



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

CONFERENCIA:

"LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DESDE NUESTRA CONSTITUCIÓN"

Magistrado

MILTON RAY GUEVARA

Presidente del Tribunal Constitucional

23 de mayo de 2017

Salón de Conferencias UFHEC, Recinto La Romana

Provincia La Romana, República Dominicana



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

Señoras y señores:

I. Origen y evolución de los derechos fundamentales

Los derechos fundamentales constituyen uno de los aspectos medulares del Derecho Constitucional contemporáneo, aunque no son en modo alguno algo nuevo en el constitucionalismo, sino que, antes bien, la protección de los derechos más preciados del hombre está genéticamente asociada al surgimiento del constitucionalismo desde finales de los siglos XVII y XVIII: de la gloriosa revolución inglesa, a la revolución norteamericana y la revolución francesa. Es más, podría afirmarse que la evolución del Derecho Constitucional está directamente signada por la idea de lucha contra las arbitrariedades del poder y por la necesidad de garantizar un conjunto de prerrogativas esenciales de los seres humanos.

Los derechos del hombre evolucionan en la tradición inglesa en un lento, pero sostenido proceso, como prerrogativas o privilegios de clase (de los señores feudales en la Carta Magna de 1215) hasta convertirse en “ley común de la tierra” que han de proteger



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

a todos los ciudadanos. Los derechos fundamentales cobrarán nuevo sentido en las antiguas colonias británicas en Norteamérica, al conceptualizarse como prerrogativas que anteceden al Estado y operan como límites a los poderes de gobierno. En la revolución francesa los derechos del hombre adquirirán mayor sentido de universalidad y encontrarán en la ley el mecanismo de delimitación y garantía. Es tal la importancia de los derechos que la Declaración francesa de 1789 expresará en su artículo 16 que *“toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, carece de constitución”*.

La expresión derechos fundamentales no se utiliza en el momento del surgimiento del constitucionalismo, sino que al influjo de las doctrinas ilustradas y racionalistas se utilizaban expresiones tales como “derechos naturales” para significar su sentido prepositivo; “derechos del hombre” para enfatizar su carácter universal; “derechos individuales” porque en su origen estos derechos atendían exclusivamente al individuo en contraposición al Estado. Luego, a partir de su institucionalización en los ordenamientos jurídicos, se utilizarían expresiones como



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

“libertades públicas”, especialmente en Francia, para significar su carácter de prerrogativas que demandan del Estado abstenerse de intervenir en la esfera de acción de los individuos; o “derechos subjetivos”, en la tradición alemana, para enfatizar su carácter de prerrogativas jurídicamente protegidas.

II. ¿Dónde nace el concepto de derechos fundamentales?

Para la doctrina francesa el termino aparece por primera vez en un discurso del jurista Portalis, uno de los redactores del Código Civil, relativo a un proyecto de ley sobre la propiedad. En el mismo, consideraba al derecho de propiedad como “derecho *fundamental* sobre el cual todas las instituciones sociales reposan y que para cada individuo es tanpreciado como la vida misma, ya que este asegura los medios para conservarla”. Y agregaba, “legisladores la ley reconoce que este derecho (de propiedad) es sagrado en la persona”.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

Para otros, el concepto de derechos fundamentales nace en la tradición alemana en la segunda mitad del siglo XIX, pero permanecerá prácticamente inédito hasta la segunda postguerra mundial en el siglo XX cuando es incorporado en la Ley Fundamental de Bonn, esto es, la Constitución alemana de 1949. Desde allí se expandió rápidamente en el constitucionalismo europeo y, posteriormente, al constitucionalismo latinoamericano. Los dominicanos acogimos esta noción en la Constitución de 2010, aunque desde la Constitución de San Cristóbal en 1844 incorporamos en nuestros textos constitucionales un catálogo de derechos humanos con nombres diversos: *“De las garantías”*, *“De las garantías de los dominicanos”*, *“De los derechos individuales”* y *“De los derechos individuales y sociales”*.

Otra noción que ha evolucionado paralelamente a la de “derechos fundamentales”, y que suele confundirse con ella, es la de “derechos humanos”. Esta última ha encontrado una amplia difusión en el derecho internacional: desde declaraciones carentes de fuerza obligatoria, hasta tratados jurídicamente vinculantes que procuran hacer viable el compromiso global con



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

la protección de los derechos esenciales del hombre. A pesar de que algunos autores utilizan ambos conceptos en forma intercambiable, considero que es más adecuada la distinción, porque el concepto derechos humanos es más abarcador que el de derechos fundamentales, al reflejar no solo prerrogativas jurídicamente vinculantes, sino también aspiraciones ético-morales para el perfeccionamiento del género humano frente a contingencias propias del poder, el entorno económico y social, los cambios culturales, los avances y peligros de la ciencia y la tecnología, la auto comprensión que los seres humanos tenemos acerca de nuestra realidad.

El concepto derechos fundamentales tiene mayor precisión porque se refiere ya a prerrogativas jurídicamente vinculantes en el contexto de un Estado determinado. Así, podría decirse que todos (o casi todos) los derechos fundamentales son derechos humanos, pero no todos los derechos humanos son derechos fundamentales. Tal como ha subrayado el profesor español Antonio Enrique Pérez Luño, los derechos fundamentales son *“aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa*



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada". Estos derechos se caracterizan por su carácter universal, como bien plantea el filósofo italiano Luigi Ferrajoli, al incluir "a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar". La distinción entre personas y ciudadanos es asumida en la Constitución dominicana al regular de manera particular, como veremos con más adelante, un conjunto de derechos fundamentales que solo pueden ejercidos por los poseedores de la ciudadanía dominicana.

III. Derechos fundamentales en la Constitución de 2010

El cambio de nombre para definir el catálogo de los derechos en el Título II de la Constitución de 2010 mediante la adopción del término "derechos fundamentales" nos acerca a los desarrollos normativos que están en boga en el constitucionalismo occidental. Este acercamiento, más que conceptual, es esencialmente estructural, ya que el listado de los derechos fundamentales es enriquecido con la incorporación de novedosas prerrogativas que hacen del catálogo de derechos de nuestra Constitución uno de los más completos de la región. Esta apuesta



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

por los derechos se fortalece con la permanencia de la cláusula constitucional que rechaza el carácter limitativo de los derechos (artículo 74.1), y la novedosa incorporación de una disposición que asigna “rango constitucional” a los tratados internacionales de derechos humanos adoptados por el país (artículo 74.3).

Los derechos fundamentales tienen una doble funcionalidad. En primer lugar, desde una *perspectiva subjetiva*, condensan las prerrogativas esenciales de las personas en relación al Estado (eficacia vertical) y también respecto a terceros, es decir, en las relaciones entre particulares (eficacia horizontal). En segundo lugar, tienen una *dimensión objetiva* en cuanto presupuestos de consenso del ordenamiento jurídico-político, así como del entramado social, económico e institucional, operando como parámetros legitimadores del quehacer estatal. Estas dos dimensiones son interdependientes y han de ser observadas sistemáticamente en la aplicación del derecho de la Constitución.

Uno de los aspectos que suelen ser abordados en el estudio científico de los derechos fundamentales es el relativo a sus fundamentos. Se han adoptado varias posturas interesantes en



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

búsqueda de los valores últimos que le sirven de sustento, para reflejar su carácter preponderante en el derecho constitucional, más allá de la sola voluntariedad del poder constituyente o de la soberanía estatal. No suele ser tarea sencilla encontrar criterios metafísicos de “fundamentalidad”; sin embargo, por fortuna, la Carta Magna de 2010 erige normativamente a la dignidad humana en el fundamento de la Constitución (artículo 5). Por su parte el artículo 38, expresa que también el Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad humana y se organiza *“para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes”*. Pero me atrevo a afirmar que, además de la dignidad, sirven de sustento al sistema de derechos fundamentales los valores de la igualdad y la libertad, los cuales aparecen imbricados junto a la dignidad en el artículo 8 de la Constitución. Así, la dignidad, la igualdad y la libertad ostentan una triple dimensión al ser valores, principios y derechos fundamentales, situados en la base misma del Estado Social y Democrático de Derecho, que constituyen el núcleo axiológico del sistema de los derechos fundamentales, por lo que no sería exagerado afirmar que el resto de los derechos fundamentales



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

son el despliegue y concretización de la dignidad, la igualdad y la libertad.

Debo resaltar que la Constitución de 2010, acorde con la cláusula del Estado social y democrático de derecho (Art. 7), fortaleció el catálogo de los derechos fundamentales con la incorporación de nuevos derechos económicos y sociales, así como novedosos derechos colectivos y difusos como el medio ambiente. Esta constitución retoma una parte del legado de la Constitución de 1963, enriquecido con los aportes de la experiencia constitucional comparada. Así, pues, en el Título II conviven derechos civiles y políticos o “de primera generación”, que conforman zonas de inmunidad y abstención al poder estatal, con derechos sociales y económicos que sintetizan las exigencias prestacionales de la “segunda generación”, hasta desarrollos normativos de “tercera generación” como son los derechos colectivos y difusos.

La multiplicidad de derechos contenidos en las diversas categorías del Título II, radiografiadas junto a los ya mencionados derechos de ciudadanía, sintetizan el espíritu de pluralidad que



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

presidió la adopción de la Constitución. Como bien ha señalado Flavio Darío Espinal: *“La Constitución de 2010 no establece distinción entre las diferentes categorías de derechos ni en cuanto a su importancia ni en cuanto a su nivel de protección. Todos los derechos son fundamentales. Es decir, [se] plasma de manera formal la visión de integridad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales. A diferencia de otras constituciones, la Constitución dominicana no establece secuencias o mecanismos distintos en cuanto a la realización y protección de estos derechos”*. Ello plantea importantes desafíos prácticos para la tutela efectiva de los derechos cuya garantía demanda prestaciones o mandatos de hacer, pero confío plenamente en que el Tribunal Constitucional sabrá separar la *paja del grano*, como lo ha estado haciendo, para asegurar una tutela jurisdiccional constitucionalmente adecuada a cada derecho fundamental.

A) Derechos civiles y políticos

En el campo de los derechos civiles y políticos o derechos de *“primera generación”* se mantiene la esencia de la Constitución



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

anterior, aunque fortaleciendo y ampliando su alcance. En lo que respecta al derecho a la vida, la Constitución preserva no solo la prohibición tradicional de la pena de muerte que data de 1924, sino que consagra la protección de la vida desde la concepción hasta la muerte.

En cuanto a la igualdad como derecho, la Carta Sustantiva reconoce la igualdad entre hombres y mujeres, abriendo los cauces para la implementación de medidas de discriminación positiva tendentes a garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género (Art. 39.4). Esta previsión constitucional se manifiesta de manera particular en lo que respecta al deber estatal de fomentar la participación equilibrada de hombres y mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular, para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado (Art. 39.5 CD).

Esta sensibilidad hacia la protección de la igualdad entre hombres y mujeres ha ocupado parte importante de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Podemos mencionar



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

como ejemplos la sentencia TC/0070/15, donde declaramos inconstitucional el artículo 35 de la Ley 1306-bis sobre Divorcio, que exigía a la mujer divorciada esperar que transcurrieran diez (10) meses después del divorcio para casarse de nuevo, cuando se tratase de una persona distinta de su ex esposo. Igualmente, en la sentencia TC/0159/13, el TC rechazó una acción directa en inconstitucionalidad en contra de la Ley 12-00 que en lo relativo a la participación política y a la nominación de candidatos preserva una proporción mínima de 33 por ciento por las mujeres.

Otro aspecto de la igualdad que merece resaltarse es el mandato de *“promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva [instando al Estado a que adopte] las medidas [que sean necesarias] para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión”* (Art.39.3). Esta cláusula de igualdad material constituye el presupuesto de los derechos económicos y sociales que concretizan derechos prestacionales que demandan del Estado, como veremos en breve, el impulso de políticas públicas y la



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

adopción de medidas positivas que tiendan a incidir en la vida de las personas y la comunidad en general.

Continuando con los derechos de *primera generación*, es apreciable una mejor sistematización de las distintas manifestaciones del derecho a la libertad y seguridad personal (Art. 40), a la vez que se incorporan a la Constitución algunas normas previamente asimiladas en la legislación procesal penal y en los tratados internacionales sobre derechos humanos. En este sentido, podemos mencionar: a) la obligación de identificarse de las autoridades que ejecuten medidas privativas de libertad (Art. 40.2); b) el deber de las autoridades de informar a las personas detenidas de sus derechos al momento de su detención (Art. 40.3); c) el derecho de éstas de comunicarse de inmediato con sus familiares, abogados o personas de confianza, quienes a su vez tienen el derecho a ser informados del lugar donde se encuentra la persona detenida y los motivos de su detención (Art. 40.4); d) el carácter excepcional de las medidas de coerción restrictivas de la libertad personal (Art. 40.9) y e) la finalidad reeducativa de las penas privativas de libertad (Art. 40.16).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

A seguidas, se prohíbe la esclavitud no solo en su concepción tradicional, sino que la prohibición se extiende a otras formas contemporáneas de esclavitud vinculadas a la trata y el tráfico de personas (Art. 41). La comprensión de las fuertes limitaciones a los derechos fundamentales que suponen la trata y el tráfico de personas, por estar vinculada directamente con la de esclavitud, acerca la Constitución dominicana a los estándares más avanzados sobre la materia a nivel internacional. La asimilación de la trata y el tráfico de personas a la esclavitud no es ociosa, pues como ha señalado la Corte Europea de Derechos Humanos *“la trata de seres humanos, por su propia naturaleza y finalidad de la explotación, se basa en el ejercicio de las competencias de los atributos del derecho de propiedad. Se trata a los seres humanos como mercancías que se compran y se venden y son sometidos a trabajos forzosos, no solo se les paga poco o nada en la industria del sexo, sino también en otros lugares. [Además] no cabe duda de que el tráfico pone en peligro la dignidad humana y las libertades fundamentales de sus víctimas y no puede considerarse compatible con una sociedad democrática”* (Caso *Ranstevs. Chipre y Rusia* No. 25965, 7 de enero del 2010).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

La Constitución de 2010 perfecciona, además, el derecho a la integridad personal (Art.42), condenando la violencia intrafamiliar y de género (Art. 42.2), así como el sometimiento, sin consentimiento previo, a experimentos y procedimientos que no se ajusten a normas científicas y bioéticas internacionalmente reconocidas, así como tampoco a exámenes o procedimientos médicos, excepto cuando se encuentre en peligro la vida (Art. 42.3). En vinculación al derecho a la integridad personal debemos destacar la línea jurisprudencial desarrollada a partir de la sentencia TC/0010/12, donde el TC, reconociendo los altos índices de violencia intrafamiliar y uxoricidios y ante la posibilidad de que la esposa denunciante o querellante pierda la vida, justificó que ante una denuncia o querrela, el Ministerio de Interior y Policía o el Ministerio Público incauten cualquier arma de fuego que posea un imputado hasta que sea dictada una sentencia con la autoridad irrevocable de la cosa juzgada.

El derecho al libre desarrollo de la personalidad es otra de las novedades que nos ofrece la Constitución de 2010 (Art. 43). Este derecho constituye un principio general de libertad del individuo. A pesar de la parquedad con que la Constitución aborda este



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

derecho el Tribunal Constitucional ha ido interpretándolo y concretándolo. En efecto, de la sentencia TC/0027/13 se desprende que constituye un atentado a este derecho mantener una ficha policial sin que el recurrente tenga un expediente a su cargo. También en la sentencia TC/0088/14, el Tribunal advirtió cómo el trabajo permite a la persona *“no solo obtener los recursos que le permitan subsistir, sino que este se presenta como un presupuesto necesario para el desarrollo del proyecto de vida personal.”*

En relación al derecho a la intimidad y el honor personal existe un salto cuantitativo y cualitativo importante (Art. 44). El derecho a la inviolabilidad del domicilio se extiende de manera expresa al hogar y a todo recinto privado de la persona, salvo orden de autoridad judicial competente o en caso de flagrante delito. (Art. 44.1). Se amplía, además el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia y se introduce innominadamente el derecho a la autodeterminación informativa que implica el derecho de toda persona de *acceder a la información y a los datos que sobre ella o sus bienes reposen en los registros oficiales o privados, así como conocer el destino y uso que se haga de los mismos*, salvo las



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

limitaciones fijadas por la ley (Art. 44.2). A esto se suma la disposición que establece que *el manejo, uso o tratamiento de los datos e informaciones de carácter oficial que recaben las autoridades encargadas de la prevención, persecución y castigo del crimen, sólo podrán ser tratados o comunicados a los registros públicos, a partir de que haya intervenido apertura a juicio de conformidad con la ley* (Art. 44.4)

En relación al honor el TC ha sostenido en la Sentencia TC/00/75/16 que la esencia del honor se basa en la dignidad humana, por lo que *“los ataques que se realizan al honor los debemos entender como ataques inmediatos contra la dignidad de la persona: en su autoestima y fama (heteroestima)... [E]l derecho individual a la protección del propio buen nombre no refleja más que nuestro concepto básico de dignidad esencial y valor de todo ser humano, un concepto que ha de hallarse en la raíz de cualquier sistema decente de libertad ordenada”*. Este derecho procura proteger a la persona *“contra el escarnecimiento o la humillación, ante sí o ante los demás, e incluso frente al ejercicio arbitrario de las libertades de expresión o información, puesto que la*



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

información que se comuniquen, en ningún caso puede resultar injuriosa o despectiva.”

El TC ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre el derecho a la intimidad y sus distintas desmembraciones. De manera especial, ha realizado una labor de ponderación entre éste y el derecho a la libertad de expresión e información, que también adquiere una mayor concreción a partir de la Constitución de 2010, ya que se constitucionaliza el derecho de acceso a la información pública (Art. 49.1), se protege el secreto profesional y la cláusula de conciencia del periodista (Art. 49.3), a la vez que se garantiza el acceso equitativo y plural a los medios de comunicación propiedad del Estado (Art. 49.5). En vinculación con el derecho a la intimidad, el Tribunal ha establecido que excepcionalmente, el derecho de libre acceso a la información pública puede ser limitado por aquél (caso Sentencia TC/0042/12). Además, ha previsto que cuando se produzca una colisión entre estos derechos será preciso y necesario constatar, con carácter previo, la relevancia pública de la información y la veracidad de los hechos y afirmaciones contenidos en esa información (TC/0011/12).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

La libertad de conciencia y de cultos se mantiene en los mismos términos que en la Constitución anterior (Art. 45). La libertad de tránsito es ampliada, rescatando en cierta medida la impronta de la Constitución de 1963, al prohibir que ningún dominicano(a) pueda ser privado del derecho a ingresar al territorio nacional o, que pueda ser expulsado o extrañado del mismo, salvo en caso de extradición de conformidad con la ley y los acuerdos internacionales vigentes (Art. 46.1). Se incorpora, además, el derecho de asilo por razones políticas, sin que entren dentro de esta categoría el terrorismo, los crímenes contra la humanidad, la corrupción administrativa y los delitos transnacionales (Art. 46.2).

La libertad de asociación y de reunión se mantienen (Arts. 47 y 48), con la particularidad de que respecto de la libertad de reunión se especifica que las personas pueden reunirse “*sin permiso previo*”, con lo que se salda una antigua discusión sobre la necesidad o no de permiso de la autoridad para realizar una reunión o manifestación pública. Ello no impide a que se regule por ley los mecanismos de información previa a la autoridad



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

competente para asegurar otros derechos como la libertad de tránsito y la protección de los mismos manifestantes.

B) Derechos económicos, sociales, culturales y deportivos

Como ya señalamos, uno de los mayores logros de la Constitución de 2010 es la ampliación y el fortalecimiento de los derechos económicos y sociales. Por primera vez se incorporan en la Constitución en esta categoría los derechos del consumidor y la seguridad alimentaria, al tiempo que se replantean algunos derechos prefigurados en la Constitución anterior.

En el ámbito de la libertad de empresa, se prevén una serie de obligaciones estatales tendentes a garantizar la efectividad de su ejercicio; en este sentido, el Estado debe favorecer y velar por la competencia libre y leal (Art. 50.1); podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad (Art. 50.2) y podrá otorgar concesiones de conformidad con la ley cuando se trate de explotación de recursos naturales en sentido general o de la prestación de servicios públicos (Art. 50.3).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

La Constitución de 2010, en lo relativo al derecho de propiedad y a la expropiación, introduce cambio importante. El previo pago del justo valor de una propiedad, solo puede ser obviado en caso de declaratoria de estado de emergencia o de defensa. Esto implicaría, que el procedimiento de declaratoria de urgencia que permite al Estado la toma de posesión del bien, antes de la transferencia formal del título de propiedad, previsto en la Ley 344 de 1943 estaría viciado de inconstitucionalidad (Artículo 51 numeral 1ero). Las expropiaciones no pagadas por el Estado, durante generaciones constituyen una grosera violación continua del derecho de propiedad y de la Constitución de la República.

El referido artículo incorpora, además, el concepto de *función social* del derecho de propiedad (Art. 51), prevé taxativamente los casos en los cuales los bienes de las personas podrán ser objeto de confiscación o decomiso (Art. 51.5), a la vez que reserva al legislador el establecimiento del régimen de administración y disposición de los bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio (Art. 51.6).



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

En relación a los derechos de la familia, se garantiza constitucionalmente la protección de las uniones de hecho (Art. 55.5) y la igualdad de los hijos ante la ley, sin importar la naturaleza de la filiación (Art. 55.9), disposiciones que tienen su antecedente en la Constitución de 1963. En relación al primero de estos asuntos el TC se ha pronunciado reconociendo que la protección de las uniones de hecho tiene consecuencias jurídicas que inciden favorablemente en reconocer al cónyuge supérstite o sobreviviente una pensión en condiciones análogas a las fundadas en el matrimonio (caso sentencia TC/0012/12). Además, se reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social (Art. 55.11), reivindicando con ello la contribución de las mujeres en la vida de pareja cotidiana. La Constitución hace reconocimiento del valor de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo de la Nación (Art. 55.13), todo lo cual amerita una mayor proactividad estatal que, a través de políticas y programas de apoyo, asegure la participación de los jóvenes en todos los ámbitos de la vida nacional y particularmente, el acceso a su primer empleo.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

La protección de los grupos vulnerables es otro de los objetivos que perfecciona la Constitución de 2010. En lo que respecta a la protección de las personas menores de edad, la Constitución asume la primacía del interés superior del niño (Art. 56), la erradicación del trabajo infantil (Art. 56.1), porque a los niños el trabajo les queda grande, y su participación en la vida familiar, comunitaria y social. En el caso de los adolescentes, se introduce el deber estatal de crear oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta (Art. 56.3). Respecto de las personas de la tercera edad, se proclama el deber del Estado de garantizarles los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia (Art. 57). La protección de las personas con discapacidad abre los cauces para la implementación de medidas de discriminación positiva necesarias para propiciar su integración familiar, comunitaria, social, laboral, económica, cultural y política (Art. 58).

Nuestra Carta Magna reconoce el derecho de toda persona a una vivienda digna con servicios básicos esenciales (Art. 59). Con esto se perfecciona el concepto de vivienda cómoda e higiénica plasmado en la Constitución anterior, vista como una necesidad



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

sustentada en un interés social. Hoy en día se trata de un verdadero derecho que impone al Estado el deber de fijar las condiciones necesarias para su efectividad y promover planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social priorizando en dichos planes el acceso legal a la propiedad inmobiliaria titulada.

La configuración del derecho a la seguridad social se mantiene en términos similares a la Constitución anterior, pero, como apuntamos, se insiste en su garantía respecto de las personas de la tercera edad (Art. 60).

El *acceso al agua* potable (Art. 61.1), en el contexto del derecho a la salud, es otra de las novedades de la Constitución de 2010. El Tribunal Constitucional ha tutelado en varias ocasiones este derecho, reconociendo que merece una protección reforzada en el entendido de que *“[l]os sistemas de abastecimiento de agua potable son considerados parte integral de los servicios de salud que los Estados tienen que proporcionar a toda la población, bajo el entendido de que este “[...] es un recurso natural limitado y un*



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

bien público fundamental para la vida y la salud” (sentencia TC/0049/12).

El derecho al trabajo se configura, además, como un deber y una función social que se ejerce con la protección y la asistencia del Estado (Art. 62). Existe un avance significativo en relación al texto anterior: se consagra la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo (Art. 62.1); el principio de que nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar en contra de su voluntad (Art. 62.2); el derecho a la capacitación profesional de los trabajadores(as), así como el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal (Art. 62.3). Se establece la obligación del empleador de garantizar a los trabajadores condiciones de seguridad, salubridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados (Art. 62.8). El derecho a un salario justo se sitúa como un componente esencial del derecho al trabajo a la vez que se garantiza el pago de igual salario por trabajo de igual valor (Art. 62.9). Pero la Constitución de 2010 da un paso más al declarar de alto interés la aplicación de las normas laborales relativas a la nacionalización del trabajo, con lo cual se refuerza la necesidad



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

de asegurar que la mano de obra dominicana tenga acceso a la mayor cantidad posible de puestos laborales (Art. 62.10).

El catálogo de los derechos sociales culmina con el derecho a la educación, el cual es replanteado en términos verdaderamente significativos (Art. 63). Es el de más extensa regulación en el texto tomando en consideración que la educación tiene por objeto “*la formación integral del ser humano a lo largo de toda su vida*” (Art. 63.1). La Constitución propende por el *derecho a una educación integral, de calidad, permanente y en igualdad de condiciones y oportunidades* (Art. 63.3), por lo que consagra la responsabilidad de la familia en la educación de sus integrantes y su derecho a escoger el tipo de educación de sus hijos menores (Art. 63.2). No solo la educación básica se declara obligatoria, sino también a nivel inicial y medio (Art. 63.3). Reconoce, además, la iniciativa privada en la creación de instituciones y servicios de educación (Art. 63.12). Consagra el deber del Estado de financiar la educación superior en el sistema público (Art. 63.3). Asimismo, otorga una importancia estratégica a la carrera docente reconociendo su carácter fundamental para el pleno desarrollo de este derecho (Art. 63.5) y consagra la obligación del Estado de



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

garantizar educación a quienes tienen necesidades especiales y capacidades excepcionales (Art. 63.6).

La inversión sostenida y creciente del Estado en educación, ciencia y tecnología (Art. 63.10) y el deber de los medios de comunicación social, públicos y privados de contribuir a la formación ciudadana (Art.63.11) son otros de los objetivos constitucionales. Uno de los grandes logros de la Constitución de 2010 en cuanto al derecho a la educación es sin duda alguna la incorporación de la enseñanza de la Constitución en todas las escuelas y colegios del país (Art. 63.13). El Tribunal Constitucional y el Ministerio de Educación han unido esfuerzos para que esta disposición despliegue toda su eficacia práctica y se forje una nueva generación constitucional, consciente de sus derechos y deberes.

Otra novedad constitucional son los derechos culturales y deportivos. El derecho a la cultura se configura básicamente como el derecho a participar y actuar en la vida cultural de la Nación, al pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

culturales, de los avances científicos y de la producción artística y literaria. (Art. 64).

El derecho al deporte abarca, además, el derecho a la educación física y a la recreación (Art. 65). El Estado asume el deporte y la recreación como política pública de educación y salud (Art. 65.1), y establece una reserva de ley que dispondrá los recursos, estímulos e incentivos para la promoción del deporte para todos, la atención integral de los deportistas, el apoyo al deporte de alta competición y a los programas y actividades deportivas en el país y en el exterior (Art. 65.2).

Necesariamente, la consecución real y efectiva de estos derechos implica que el Estado establezca una serie de políticas que promuevan y estimulen el ejercicio de estos derechos. La conjugación de estos derechos en la misma sección rememora un aforismo que data de la antigüedad: *mente sana, cuerpo sano*.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

C) Derechos colectivos y difusos

Nuestra Constitución incorpora los derechos colectivos y difusos o derechos de “*tercera generación*” como parte del catálogo de derechos fundamentales (Art. 66). En esta disposición se incluyen la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora (Art. 66.1), la preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico (Art. 66.3) y la protección del medio ambiente (Art.66.2). Este último derecho se desarrolla especialmente en el artículo 67 de la Constitución. La protección del medio ambiente se ha manifestado en varias sentencias del Tribunal donde podemos destacar la sentencia TC/0167/13 sobre Loma Miranda, que dispone que la exploración y explotación de recursos mineros (que son recursos naturales no renovables) deben ajustarse a criterios medio ambientales sostenibles.

D) Derechos de ciudadanía

Hay un conjunto peculiar de derechos fundamentales que no están enlistados en el Título II de la Constitución, sino que



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

aparecen en la Sección II del Capítulo V del Título I, los derechos de ciudadanía (Art. 22). Son éstos: los derechos a elegir y ser elegibles a los cargos públicos (Art. 22.1); el derecho a decidir sobre los asuntos que se les proponga mediante referendo (Art. 22.2); el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal (Art. 22.3); el derecho de petición y respuesta (Art. 22.4); el derecho a denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones (Art. 22.5). A los cuales yo agregó, a pesar de que es una discusión abierta, el derecho de accionar en inconstitucionalidad de la ley y otras disposiciones normativas de alcance general, porque todo ciudadano tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido con relación a la supremacía constitucional cuando ella es puesta en riesgo por normas y actos de alcance general. Como he sostenido, comparto el criterio de que el primer y principal derecho constitucional que los ciudadanos tienen en un Estado de derecho es el derecho al respeto de la supremacía de la Constitución, es decir, de la propia voluntad popular expresada en la ley sustantiva.

Los derechos de ciudadanía aseguran a sus titulares la participación en los asuntos públicos, no solo para legitimar con



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

el sufragio a las autoridades políticas electivas, sino, para asegurar la participación directa de la ciudadanía en determinados supuestos constitucionalmente reconocidos y legalmente regulados. Con esto se asegura la efectividad del principio democrático establecido en el artículo 2 de la Constitución al afirmar que *“la soberanía reside en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen la Constitución y las leyes”*. Esta conexión entre la soberanía popular y los derechos de ciudadanía es lo que justifica que la Constitución haya particularizado el tratamiento de estos derechos en el Título I de la Constitución, intitulado *“De la Nación, del Estado, de su Gobierno y de sus Principios Fundamentales”*. También se explica el por qué estos derechos están vedados a los extranjeros, con lo que su universalidad como derechos fundamentales se entiende en el sentido de que corresponden a todos los ciudadanos dominicanos.

Sobre este tema no debemos omitir el hecho de que por la Constitución de 2010 y la vigente todos los derechos son fundamentales, contrariamente a otros países como España



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

donde esa categoría es reservada para determinados derechos como la dignidad de la persona, la vida, la libertad, el libre desarrollo de la personalidad, la seguridad, entre otros. Igualmente debemos destacar que a tenor de lo dispuesto por el artículo 74 constitucional los derechos establecidos en el Título II y en el artículo 22 del Título I de la Constitución no agotan el listado de derechos. En virtud de que, en el artículo 74, numeral 1 constitucional, proclama que los derechos y garantías fundamentales “no tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza”. Nuestra Constitución no podría ser más generosa.

En todo caso la polémica que se pueda plantear en torno a la tesis de una parte de la doctrina, que no le reconoce el carácter de derechos fundamentales a determinados derechos aunque estén en la Constitución, deberá ser zanjada en su momento, como en todas partes, por el Tribunal Constitucional.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

E) Deberes fundamentales

No puedo dejar de referir lo establecido en el artículo 75 de la Constitución, cito: “*Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad*”. Aparecen aquí el anverso de los derechos, esto es, los deberes fundamentales. El texto constitucional menciona como deberes: el acatar la Constitución y las leyes, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ellas (Art. 75.1); votar, siempre que se esté en capacidad de hacerlo (Art. 75.2); prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación (Art. 75.3); prestar servicios para el desarrollo (Art. 75.4); abstenerse de realizar actos perjudiciales a la estabilidad, independencia o soberanía del país (Art. 75.5); tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a la capacidad contributiva (Art. 75.6); dedicarse a un trabajo digno de su elección (Art. 75.7); asistir a los establecimientos educativos (Art. 75.8); cooperar con el Estado en cuanto a la asistencia y seguridad social, de acuerdo con sus posibilidades (Art. 75.9); actuar conforme al principio de



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

solidaridad social (Art. 75.10); desarrollar y difundir la cultura dominicana y proteger los recursos naturales (Art. 75.11), así como velar por el fortalecimiento y calidad de la democracia, el respeto del patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública (Art. 75.12).

IV. Garantías de los derechos fundamentales

El filósofo italiano Norberto Bobbio afirmó en una pequeña obra titulada *“El tiempo de los Derechos”* que la principal problemática que debíamos enfrentar hoy día no era encontrar el fundamento de los derechos fundamentales, porque ello estaba asegurado – según él– con el reconocimiento universal de la Declaración de Derechos Humanos de 1948, sino el de protegerlos. Esto nos lo recuerda de alguna manera el artículo 8 de la Constitución al señalar que la función esencial del Estado es *“la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto a su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas”*.



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

Una vez definidos los derechos fundamentales, el Título II se ocupó de las garantías que corresponderían a su protección. El artículo 68 lo anuncia con rotundidad: *“La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley”*. Las garantías constituyen requerimientos indispensables del sistema de derechos fundamentales, por lo que concuerdo con quienes afirman que no hay derechos sin garantías.

Los derechos fundamentales (al igual que el resto de las disposiciones constitucionales) vinculan a todos los poderes públicos y a los particulares, si bien en relación a estos últimos puede haber matizaciones dependiendo de las obligaciones que se deriven de los derechos concretos. Con esa matización, podría señalarse que la realización efectiva de los derechos compete a



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

todos. Ello se manifiesta en la forma de prohibiciones (u obligaciones de no hacer) y prestaciones (u obligaciones de hacer). Ferrajoli denomina estas obligaciones garantías primarias, puesto que aseguran el cumplimiento del derecho en sus propios términos. Estas “garantías primarias” han de ser cumplidas por el legislador, la administración y el resto de las autoridades con capacidad de articular y ejecutar políticas públicas, así como los particulares en posición de acreedores frente a los más débiles (o deudores) en una relación jurídica.

Cuando las “garantías primarias” fallan se activa un sistema de protección de garantías secundarias a través del poder jurisdiccional. Las garantías secundarias o jurisdiccionales son desarrolladas en el texto constitucional a partir del artículo 69. Las primeras, de carácter genérico e interconectadas entre sí, son la tutela judicial efectiva y el debido proceso. La tutela judicial efectiva se refiere al acceso a los jueces y tribunales para obtener una respuesta jurídica, respetuosa de las garantías procesales establecidas en el artículo 69 constitucional, y la consiguiente ejecución de lo decidido. El segundo aglutina precisamente esas garantías procesales para asegurar que los ciudadanos se



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

encuentren en condiciones de defender, de manera adecuada, sus derechos fundamentales ante cualquier tipo de actuación del Estado que pueda afectarlos. Es más, el TC ha considerado que el debido proceso ha permeado todas las actuaciones de la administración, no solo públicas, sino, también entes privados, lo que trae como consecuencia que las entidades sin fines de lucro, las asociaciones y personas jurídicas de derecho privado también se encuentran obligadas a cumplir el orden constitucional y al respeto de los principios y garantías fundamentales (Sentencia TC/0192/16).

Hay tres garantías constitucionales, que constituyen procesos especiales, para la tutela de derechos fundamentales: el amparo, hábeas corpus, y el hábeas data. El primero es el más amplio de los tres, porque está llamado a tutelar, frente a actos u omisiones manifiestamente ilegales o arbitrarias por parte de la autoridad o de los particulares, los derechos fundamentales no protegidos por el hábeas corpus y el hábeas data. El hábeas corpus opera frente a la vulneración o amenaza ilegal, arbitraria o irrazonable de la libertad; y el hábeas data es un medio de protección para conocer, acceder y, cuando proceda, actualizar, rectificar o exigir



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

la suspensión de los datos personales que consten en bancos de datos públicos o privados.

La protección de los derechos fundamentales que ofrece el poder jurisdiccional procede cuando fallan la realización de los mandatos de prohibiciones y prestaciones (o garantías primarias) que de ellos derivan. El Poder Judicial –y el Tribunal Superior Electoral– son las instancias primarias de protección de los derechos fundamentales, no solo a través de los procesos especiales como el amparo, hábeas corpus y hábeas data, sino en el marco general de sus diversas competencias jurisdiccionales para asegurar la tutela judicial efectiva. Cuando la tutela jurisdiccional que ofrecen estas dos instancias del Poder Jurisdiccional se considera insuficiente o deficiente, los afectados pueden apoderar a la jurisdicción revisora del Tribunal Constitucional para obtener una tutela jurisdiccional efectiva.

El rol a que está llamado el Tribunal Constitucional no se contrae exclusivamente a la tutela particular de los derechos, sino que es más general, al contribuir con sus precedentes a la concreción y desarrollo de los derechos fundamentales, así como al



REPÚBLICA DOMINICANA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PRESIDENCIA

Magistrado Milton Ray Guevara, Presidente del Tribunal Constitucional

direccionamiento de su efectividad jurídica frente al resto de las autoridades estatales o los particulares. Esta última función, de naturaleza pedagógica, es lo que justifica que para acceder al TC se exija una especial relevancia o trascendencia que justifique un pronunciamiento del tribunal, pues de lo contrario éste podría quedar convertido en una cuarta instancia (en los recursos de revisión de sentencias jurisdiccionales) o en un tribunal de apelación (en el caso de los recursos de revisión de amparo), con el riesgo que ello entrañaría para la propia capacidad de respuesta del TC y de la eficacia de su actividad como jurisdicción de cierre del sistema de protección de los derechos fundamentales.

¡Muchas gracias!