reforma de la ley constitucional con efecto retroactivo le arrebató cuatro (4) años a su derecho a presentarse a una reelección presidencial, porque los cuatro (4) años ya cumplidos (2020-2024) no pueden contarse como años efectivos:

La reforma del 2024 no se puede aplicar para atrás sino en lo adelante al futuro, descontando los cuatro años no considerados ya transcurridos;

SEGUNDO: bases legales y jurídicas del presente recurso

Artículo 110.- Irretroactividad de la ley. La ley solo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que este subjudice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a la legislación anterior.

CONSIDERANDO DECIMOSÉPTIMO: Que constituye la comisión del principio de irretroactividad de la ley, el párrafo redactado a la ligera y con intención confusa, que dice:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

"El presidente de la República electo el tercer domingo de mayo 2024, nunca más podrá presentarse al mismo cargo, o a la Vicepresidencia de la República"

CONSIDERANDO DECIMOCTAVO: Que aquí se aplica la retroactividad de la ley a la reforma constitucional de 2024 no contando estos cuatro (4) años como parte de la reforma; para el futuro;

Pero en los principios constitucionales la ley debe reinar y regir para el futuro; El periodo 2020-2024 no puede contarse o incluirse en el razonamiento jurídico de la Constitución de la República Dominicana de 2024, como si debieran ser excluidos so pena de borrar un hecho jurídico e histórico incontrovertible de la República Dominicana, de que los cuatro años solo cuentan para dejarlos fuera porque la ley rige para el futuro;

CONSIDERANDO DECIMONOVENO: Que a partir de la reforma constitucional 2024 impera el principio constitucional: no se cuentan los 4 años transcurridos 2020- 10 2024 porque la ley, los decretos y resoluciones rigen para el porvenir y no para el pasado; (...)

CONSIDERANDO VIGESIMOPRIMERO: Que al incluir y validar un hecho histórico de nuestro relato republicano reciente (los cuatro años del 2020-2024), se está contando un periodo para atrás; pero su primer periodo ha sido incluido, dejándole solamente los cuatro (4) años del 2020 al 2024, pero los 8 años de los dos periodos del futuro comienzan en 2028 y no en 2024. Después de la reforma, su primer periodo es el actual 2024-2028, y el segundo periodo 2028-2032. No hay alternativa, pues la forma en que fue redactado el artículo décimo de la reforma



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2024 establece una reforma individual, fundamentada en una persona específica, en un individuo; -

CONSIDERANDO VIGESIMOSEGUNDO: Que el recurso constitucional contentivo de acción jurisdiccional para la aplicación correcta del principio de irretroactividad se refiere con las elecciones nacionales o comicios del venidero año dos mil veintiocho (2028);

CONSIDERANDO VIGESIMOTERCERO: Que para los comicios generales del próximo proceso electoral del 2028, primer periodo del actual mandato, el actual presidente de la República Dominicana queda excluido de dichos comicios, en razón de que ninguna ley, decreto o resolución puede ser aplicada retroactivamente, salvo excluir a un ciudadano que es presidente y en periodo de reforma constitucional se ha aplicado erróneamente el principio de irretroactividad, pues a partir del 2028 tiene derecho a presentarse a una segunda reelección; (...)

CONSIDERANDO VIGESIMOCUARTO: Que es lo que nunca más puede ser reelecto presidente, es decir, a partir de la reforma le quita cuatro años especialmente al presidente Abinader, dejando para el futuro solamente 4 años y le 11 niega 4 años para atrás que no pueden computarse para el futuro ni para el presente ni para el pasado;

CONSIDERANDO TRIGÉSIMO NOVENO: Que el párrafo especial provisional número décimo dispone para el pasado que lo vigente actualmente en materia de elección y reelección del presidente de la República; se aplica para el pasado, retroactivamente;

CONSIDERANDO CUADRAGÉSIMO: Que la aplicación retroactiva implica referir al pasado y tomarlo como base para el futuro. La



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

persona del ciudadano presidente no recibió la tutela judicial efectiva, pues se redactó un párrafo unipersonal que desconoce los 4 años a que tiene derecho el ciudadano presidente, por las razones enunciadas;

CONSIDERANDO CUADRAGÉSIMO PRIMERO: Que el derecho a la tutela judicial efectiva protege a todos los ciudadanos sin excepción;

El párrafo o artículo transitorio número décimo, tiene que ser declarado nulo de toda nulidad por este Tribunal Constitucional, porque apunta a un determinado individuo y a una persona determinada, pensada como individuo aislado, pero su reforma, que comienza en 2025 y termina en 2032 plazo de dos periodos que corresponde a la reforma de 2025;

Concluyen de la siguiente manera:

PRIMERO: Que se reconozca el párrafo décimo transitorio como un texto nulo, que tendrá que arreglarse subsanando de manera lógica el hecho de que la Constitución como ley sustantiva de la nación y de la República, está sujeta al principio de irretroactividad de la ley; y el ciudadano presidente Luis Abinader Corona podrá presentarse a la reelección en 2028 hasta el 2032; ya que fue una inmadurez jurídica y un error jurídico de senadores y diputados el hecho de quitarle el periodo 2028-2032, que es el periodo natural que corresponde a la reforma constitucional posterior a la que ha sido hecha y aprobada por el Congreso Nacional.-

SEGUNDO: Se apruebe, se acoja, se recomiende otro texto que no está fundado en un individuo o una persona determinada, sino escrita para todo el mundo con fijación de la fecha de la extensión, a saber, 2032.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Opinión de la Procuraduría General de la República

Mediante el dictamen depositado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el cuatro (4) de junio 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:

4.1.- La presente acción directa en inconstitucionalidad se ha interpuesto en contra del artículo décimo transitorio de la Constitución dominicana, por alegada vulneración del artículo 110 de la Constitución dominicana.

4.2.- En cuanto al contenido normativo de la norma atacada esta establece lo siguiente: 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.

4.3.- Se observa que el instrumento jurídico atacado en acción directa en inconstitucionalidad no se encuentra contenido en los actos normativos previstos en el artículo 6 de la Constitución dominicana, la cual indica Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

4.4.- Igualmente indica el artículo 185 de la Constitución dominicana lo siguiente: Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

4.5.- Al efecto. a-1963 el Tribunal Constitución resolviendo un planteamiento de inconstitucionalidad contra la vigésima disposición transitoria de la Constitución del 2015, 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 infra constitucionales, 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. En efecto, 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. (...)

4.9.- Finalmente, resulta pertinente resaltar también lo establecido por esa Alta Corte al señalar: (...) 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 inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad, ya que la imposibilidad de declarar inconstitucional la Constitución ha adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

Concluyó de la siguiente manera:

ÚNICO: DECLARAR INADMISIBLE la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por los señores Ángel Moreta y José Carela de la Rosa, en contra del artículo décimo transitorio de la Constitución dominicana de fecha veintisiete (27) de octubre del año 2024, por alegada vulneración del artículo 110 de la Constitución dominicana, en razón de la imposibilidad de declarar inconstitucional la propia Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Opinión del Senado de la República

Mediante la instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el dieciséis (16) de junio del dos mil veinticinco (2025), la opinión del Senado estuvo esencialmente fundamentada en los argumentos siguientes:

a) Artículo décimo disposición transitoria de la reforma Constitucional, 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:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

"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 al 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 cinco (5) de junio del dos mil veinticinco (2025), la Cámara



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Diputados solicitó que sea declarada la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad. Su opinión estuvo esencialmente fundamentada en los argumentos siguientes:

III. - Fundamentos de inconstitucionalidad de los accionantes:

3.- Alegada violación del artículo décimo transitorio de la Constitución, al artículo lio constitucional:

3.1.- Conviene precisar, que en atención a que no es posible modificar la Constitución, mediante una acción directa en inconstitucionalidad, puesto que la propia Carta Magna, en los artículos del 267 a 272, dispone la forma en que ella debe ser reformada, no nos adentraremos en argumentaciones de fondo sobre la misma, puesto a que ese Honorable Tribunal, debe declarar su inadmisibilidad.

4.- En el presente caso, el accionante pretende que ese Honorable Tribunal declare inconstitucional el artículo décimo transitorio de la Constitución, por alegada vulneración del artículo 110, constitucional.

4.1.- La acción directa en inconstitucionalidad que nos ocupa, deberá ser declarada inadmisibile por ese el tribunal, puesto que, como se ha dicho antes, no es posible modificar la Constitución, mediante una acción directa en inconstitucionalidad, puesto que la propia Carta Magna, en los artículos del 267 a 272, dispone la forma en que ella debe ser reformada: (...)

Concluyó de la siguiente manera:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: ACOGER la opinión presentada por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad, interpuesta por los señores ÁNGEL MORETÁ y JOSÉ CARELA DE LA ROSA, contra el artículo décimo transitorio de la reforma constitucional de 2024, por alegada vulneración del artículo 110, de la Constitución dominicana.

SEGUNDO: DECLARAR inadmisible la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, por motivo de que la Constitución, en los artículos del 267 a 272, dispone la forma en que ella debe ser reformada, atribución que le es otorgada al Congreso Nacional, convertido en Asamblea Nacional Revisora.

TERCERO: DECLARAR el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia.

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 los señores Ángel Moreta y José Carela de la Rosa el veintiocho (28) de abril del dos mil veinticinco (2025).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Dictamen de la Procuraduría General de la República Dominicana, depositado ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el cuatro (4) de junio del dos mil veinticinco (2025).

4. Opinión del Senado de la República, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el dieciséis (16) de junio del dos mil veinticinco (2025).

5. Opinión de la Cámara de Diputados, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el cinco (5) de junio 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 veintisiete (27) de agosto 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Legitimación activa o calidad del accionante en inconstitucionalidad

11.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11.

11.2. El artículo 185.1 de la Constitución dispone que el Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer, en única instancia, «las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido». En estos mismos términos se expresa el artículo 37 de la Ley núm. 137-11.

11.3. Respecto de la legitimación procesal para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal, mediante la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), precisó lo 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

11.4. En el caso que nos ocupa, y en virtud de lo indicado, el Tribunal entiende que los señores José Carela de la Rosa y Ángel Moreta, en su condición de personas físicas y ciudadanos dominicanos en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tienen calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.

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 los accionantes pretenden que se examine la constitucionalidad de las mismas disposiciones de la Constitución de la República, es decir, la décima disposición transitoria de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

12.3. 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».

12.4. 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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

12.6. Este tribunal constitucional ya ha sostenido, en un caso en esencia similar, que:

producto de los señalado precedentemente, 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 [Sentencia TC/0407/25, párr. 12.5]. —De ahí que procede declarar inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, 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 y el voto salvado del magistrado Amaury A. Reyes Torres.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisible la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por los señores José Carela de la Rosa y Ángel Moreta 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, señores José Carela de la Rosa y Ángel Moreta; así como a la Procuraduría General de la República, a la Cámara de Diputados y al 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; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, los ciudadanos Ángel Moreta y José Carela de la Rosa solicitan 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 la supremacía de la Constitución (artículo 6), la tutela judicial efectiva (artículo 69) y el principio de irretroactividad de la ley (artículo 110).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A juicio de los accionantes, solicitan que el artículo décimo transitorio sea declarado nulo. Citando al accionante, *“El párrafo o artículo transitorio número décimo, tiene que ser declarado nulo de toda nulidad por este Tribunal Constitucional, porque apunta a un determinado individuo y a una persona determinada, pensada como individuo aislado, pero su reforma, que comienza en 2025 y termina en 2032 plazo de dos periodos que corresponde a la reforma de 2025”*.

El Tribunal Constitucional apoderado de la acción, decide declarar inadmisble 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 ordenamiento¹”*, 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

¹ Sentencia C-1287/01, Corte Constitucional colombiana



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.

²CHIASSONI, 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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 República 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 instaure 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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

Por ello, y siendo un aspecto de especial relevancia y que no nos es ajeno, es esa tensión entre el transitorio atacado, con el principio de igualdad consagrado en el preámbulo y de manera puntual en el artículo 39 Constitucional 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, dentro de lo cual esta la garantía y el derecho de igualdad.

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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 la 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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 constitucional⁴”

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 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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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,



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 enmarca 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.

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

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

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>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 antidemocráticos⁷, 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

⁷ ROJAS BERNAL, José Miguel. PODER CONSTITUYENTE Y CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO: EL PROBLEMA DE LAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONALES DE REEMPLAZO, VOX JURIS, Universidad San Martín de Porres. Lima (Perú) 31 (1): 121-131, 2016 ISSN: 1812-6864. Pág. 130.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la democracia constitucional⁸. 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.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

enmarcarse indefectiblemente en la propia Constitución, sus principios y valores.

Mas importante aun 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 o de tan solo un individuo.

Alba Luisa Beard Marcos

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
AMAURY A. REYES TORRES

*"El poder reside donde
los hombres creen que reside.
Es un truco, una sombra en la
pared."*⁹

1. En la mitología griega, Faetón era hijo de Helios (Dios sol) y de Clímene. Pero, mostrando un orgullo feroz, pidió a su padre conducir el carruaje solar por

⁹ Juego de Tronos, Episodio 3, Temporada 2.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un solo día, como una muestra de que es descendiente de Helios ante el escepticismo de sus amigos, pero, se asusta. Dominado por el terror de no saber el camino y la inseguridad de controlar los caballos blancos, suelta las riendas de aquellos provocando horrible caos en el mundo de los mortales, enfriando la tierra, por un lado, luego por otro secando la vegetación que después ardió. Zeus interviene, como lo relata Ovidio en *Metamorfosis*, «(...) El padre todopoderoso, (...) blandiendo un rayo junto a su oreja derecha lo lanzó contra el auriga y le arrojó de la vida y del carro, y con cruel fuego apagó el fuego», ahogándose Faetón en el Río Erídano.

2. El Tribunal Constitucional, como hijo del poder constituyente, intenta mostrar su linaje como garantía de la supremacía de la Constitucional y control del poder político. Podrá tomar las riendas del carruaje del sol para controlar la constitucionalidad de la Constitución y del resultado de la reforma, pero, no podrá controlarlos ni saber el camino de vuelta a la institucionalidad política, afectando el mundo de los mortales. El mismo poder constituyente intervendrá con el rayo político para apaciguar las consecuencias del manejo del carruaje del sol político de la convivencia.

3. En tal sentido, en el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), concurrimos, en su totalidad, con las motivaciones y dispositivo de la sentencia adoptada por este pleno del Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Salvamos nuestro voto para tratar por qué el Tribunal Constitucional no tiene competencia para controlar la constitucionalidad de la Constitución, por más grande que sea la noble misión



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de dominar el poder político. El camino al infierno está lleno de buenas intenciones.¹⁰

I

4. Es importante tomar en consideración la Sentencia TC/0352/18, previa a la unificación de criterios sobre la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad contra las leyes que declaran la necesidad de reforma constitucional, a propósito de la Sentencia TC/0768/24. En la Sentencia TC/0352/18, sobre todo en cuanto a los efectos que tendría una acción directa de inconstitucionalidad, se examinó una acción contra la disposición transitoria vigésima de la Constitución, de fecha trece (13) de junio de dos mil quince (2015) [actualmente disposición transitoria décima en la Constitución del veintisiete (27) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)].

5. En esta sentencia se inadmitió la acción directa, entre otras cosas, por « 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» (Sentencia TC/0352/18: párr. 9.13), quedando vedada « completamente la posibilidad de conocer una acción directa de inconstitucionalidad en contra de un texto consagrado en la propia Constitución» (Sentencia TC/0352/18: párr. 9.15).

A

¹⁰ Aunque su origen no está del todo consensuado, esta frase se le atribuye a San Francisco de Sales y este a su vez a San Bernardo de Claraval.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. La Sentencia TC/0224/17 quedó sustancialmente afectada por el criterio contenido en la Sentencia TC/0352/18, sobre todo en cuanto a los efectos que tendría una acción directa de inconstitucionalidad. En aquel caso el tribunal examinó una acción directa de inconstitucionalidad contra una disposición transitoria vigésima de la Constitución, de fecha trece (13) de junio de dos mil quince (2015) [actualmente disposición transitoria décima en la Constitución del veintisiete (27) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)]. Al respecto se concluyó que el contenido de la Constitución es inimpugnable antes los tribunales de la república. De lo que se sigue, por argumento *a fortiori*, si no se puede impugnar una disposición de la Constitución que resulte del proceso de reforma, con mucho menor razón se puede impugnar la norma que produjo los efectos al resultar reformada la Constitución a partir de la consumación de los trabajos de la Asamblea Nacional Revisora, convocada mediante la Ley núm. 61-24.

7. Es posible que se circunscriba la *ratio* contenida en la Sentencia TC/0352/18 a que no puede este tribunal volver sobre los criterios de la Suprema Corte de Justicia en materia acciones de inconstitucionalidad contra decisiones que versen sobre la ley que declara la necesidad de la reforma, en virtud del artículo 277 de la Constitución [*Véase* Sentencia TC/0189/14]. Aunque esta no es la ocasión para considerar la fortaleza (o no) del criterio, en esencia, tampoco permitiría la impugnación de la Ley que declara la necesidad de la reforma porque una vez que entra en vigor la Constitución no es posible declararla inconstitucional y, con mucho menor razón, aquella ley que cumplió su objeto sin la cual la reforma proclamada no hubiese tenido lugar.

8. Más aún, bajo esta disyuntiva lógica planteada más arriba, el tribunal estaría ejerciendo un control de constitucionalidad de la Constitución; misma Constitución que le da sus atribuciones. Como bien indicó la Suprema Corte de Justicia en su momento, un poder constituido no puede imponerse sobre el poder



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituyente. Por lo que, incluso bajo el criterio sostenido en la Sentencia TC/0352/18 no pudiera ser admitida la acción directa de inconstitucionalidad contra la ley que declara la necesidad de la reforma cuando la reforma tuvo lugar y la Constitución reformada fue efectivamente proclamada en su totalidad. En conclusión, la acción directa de inconstitucionalidad es inadmisibile contra disposiciones de la Constitución, como correctamente se concluyó en la Sentencia TC/0352/18.

B

9. No existe una norma de competencia que atribuya a este tribunal controlar la constitucionalidad de la Constitución y del resultado de las reformas constitucionales. No podemos olvidar que las normas de competencia son una especie de normas constitutivas que confieren poderes. Dentro de sus características podemos identificar: 1) la determinación de la persona u órgano titular del poder y las condiciones requeridas para su ejercicio; 2) la especificación de la clase de actos que el titular del poder puede realizar y el procedimiento a seguir a tal fin; 3) la concreción de los efectos jurídicos que tiene el acto o actos válidamente realizados.¹¹ Si observamos detenidamente, ni la Constitución ni la Ley núm. 137-11 aparenta conferir dicho poder al Tribunal Constitucional. De allí que la Constitución misma no puede ser objeto de control de constitucionalidad, por medio de la acción directa, por motivos de competencia formal y competencia material.

10. En cuanto a la competencia formal, las atribuciones del Tribunal Constitucional se encuentran fijadas por el artículo 185 de la Constitución, indicando que tiene jurisdicción en el contexto de la acción directa de inconstitucionalidad, control preventivo de tratados internacionales y conflictos

¹¹ LÓPEZ RUIZ (Francisco), «Autoridad normativa y normas de competencia», Anales de la Universidad de Alicante: Facultad de Derecho, núm. 7, 1992, p. 114



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de competencia. A eso se agrega la reserva legal de que el legislador pueda expandir las atribuciones del tribunal, como en efecto hizo con la revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales (Ley núm. 137-11, art. 53) y la revisión de sentencias de amparo (Ley núm. 137-11, art. 94). Es posible que el legislador pueda dotar al tribunal de atribuciones para conocer aspectos sobre la «constitucionalidad de la constitución» o similares, lo cual lleva a otros aspectos de debate innecesarios para el argumento esbozado aquí. En tal sentido, en el estado actual del derecho, no es posible concluir que el Tribunal Constitucional tenga atribuciones en tal sentido.

11. En cuanto a la competencia material, incluso bajo la Sentencia TC/0502/21, tampoco es posible sostener que el tribunal pueda ejercer su jurisdicción sobre la Constitución misma. Por un lado, el artículo 185.1 de la Constitución, a propósito de la acción directa de inconstitucionalidad, solo la ley, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas puede ser objeto de control, no así la disposición constitucional misma ni las actuaciones de la Asamblea Nacional Revisora. Al menos que se denominen las actuaciones de la Asamblea Nacional Revisora como tales, difícilmente podrá el tribunal realizar el control.

12. La autonomía procesal tampoco sería suficiente para construir, pretorianamente, la competencia del tribunal al respecto. Conforme a la doctrina de este tribunal, la autonomía procesal

(...) faculta al Tribunal Constitucional a establecer mediante su jurisprudencia normas que regulen el proceso constitucional (...) en aquellos aspectos donde la regulación procesal constitucional presenta vacíos normativos o donde ella debe ser perfeccionada o adecuada a los fines del proceso constitucional. La norma así establecida está orientada a resolver el concreto problema -vacío o imperfección de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

norma- que el caso ha planteado y, sin embargo, lo trascenderá y será susceptible de aplicación ulterior debido a que se incorpora, desde entonces en la regulación procesal vigente. El principio de autonomía procesal es coherente con el de efectividad, previsto en el artículo 7.4 de la referida Ley No. 137 11, texto que establece lo siguiente: Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades (...). (Sentencia TC/0039/12; Sentencia TC/0071/13).

13. La cuestión del poder del tribunal para controlar la constitucionalidad de la Constitución, como consecuencia de la reforma, no cae dentro de los poderes de la autonomía procesal. Primero, el artículo 267 de la Constitución prevé que los trabajos de la reforma «no podrá jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad, ni tampoco por aclamaciones populares», lo cual despeja la posible existencia de una laguna o imprecisión que ameriten el uso de la autonomía procesal. Segundo, las competencias son limitativas respecto al tribunal, reservando el constituyente al legislador la ampliación de las mismas (Const. Rep. Dom., art. 185.4). Dado que no existe ningún vacío (laguna) o imprecisión que motive al tribunal ejercer su control de constitucionalidad contra la Constitución o las normas de reforma resultantes de la reforma constitucional.

14. Por igual, recordemos, que el control de constitucionalidad no es más que un juicio de confrontación. Si la Constitución ya ha sido proclamada, lo cual tiene como consecuencia inmediata la desaparición de la Constitución anterior,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

¿respecto a qué se realiza el juicio de constitucionalidad? ¿la Constitución ya proclamada? La anterior ya no existe. A eso se suma lo siguiente: si la Constitución es la que otorga el poder al Tribunal Constitucional para ejercer su control de constitucionalidad, entonces, ¿va ejercer su control respecto a la propia norma que le da esa competencia? Si esto es así, ¿no se convertiría el tribunal en una continuación del constituyente igual o similar al poder de reforma que puede alcanzar las disposiciones constitucionales?

15. Si esto es así, es evidente que la Constitución no es la norma independiente básica del sistema sino otra que es que dispone los poderes del Tribunal Constitucional. Estos problemas lógicos quedan irresolubles para justificar, en términos de legitimidad y poderes, la competencia del tribunal para declarar inconstitucional la propia Constitución; de allí que no es baladí lo que se sostuvo en la Sentencia TC/0352/18 y en la Sentencia TC/0407/25: un poder constituido no puede prevalecer sobre el constituyente.

16. Apalancados en lo decidido en la Sentencia TC/0768/24 y en la Sentencia TC/0407/25, es difícil compaginar las posturas de controlar la constitucionalidad de la Constitución con el modelo político constitucional escogido. Me gustaría concordar con algunas de estas posturas al contexto dominicano, pero, es complicado. Por un lado, contrario a ciertos países del hemisferio y de Europa (Colombia (art. 241.1), Ecuador (art. 436.2), Turquía (art. 148)), la República Dominicana no tiene competencia específica para controlar los actos de la reforma en cuestiones de forma o fondo. Ya este es un argumento suficiente para excluir la posibilidad de control de constitucionalidad del resultado de las reformas constitucionales.

17. El único argumento posible, que se desprende de la Sentencia Unificadora TC/0768/24, es de la ley que declara la necesidad de la reforma constitucional, a condición de que sea antes de la reunión de la Asamblea Nacional Revisora y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la materialización de sus trabajos. Esto se sustenta, quizás por motivos obvios, que el inicio del procedimiento inicia por medio de una “ley” que constituye uno de los actos incluidos en el ámbito competencial de control de constitucionalidad (Const. Rep. Dom., art. 185.1; Sentencia TC/0502/21). En este aspecto, sí pudiera ser posible el control (Sentencia TC/0407/25, voto salvado mag. Bonnelly Vega), pero, no en ningún otro momento.

18. Permitir el control en el momento en que la Asamblea Nacional Revisora se ha reunido o concluyó sus trabajos, sería desconocer la prohibición directa e inmediata del artículo 267 de la Constitución. El indicado artículo prevé que la reforma no puede suspenderse ni anularse, regulación que no admitiría derrota por alguna otra norma en el sistema, lo cual incluye a una norma derivada de una decisión del Tribunal Constitucional.¹²

19. Se tiende a citar la experiencia turca respecto a los «cambios constitucionales inconstitucionales»¹³ (Tribunal Constitucional, E.2008/16, K.2008/116, 05/06/2008¹⁴)¹⁵, pero, tal experiencia es poco persuasiva; que otras jurisdicciones han realizado dicho control no implica, ni se sigue de esto, que el Tribunal Constitucional dominicano pueda hacerlo. Primero, la Constitución de Turquía¹⁶ (art. 148) dota de competencia directa al Tribunal Constitucional turco respecto a los actos que tiendan a la modificación constitucional, todo antes de los diez días antes del término del período de promulgación (art. 148).

¹² RODRÍGUEZ GÓMEZ (Cristóbal), “¿Puede ser inconstitucional la Constitución dominicana?” Diario Libre (oct. 16, 2024), <https://www.diariolibre.com/opinion/en-directo/2024/10/15/puede-ser-inconstitucional-la-constitucion/2881110>

¹³ En la actualidad, el más reciente exponente sobre la inconstitucionalidad sobre las reformas constitucionales es ROZNAI (Yaniv), *Reformas constitucionales inconstitucionales: los límites al poder de reforma*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2020.

¹⁴ Tribunal Constitucional, E.2008/16, K.2008/116, 05/06/2008 <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2008/116?EsasNo=2008%2F16&KararTarihiIkk=05%2F06%2F2008>

¹⁵ Yaniv Roznai, Serkan Yolcu, An unconstitutional constitutional amendment—The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court’s headscarf decision, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 10, Issue 1, January 2012, Pages 175–207, <https://doi.org/10.1093/icon/mos007>

¹⁶ Turkey 1982 (rev. 2017) Constitution - Constitute



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Segundo, el «poder de reforma» lo realiza el propio parlamento turco por medio de la actividad legislativa (Art. 7; 175.1), contrario a lo que sucede en República Dominicana que lo lleva a cabo un órgano distinto y extraordinario: la Asamblea Nacional Revisora (Const. Rep. Dom., art. 120.1; art. 270 (2024)).

20. Similar situación se da con la Corte Suprema de la Nación de Argentina a partir del caso *Fayt* (1999)¹⁷, pero, este criterio fue abandonado con el caso *Shriffin* (2017)¹⁸, a partir de un control de constitucionalidad formal y mucho más deferente. Otros países, de manera pretoriana, los tribunales se dan así mismos esta competencia¹⁹, incluso cuando dicha competencia parece estar limitada o prohibida.²⁰ El mítico caso de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia²¹ donde se realizó el control de constitucional en el 2003 de una reforma llevada a cabo en el 1969 es un buen ejemplo de esto último. Incluso la Corte Constitucional de Colombia, a pesar de tener competencia solo en la parte formal, adopta un rígido estándar para la sustitución de la Constitución, a propósito del control constitucional de las reformas por motivos materiales (Véase, por ejemplo, C-141/10).²²

21. Pero, la cuestión competencial pretoriana, como se procura defender en términos constitutivos, no sería posible en República Dominicana (por ahora). A riesgo de insistir, el propio artículo 267 indica que, al momento de reunirse la asamblea nacional revisora, no podría detenerse, anularse o suspenderse; el

¹⁷ CSJN Fallos 322:1616 (1999)

¹⁸ CSJN Fallos 159/2012 (48-S) /CS1, 28 de marzo de 2017, *Schiffirin, Leopoldo Héctor c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción meramente declarativa*

¹⁹ Roznai, Yaniv, “Unconstitutional Constitutional Amendments-The Migration and Success of Constitutional Idea”, en *The American Journal of Comparative Law*, vol. LXI, Summer, 2013, núm. 3, pp. 677-713

²⁰ Roznai, Yaniv, “La revisión judicial de las reformas constitucionales. Una visión comparada”, Nexos, Blog de la redacción, 12 de noviembre de 2024, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/la-revision-judicial-de-las-reformas-constitucionales-una-vision-comparada/>.

²¹ Sala Constitucional de Costa Rica, Res. 2771-2003, del 4 de abril, <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-236027>

²² Sobre la crítica este método de control material véase, BENÍTEZ ROJAS (Vicente F.), *Constitución popular, no judicial. Una teoría democrática de constitucionalidad de las reformas a la Constitución en Colombia*, Temis, Bogotá, 2014.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituyente utilizó palabras muy específicas y directas al respecto. Tampoco la Constitución incluye, dentro del artículo 185 de la Constitución, tales atribuciones al Tribunal Constitucional. En todo caso, cualquier competencia debería realizarse antes de la reunión de la asamblea para la realización de sus trabajos, lo cual parecería posible según nuestra Sentencia TC/0768/24.

22. En ese momento, bajo la hipótesis planteada y cualquier tipo de control constitucional material de la Constitución y de la reforma proclamada, entraríamos en un quebramiento²³ del artículo 267 de la Constitución. Conforme a Schmitt, el quebramiento de la Constitución tiene lugar ante la «violación de prescripciones legal-constitucionales para uno o varios casos determinados (...) bajo el supuesto de que las prescripciones quebradas siguen inalterables en lo demás, y, por lo tanto, no son ni suprimidas permanentemente ni colocadas temporalmente fuera de vigor».²⁴ Se quiebra la Constitución al exceptuar la prohibición del artículo 267 el control de constitucionalidad, mientras se mantiene vigente para todo lo demás.

23. Finalmente, tampoco puede convertirse la acción directa de inconstitucionalidad como un mecanismo para resolver problemas meramente interpretativos a falta de un juicio de confrontación.²⁵ Este juicio de confrontación debe revelar la posible infracción constitucional, entendida como exista contradicción entre el «texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos», o bien cuando reste su eficacia (Ley núm. 137-11, art. 6). Esta condición no puede darse respecto a la propia Constitución; incluso si admitir que existen antinomias en el contenido constitucional no

²³ Véase, en general, PERDOMO CORDERO (Nassef), “Reforma y quebramiento de la Constitución en el país” *El Día* (abril 22, 2020), <https://eldia.com.do/reforma-y-quebrantamiento-de-la-constitucion-en-el-pais/>

²⁴ SCHMITT (Carl), *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 2017 [1982], p. 154.

²⁵ Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0095/12; Sentencia TC/0175/13.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supone esto una infracción constitucional de la Constitución respecto así misma sino problema interpretativo de carácter lógico por un defecto del sistema u ordenamiento jurídico.²⁶

24. Así las cosas, como la Constitución no puede ser objeto de control de constitucionalidad, entonces, no puede darse la condición para resolver el problema interpretativo. En otros términos, hay que separar dos temas: una cosa es que la Constitución pueda ser inconstitucional (que no lo es) y otra cosa es que la Constitución, como cualquier otra norma-documento, presente problemas interpretativos lógicos y lingüísticos. Por ejemplo, si se impugnase una norma infraconstitucional sobre el tema que nos ocupa, entonces, sí sería posible realizar el juicio de confrontación y resolver el problema interpretativo (si existe). Impugnar la norma *infraconstitucional* que, directa o indirectamente, desarrolla el precepto constitucional es la vía para resolver los problemas interpretativos (*Mutatis mutandis*, Sentencia TC/1273/25: párr. 11.59) y no impugnar la Constitución misma.

25. Por ello la decisión de la mayoría, a mi juicio, no es una renuncia a la responsabilidad, sino todo lo contrario. El tribunal asume la responsabilidad que no le corresponde arbitrar el juego político que es previo a la Constitución. El tribunal debe garantizar la Constitución no su «constitución», no garantizar su poder: existen fuerzas políticas que anteceden al tribunal y que deben quedar al arbitrio político. Pero, si esto cambia, estupendo, porque nada fortalece la democracia republicana que cuando se renuncia al poder y se somete a controles; sin embargo, esto no ha sucedido con el control sustantivo de las normas de reforma o la Constitución misma.

II

²⁶ Sobre esa visión, véase RÓDENAS (Ángeles), *Los intersticios del derecho. Indeterminación, validez y positivismo jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 2012, 22-27.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. Es entendido que existen ciertas corrientes que aducen que es posible el control de constitucionalidad sobre la Constitución misma, como consecuencia de una reforma constitucional. Estas corrientes pueden clasificarse, a grandes rasgos, sin ser limitativos, en: (1) aquellas que defienden que hay una identidad constitucional a preservar; (2) aquellas que sostienen que la Constitución no puede ser sustituida sino mediante la convocatoria del poder constituyente originario y no así mediante el poder de reforma; (3) aquellos que sostienen que existe una jerarquía entre disposiciones constitucionales, que incluso una disposición puede ser «derrotada» si choca con los principios o derechos fundamentales básicos constitucionales; y (4) la doctrina del poder constituyente irregular.

27. Primero, una popular doctrina que se alega, que nació de la Corte Suprema de la India²⁷, es conocida como la «la estructura básica» y se vincula con la idea de que existe una identidad constitucional que no puede ser suprimida por el legislador en el ejercicio de sus poderes de enmienda o reforma constitucional. Se quiso imputar tal consideración al caso *Solange I* del Tribunal Constitucional Federal Alemán, pero, quedó afectada por el caso *Lisbon*; algo parecido – parece – que asume la Corte Constitucional Italiana para el control de fondo de las reformas constitucionales.²⁸ Aunque, a mi juicio correcta, sin admitir un control constitucional jurisdiccional, se admite la existencia de una identidad política.²⁹

²⁷ His Holiness Kesavananda Bharati Sripadagalvaru & Ors. v. State of Kerala & Anr. (Writ Petition (Civil) 135 of 1970), <https://www.sci.gov.in/document/his-holiness-kesavananda-bharati-v-state-of-kerala-1973-supr-scr-1/>

²⁸ Corte Costituzionale, Sentenza 1146/88, <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/1988/1146>

²⁹ GARCÍA ATANCE (María Victoria), *Reforma constitucional y permanencia constitucional*, CEPC, Madrid, 2002; García-Atance (María Victoria), «Algunas Consideraciones Sobre La Reforma Constitucional: Garantía De Permanencia O Ruptura De Consenso». *Estudios De Deusto* 65 (2), 85-118. [https://doi.org/10.18543/ed-65\(2\)-2017pp85-118](https://doi.org/10.18543/ed-65(2)-2017pp85-118); BENÍTEZ ROJAS (Vicente F.), *Constitución popular, no judicial. Una teoría democrática de constitucionalidad de las reformas a la Constitución en Colombia*, Temis, Bogotá, 2014.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Ciertamente, el artículo 268 de la Constitución intenta reflejar el la identidad o particularidades de la cual goza la Constitución dominicana³⁰, a propósito de las cláusulas de intangibilidad.³¹ Pero, esto no opera como un verdadero límite: (a) una visión contrario sería asumir que hay aspectos fuera del alcance del control de reforma, como la Constitución no distingue entre reforma y constitución originaria; (b) si el poder de reforma puede modificar la Constitución, debe ser – de una manera u otra – una manifestación del poder constituyente³², es decir, si el poder constituyente es la fuente de producción de la norma constitucional y el poder de reforma produce norma constitucional, entonces, este último no debe ser más que una manifestación del primero. En otras palabras, «El poder constituyente del pueblo puede ser ejercitado de distintos modos, pero, no en forma de representar su propia autonegación»³³

29. Esto es coincidente con el planteamiento general de Guastini en el sentido que debemos tener cuidado cuando hablamos de la «identidad» o «estructura básica» como límites al poder de reforma. En efecto, «cualquier cambio ilegítimo de la constitución - por marginal que sea – constituye ejercicio del poder constituyente. Y, simétricamente, cualquier cambio legítimo de la constitución - por mucho que incida con profundidad sobre la Constitución existente (sobre la forma del Estado, sobre los principios, incluso sobre la propia reforma) - constituye de todos modos ejercicio del poder de reforma constitucional. La identidad de la constitución - salvo, quizás, la identidad política - no tiene nada que ver aquí».³⁴

³⁰ PERDOMO CORDERO (Nassef), “Artículo 268” en VILLAYERDE GÓMEZ (Carlos) & TENA DE SOSA (Félix), *La Constitución comentada*, FINJUS, Santo Domingo de Guzmán, 2011, p. 508.

³¹ Sobre sus antecedentes, GARCÍA ATANCE (María Victoria), *Reforma constitucional y permanencia constitucional*, CEPC, Madrid, 2002.

³² PALOMBELLA (Gianluigi), *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*. Granada, 2000, pp. 27-28; 30.

³³ PALOMBELLA (Gianluigi), *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*. Granada, 2000, p. 46

³⁴ GUASTINI (Riccardo), «La identidad múltiple de las constituciones» en ANDRÉS IBÁÑEZ (Perfecto) y otros en *El compromiso constitucional del iusfilósofo. Homenaje a Luis Prieto Sanchís*. , Palestra, Lima, 2020, pp.35.46,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30. Segundo, la doctrina colombiana de la «sustitución de la Constitución»³⁵, no libre de críticas³⁶, también entra a juego aquí, pero, al menos para el caso dominicano no es aplicable. La Constitución colombiana le atribuye competencia expresa a la Corte Constitucional colombiana para el control de constitucionalidad de la reforma Constitucional (Const. Col., art. 241). La labor de la reforma es realizada por el congreso colombiano, por lo que es un órgano constituido como tal que realiza la labor de reforma y el resultado de su trabajo es una «ley» objeto de control, con independencia de que «actúa» como asamblea de reforma.³⁷ Ahora, en República Dominicana se distingue entre el congreso y la Asamblea Nacional Revisora, la labor de reforma no se lleva a cabo por medio de una «ley», «decreto», «reglamento», «resolución», u «ordenanza» sino por una norma de reforma, es decir, la Constitución misma.

31. Tercero, nuevamente, se recurriría a la distinción entre poder constituyente y el poder constituyente constituido, lo cual a su vez implicaría una cuestión de momentos más que de una distinción plenamente dogmática (doctrinal) y con sus cuestionamientos.³⁸ La distinción entre poder constituyente y poder

³⁵ Sobre un repaso de esta doctrina véase, GUASTINI (Riccardo), *Discutiendo. Nuevos estudios de teoría y metateoría del derecho*, Zela, Lima, 2019, Cap. XVI.

³⁶ BENÍTEZ ROJAS (Vicente F.), *Constitución popular, no judicial. Una teoría democrática de constitucionalidad de las reformas a la Constitución en Colombia*, Temis, Bogotá, 2014; GARCÍA-JARAMILLO (Santiago) y GNECCO-ESTRADA (Francisco), *La teoría de la sustitución: de la protección de la supremacía e integridad de la Constitución, a la aniquilación de la titularidad del poder de reforma constitucional en el órgano legislativo*. Vniversitas, Bogotá, n.º 133, p. 59–104, julio–diciembre 2016; GUASTINI (Riccardo), *Discutiendo. Nuevos estudios de teoría y metateoría del derecho*, Zela, Lima, 2019, Cap. XVI; BENÍTEZ-ROJAS (Vicente F.) *Petrificando la rama judicial en Colombia: autointerés judicial y control de constitucionalidad inapropiado de reformas constitucionales a la justicia*. International Journal of Constitutional Law (I•CON), Oxford, vol. 20, n.º 4, p. 1618–1646, 2022; BENÍTEZ-ROJAS (Vicente F.) *Beyond invalidation: unorthodox forms of judicial review of constitutional amendments and constitution-amending case law in Colombia*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 9, n.º 2, p. 269–300, maio/ago. 2022; GARCÍA AMADO (Juan Antonio), «la sustitución de la constitución como límite a la reforma constitucional. análisis crítico de una noción esencialmente colombiana» [Facilitado por el autor]; GARZÓN CÁRDENAS (Ricardo), *La tesis de la sustitución de la Constitución: falacias, ontología y el poder de la Corte Constitucional*. Sí-lex, 10 de diciembre de 2025. Disponible en: <https://si-lex.es/2025/12/10/sustitucion-de-la-constitucion/>

³⁷ El proceso es un poco más complejo cuando la misma ya tiene lugar, véase, RAMÍREZ CLEVES (Gonzalo), *Límites de la reforma constitucional en Colombia. El concepto de Constitución como fundamento de la restricción*, Universidad del Externado, Bogotá, 2005.

³⁸ RAMÍREZ CLEVES (Gonzalo), *Límites de la reforma constitucional en Colombia. El concepto de Constitución como fundamento de la restricción*, Universidad del Externado, Bogotá, 2005.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituyente constituido es que el último es en sí un poder derivado de la Constitución para modificarse así misma (paradójico) situación que no se dice del poder constituyente que es extraordinario y no tiene límites. Sin embargo, tanto en la República Dominicana y otros países, las constituciones no adoptan esta distinción por más que ha sido asumida por la doctrina.

32. Ahora bien, si esta distinción es cierta (distinción que nuestra Constitución no asume), entonces, estamos en callejón sin salida jurídica que nos devuelve a lo político. Como el poder constituyente todo lo puede, y no sigue el procedimiento de reforma, entonces, no hay nada que jurídicamente se pueda hacer, pero, si por el poder de reforma se realiza el cambio constitucional, pero, su trabajo se realiza al margen de esta, entonces, en esencia, es el constituyente actuando. En otras palabras, todos los caminos nos conducen a Roma. Por lo que – nuevamente – estamos ante una cuestión política donde lo jurídico se agotó y sin capacidad de imponerse.

33. Es importante destacar que, en los mejores exponentes del constitucionalismo dominicano³⁹, la distinción entre el poder constituyente y poder constituyente ya constituido (derivado) es una distinción dogmática, propia de los juristas (y no sin razonable razón), más que de la Constitución misma. Por ejemplo, la mejor doctrina local⁴⁰ parece sostener esa posibilidad y que, por demás, no pueden existir poderes políticos ajenos de control alguno. Dicho esto, también otra parte de la doctrina entiende que, al ser la Constitución la norma básica del sistema que da rienda al resto del sistema jurídico, difícilmente la distinción pueda mantenerse al momento de modificar una

³⁹ Véase, en general y sin ser exhaustivo, JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho constitucional*, Vol. I, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo de Guzmán, 2024; CURY (Julio), “El control de constitucionalidad de la reformas constitucionales” *Listín Diario* (Jul. 16, 2025), https://listindiario.com/puntos-de-vista/20250716/control-constitucionalidad-reformas-constitucionales_866145.html.

⁴⁰ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho constitucional*, Vol. I, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo de Guzmán, 2024; CURY (Julio), “El control de constitucionalidad de la reformas constitucionales” *Listín Diario* (Jul. 16, 2025), https://listindiario.com/puntos-de-vista/20250716/control-constitucionalidad-reformas-constitucionales_866145.html.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposición constitucional.⁴¹ De hecho, de acuerdo a esto último, el poder de reforma no sería más que una manifestación particular del poder constituyente, de modo que la distinción no se sostiene y, por ende, no puede considerarse un poder «constituido».

34. Tercero, tampoco es correcto aducir que existen jerarquías entre las distintas disposiciones constitucionales o que alguna prevalece absolutamente sobre otra, a menos que la Constitución disponga lo contrario (Por ejemplo, Const. Rep. Dom., art. 74.3) que no es más que un orden de prevalencia que a lo interno ocurre. Esto responde a varias razones. De un lado, al encontrarse las distintas disposiciones en un mismo documento-norma, la jerarquía no puede derivarse de manera directa e inmediata, más que en contexto de aplicabilidad o prevalencia.

35. De otro lado, quizá pueda hablar se la capacidad de una norma derrote a otra, al encontrarse dentro del mismo documento-norma. En efecto, la derrotabilidad no es más que «la capacidad para dar cabida a las excepciones que no se pueden prever ni enumerar exhaustivamente en todos los casos futuros»⁴² Para Hart⁴³:

Cuando el estudiante ha aprendido que en el derecho inglés existen condiciones positivas requeridas para la existencia de un contrato válido, [...] su comprensión acerca del concepto legal de contrato se encuentra aún incompleto [...] esas condiciones, si bien necesarias, no son siempre suficientes y él debe aprender todavía aquello que puede

⁴¹ En general, véase, PERDOMO CORDENO (Nassef), *La reforma constitucional en la República Dominicana: estudio sobre el procedimiento y su apertura democrática*, Tesis doctoral, UCM, 2014; en un sentido similar, RODRÍGUEZ GÓMEZ (Cristóbal), “¿Puede ser inconstitucional la Constitución dominicana?” *Diario Libre* (Oct. 16, 2024), <https://www.diariolibre.com/opinion/en-directo/2024/10/15/puede-ser-inconstitucional-la-constitucion/2881110>

⁴² BRÄCKER (Carsen), «Reglas, principios y derrotabilidad» *DOXA*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 37 (2014), p. 38, <https://rua.ua.es/server/api/core/bitstreams/4512ac98-4382-40f3-95fc-e7bcfd2cf76c/content>

⁴³ H. L. A. Hart, «The Ascription of Responsibility and Rights», en A. Flew (ed.), *Logic and Language*, Oxford, Blackwell, 1951, 145-166



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derrotar al alegato de que el contrato es válido, aun cuando todas esas condiciones se han visto satisfechas. El estudiante debe aprender que es lo que sigue a la expresión «a menos que»

36. Como consecuencia de lo anterior, la derrotabilidad no puede predicarse de reglas que no presenten lagunas o situaciones de vaguedad. A esto se agrega, si la especialidad que puede existir entre dos disposiciones, la norma más especial implica la excepción a la regla o principio general, por lo que la excepción en sí misma no podría ser objeto de derrotabilidad. Por ejemplo, si la disposición constitucional indica que «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», es una excepción al derecho a ser elegible previsto en el artículo 22 de la Constitución y artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; incluso, una excepción a la igualdad al indicar que ya al haber sido elegido, no podrá beneficiarse del régimen constitucional actual. Entonces, aducir lo contrario, cuando es manifiesto que la disposición transitoria tercera es una excepción, no puede considerarse que la misma puede ser derrotada por la misma norma de la que es ya la excepción, lo cual conduciría a un resultado ilógico.

37. Una cosa es que la interpretación debe permitir la «realización» de la Constitución (K. Hesse ⁴⁴), otra cosa es utilizar la derrotabilidad vía interpretación como forma de dejar sin efecto una disposición constitucional.⁴⁵ Esto ya excede los poderes del Tribunal Constitucional y asumiría las competencias de la Asamblea Nacional Revisora de crear o dejar sin vigencia alguna disposición constitucional. Esto llevaría a convertir la adjudicación o el

⁴⁴ Véase, HESSE (Konrad), *Escritos de interpretación constitucional*, CEPC, Madrid, 2011.

⁴⁵ Véase, en una crítica similar, RODRÍGUEZ GÓMEZ (Cristóbal). *El Tribunal Constitucional, la reelección y la inconstitucionalidad de la Constitución*. Diario Libre, Santo Domingo, 22 de julio de 2025. Opinión. Disponible en: <https://www.diariolibre.com/opinion/en-directo/2025/07/22/el-tribunal-constitucional-la-reeleccion-y-la-inconstitucionalidad/3190742>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

control de constitucionalidad en una especie de «jurisprudencia reformadora» que afectaría el valor institucional e imparcialidad del tribunal⁴⁶, afectando así el principio republicano.

38. Contrario a esto, podría aducirse que se debe aplicar el principio de favorabilidad ante conflicto de bienes constitucional, como indica el artículo 74.4 de la Constitución. Sin embargo, tampoco sería del todo convincente: (a) el artículo 74.4 de la Constitución opera como una norma de clausura, por lo que, si no hay lagunas o imprevisiones, entonces, no se podría - en principio – recurrir a esta figura; y (b) si ya existe una regulación sobre un supuesto de hecho en el mismo documento-norma, entonces, no puede decirse que es un conflicto propiamente dicho sino una excepción a la otra, por lo que no podría tampoco recurrirse a esto para el caso que nos ocupa.

39. Tampoco sería posible recurrir a la figura de la antinomia parcial-parcial, pero, de nuevo, también el criterio de la especialidad podría imponerse si es evidente que la norma es no más que una excepción a la norma general, prevaleciendo solo al supuesto indicado. Es probable que en un caso futuro pudiera develarse situaciones distintas, por lo que no es propiamente un problema de inconstitucionalidad de la constitución sino de un conflicto interpretativo que debe resolver en el contexto de la aplicación del derecho no para impugnar la validez o vigencia de una norma constitucional respecto a sí misma.

40. Cuarto, por último, no menos importante, la cuestión del poder constituyente irregular⁴⁷ no es en sí una cuestión del sistema u ordenamiento

⁴⁶ Véase, en general sobre este punto, BENÍTEZ-ROJAS (Vicente F.) *Petrificando la rama judicial en Colombia: autointerés judicial y control de constitucionalidad inapropiado de reformas constitucionales a la justicia*. International Journal of Constitutional Law (I•CON), Oxford, vol. 20, n.º 4, p. 1618–1646, 2022

⁴⁷ TAPIA VALDÉS, (Jorge), “Poder constituyente irregular: los límites metajurídicos del poder constituyente originario” Estudios Constitucionales, Núm. 6.2, 2008; SAGÜES (Néstor Pedro), “Notas sobre el poder constituyente irregular” *La*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídico sino viene del pluralismo jurídico a partir de la apertura del Estado al derecho internacional. El Estado, como un todo orgánico y como sujeto de derecho internacional público, no se refunda o cesa en existir por cada invocación del poder de reforma o del constituyente originario, según sea el caso. De cara al derecho internacional, lo que ocurre en los ordenamientos domésticos son más que hechos más que derecho.

41. Entonces, más que un límite «jurídico» es más bien otra fuerza política que se encuentra porque una vez establecida la Constitución, entonces, produce consecuencias si el producto de la reforma viola o no una de las obligaciones asumidas por el Estado. Como dice Kelsen, la modificación de la Constitución no comporta la desaparición o el nacimiento de un nuevo Estado.⁴⁸

B

42. Existen dos hipótesis a explorar que resultan del interesante voto salvado del magistrado Bonnelly Vega a la Sentencia TC/0768/24. La primera, es posible el control constitucional por efecto de que se puede replicar el escenario del 1844 cuando el Pedro Santana rodeó con sus tropas la asamblea constituyente en San Cristóbal a fin de que le sea concedido los plenos poderes del antiguo artículo 210 de la Constitución dominicana del 6 de noviembre de 1844. Una segunda hipótesis, aunque no la expresa el voto, pero, la derivo a partir de su lectura, viene del artículo 76 de la Constitución vigente que dice que son «nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada». Más que presionar bajo la amenaza del uso de la fuerza, aquí ya existe la alteración o subversión del orden constitucional.

Constitución bajo tensión, UNAM, México, 2017, pp. 43 y sgtes; JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho constitucional*, Vol. I, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo de Guzmán, 2024.

⁴⁸ KELSEN (Hans), *Teoría General del Estado*, 1925 [Comares, 2002], pág. 415..



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. En cuanto a la primera hipótesis, de ocurrir, es probable que estuviésemos frente a una situación de ruptura constitucional⁴⁹ donde el derecho se ha disuelto frente al derecho. Si este tipo de situaciones pudiera activar la “competencia” para el control constitucional del resultado de la reforma y de la Constitución misma ¿el uso de la fuerza para hacer respetar la cláusula de intangibilidad no daría pie a lo mismo?; ¿quién hará valer el control?

44. El derecho, en tal circunstancia, perdería el arraigo correspondiente y, como consecuencia de ello, no podría vincular con su decisión, sino que competiría el tribunal con otras fuerzas políticas. La única forma en que pudiera salir airoso es la apuesta política de que, al dictar su decisión, la decisión encuentre el suficiente arraigo político para ser justificada y aceptada, trayéndonos esto de vuelta al terreno de lo político. La fuerza allí no sería jurídica sino de la creencia política ante una ruptura política, por lo que el «control» del tribunal es político y sujeto a las vicisitudes de este no así a la certeza y estabilidad propio del derecho.

45. Por último, es posible que el artículo 76 pudiera prever una competencia particular derivado de la consecuencia de nulidad que atribuye a las acciones o decisiones adoptadas por requisición de fuerza armada o por autoridad usurpada. Es una tesis interesante, e incluso elegante, como forma de anclar a una determinada norma constitutiva constitucional una especie de atribución para hacer valer la nulidad prevista allí, así como el constituyente lo hizo respecto al artículo 6 constitucional al vincularlo con el artículo 185 de la Constitución. Si se realiza, entonces, la reforma como forma de requisición del poder mediante la fuerza, entonces, se pudiera alegar que la prohibición del artículo 267 de la Constitución queda exceptuada por el artículo 76 de la

⁴⁹ RAMÍREZ CLEVES (Gonzalo), *Límites de la reforma constitucional en Colombia. El concepto de Constitución como fundamento de la restricción*, Universidad del Externado, Bogotá, 2016 [2005], p. 280: “Cuando la identidad y continuidad de la Constitución anterior es negada por la elaboración de un nuevo documento constitucional”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución. Falta explorar mejor este argumento, pero, quizás al amparo de esta cláusula sí pudiera hablar de un límite del ejercicio de la reforma, pero, de todas formas, caeríamos en el mismo problema político ya descrito.

* * * *

46. Los señalamientos que anteceden exponen los aspectos que, a nuestro juicio, debieron ser considerados en la presente acción directa de inconstitucionalidad, en miras de precisar de una forma más integral su declaratoria de inadmisibilidad. Finalmente, también es importante explicar los problemas que supone «reconocer» una competencia inexistente al Tribunal Constitucional como es controlar la constitucionalidad de la Constitución, así como el resultado de la reforma; por más buenas intenciones que resulten de querer controlar el poder, se pone en juego la institucionalidad republicana del Tribunal Constitucional. Abrimos el presente voto relatando el mito griego de Faetón, donde para demostrar su filiación con Helios intentó manejar su carruaje, pero, causando daños a los mortales, siendo luego fulminado por Zeus; debemos evitar semejante destino a manos del constituyente. Por tales razones, respetuosamente, concuro con las motivaciones y el dispositivo, pero, salvando mi voto en los puntos abordados. Es cuanto.

Amaury A. Reyes Torres, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha cinco (5) del mes de diciembre 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria