



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0092/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-2018-0043, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC. contra el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiún (21) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-01-2018-0043, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC. contra el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La norma impugnada en inconstitucionalidad es el artículo 44, numeral 6, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018) que establece lo siguiente:

Artículo 44.- Propaganda prohibida en el período de precampaña. Durante el período de precampaña o campaña interna, queda prohibido:

6) La difusión de mensajes negativos a través de las redes sociales que empañen la imagen de los candidatos será sancionada conforme a los artículos 21 y 22 de la Ley No.53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología.

2. Pretensiones de la parte accionante

2.1. Los señores Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC., mediante instancia recibida el doce (12) septiembre de dos mil dieciocho (2018), interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 44, numeral 6, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por ser violatorio a la Constitución dominicana en sus artículos 40, numeral 15, 49, 49, numeral 1, 69, numeral 7, 74, numerales 2 y 4.

2.2. Los accionantes, Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC., mediante la instancia antes señalada, tienen a bien concluir de la siguiente forma:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

SEGUNDO: Acoger, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad, y en consecuencia, declarar no conforme con la Constitución de la República el Art. 44 numeral 6 de la Ley No. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. (sic)

TERCERO: En consecuencia de lo anterior, declarar la nulidad del Art. 44 numeral 6 de la Ley No. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. (sic)

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

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. Los accionantes alegan que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales, cuyos textos rezan de la siguiente manera:

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:

15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 49.- Libertad de expresión e información. Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa.

1) Toda persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir información de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la ley;

2) Todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes noticiosas oficiales y privadas de interés público, de conformidad con la ley;

3) El secreto profesional y la cláusula de conciencia del periodista están protegidos por la Constitución y la ley;

4) Toda persona tiene derecho a la réplica y rectificación cuando se sienta lesionada por informaciones difundidas. Este derecho se ejercerá de conformidad con la ley;

5) La ley garantiza el acceso equitativo y plural de todos los sectores sociales y políticos a los medios de comunicación propiedad del Estado.

Párrafo.- El disfrute de estas libertades se ejercerá respetando el derecho al honor, a la intimidad, así como a la dignidad y la moral de las personas, en especial la protección de la juventud y de la infancia, de conformidad con la ley y el orden público.

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes:

2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;

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.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

4.1. Los accionantes, Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC., fundamentan su acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el doce (12) septiembre de dos mil dieciocho (2018), esencialmente, en los siguientes motivos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El enfoque democrático y pluralista que se encuentra en el preámbulo y cuerpo de la referida Ley de Partidos no se refleja en su Art. 44 numeral 6, al rezar de la manera siguiente:

“La difusión de mensajes negativos a través de las redes sociales que empañen la imagen de los candidatos será sancionada conforme a los artículos 21 y 22 de la Ley No.53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología”. (sic)

Lo que es peor, dicha disposición legal atenta contra principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República Dominicana, específicamente contra la libertad de expresión e información, principios de legalidad y razonabilidad, como se verá a continuación.

(...) las accionantes, la Fundación Prensa y Derecho Inc. Y el Lic. Namphi Rodríguez son destinatarios de la Ley No. 33-18, al constituir una norma de cumplimiento obligatorio para las personas físicas y jurídicas. Por demás, la Fundación es una organización de la sociedad civil cuya misión es la promoción de una cultura de respeto y observancia de los derechos fundamentales, entre los que se encuentran la libertad de expresión y prensa.

El hecho de que los accionantes puedan ser alcanzados por los efectos jurídicos de la norma hoy atacada en inconstitucionalidad hace incontrovertible su legitimación activa, al tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, tal como ha valorado en diversas oportunidades el Tribunal Constitucional (entre otras, sentencias TC/0077/2012, TC/0200/13 y TC/0075/16).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: Inconstitucionalidad por violación al derecho a la información de los ciudadanos, consagrado en el Art. 49 numeral 1 de la Constitución.

En el marco de una campaña electoral, la ciudadanía tiene derecho a obtener información relacionada con el accionar de los candidatos, sea esta negativa o positiva, pues la información garantiza la transparencia, permite fiscalizar las funciones públicas, pero sobre todo es una forma de fortalecer la democracia. (sic)

La punibilidad de la difusión de información sobre un candidato, no puede depender del hecho de que la misma sea “negativa” y “empañe” la imagen de éste, ya que ninguna de los anteriores calificativos guardan relación con la veracidad de la información o determinan si la misma invade el ámbito de la privacidad, o si responde a una intención dolosa de dañar la imagen y buen nombre del candidato, elementos que sí pudieran acarrear responsabilidad al agente. (sic)

Existe infinidad de supuestos en los cuales una información relacionada con el accionar público de un candidato pudiera resultar “negativa” para su imagen; pero al mismo tiempo resultar verídica y estar basada en fuentes confiables. La difusión de la información “empañará” la imagen del candidato y, por tanto, conforme a la redacción actual del Art. 44 numeral 6 de la Ley de Partidos, se corre el riesgo de que cualquier ciudadano que se haga eco de la información en una red social sea pasible de una pena privativa de libertad. Esta es una clara desnaturalización del ejercicio del libre acceso y, sobre todo, difusión de la información, por lo tanto, deviene en inconstitucional.

SEGUNDO: Inconstitucionalidad por violación a los artículos 49 de la Constitución y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sobre libertad de expresión; y violación al artículo 40 numeral 15 de la Constitución, que consagra el principio de razonabilidad.

En el contexto de una Constitución garantista y normativista como la que hoy impera en República Dominicana se plantea la necesidad de hacer un juicio de ponderación sobre la necesidad de disposiciones como las contenidas en el Art. 44 numeral 6 de la Ley de Partidos, a la luz del artículo 49 de la Constitución, para determinar el impacto negativo que una restricción tan gravosa puede generar en el ejercicio de un derecho fundamental como lo es la libertad de expresión, esencial para una sociedad democrática y pluralista.

Al mismo tiempo, sancionar con penas privativas de libertad un delito de palabra constituye una medida excesiva que no supera el test de razonabilidad consagrado en nuestra Constitución y aplicado ya en varias oportunidades por el Tribunal Constitucional.

Nuestro devenir histórico bien pudiera explicar las pretensiones de resguardar con disposiciones de “mordaza” el honor o la consideración de quienes ejercen la función pública. Lo que es inaceptable es que hoy, en el siglo XXI, luego de la República Dominicana haber ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción y teniendo en cuenta el hecho de que aquellos que ejercen la función pública están sujetos al escrutinio de la ciudadanía, se pretenda mantener legislaciones que no propician un debate público sincero y transparente en torno a los intereses colectivos.

Ya hoy se vive en una sociedad abierta, donde la transparencia, la contradicción y el pluralismo democrático exigen un nivel de protección legislativa del discurso sobre asuntos que son de interés públicos, y que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

muchas veces suelen aludir a funcionarios públicos, políticos y personas de notoriedad pública.

Es por ello que el Art. 44 numeral 6 de la Ley de Partidos no es compatible con nuestro orden constitucional actual, al imponer una sanción penal que propende a producir inhibición de la opinión pública sobre un asunto tan relevante como es la elección para candidatos para cargos públicos, al tiempo que violenta los derechos fundamentales de los posibles imputables, operando así como un verdadero mecanismo de censura previa, en franca violación al artículo 49 de nuestra Carta Magna.

En la jurisprudencia y la doctrina de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha dejado por sentado que las sanciones de privación de libertad por este tipo de delitos NO SON COMPATIBLES con la Convención American de Derechos Humanos, puesto que ellas producen un “efecto inhibitorio” en los ciudadanos que hacen opinión pública, que temerosos de perder su libertad personal se abstienen de emitir informaciones, juicios u opiniones que puedan afectar funcionarios públicos o particulares.

La Comisión y la Corte Interamericana han sostenido consistentemente que el test de necesidad de las limitaciones debe ser aplicado en forma más estricta cuando se trate de expresiones atinentes al Estado, a asuntos de interés público, a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o candidatos a ocupar cargos públicos, o a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, así como al discurso y debate políticos.

Por demás, la Corte y la Comisión han sido reiterativos en señalar que para resarcir el honor de alguien que se sienta afectado por una información o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una opinión debería bastar el derecho a réplica o rectificación que establece la Convención o, en caso de daños morales, un sistema de responsabilidad civil capaz de reparar el honor ofendido.

(...) no es compatible con nuestro orden constitucional el hecho de sancionar penalmente el ejercicio de la libertad de expresión en un medio de comunicación, como sería el Internet, cuando se refiera a asuntos de interés público, como es la elección de candidatos a cargos electivos, pues por su propia naturaleza, están sometidos al control social por medio de la opinión pública.

En primer lugar, se puede identificar que la finalidad de la norma es proteger el buen nombre e imagen de los candidatos en el marco de una campaña electoral. Ya se ha precisado que conforme el Sistema Interamericano la protección del honor de las personas que voluntariamente se involucran en los asuntos públicos, como es el caso de los candidatos a cargos electivos, deben ser ponderado frente al importancia que reviste el debate público sobre asuntos de interés general, ya que esto último promueve un ambiente democrático.

El medio para alcanzar tal fin ha sido la elaboración de una norma adjetiva que tipifica como ilícito penal el hecho de difundir mensajes “negativos” a través de las redes sociales que “empañen” la imagen de los candidatos, imponiendo sanciones consistentes en pena privativa de libertad y multa. Es decir, el legislador ha recurrido a la medida más extrema de la cual goza el Estado (última ratio) para alcanzar su fin, al haber criminalizado el hecho.

En cuanto a la idoneidad, si bien la medida cumple con una finalidad de evitar que la ciudadanía recurra a las redes sociales para “empañar” la imagen de los candidatos, la misma resulta incompatible con el ejercicio de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la libertad de expresión en el marco de una sociedad democrática, toda vez que la medida termina convirtiéndose en una forma de censura previa.

Al analizar la necesidad de la medida restrictiva de la libertad de expresión (...). Existen al alcance del legislador otras vías legales que de igual forma pueden dar respuesta, tales como la retractación y la indemnización civil.

Por último, en cuanto a la estricta proporcionalidad de la medida, el Tribunal Constitucional podrá constatar que definitivamente la imposición de penas privativas de libertad y multas resulta a todas luces excesivo y desproporcional, tomando en consideración el fin que se pretende alcanzar con la medida.

En este caso la afectación a la libertad de expresión es tan grave que la sanción penal degenera en un mecanismo de censura previa, ya que nadie se atrevería a expresarse libremente en relación a un candidato. Afecta además la forma en que la ciudadanía usa el Internet como medio de expresión y libre intercambio de ideas.

Por otra parte, los ciudadanos tienen derecho a obtener y compartir información y experiencias sobre el accionar de los candidatos, sin miedo a que dichas expresiones sean posteriormente tildadas de “negativas”, sobre todo porque dichas informaciones son de interés público.

TERCERO: Inconstitucionalidad por violación a los artículos 40 numeral 15 y 69 numeral 7 de la Constitución, los cuales consagran el principio de legalidad

Al analizar la referida disposición legal a la luz del principio de legalidad se verifica que la infracción no ha sido descrita de manera clara y precisa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por el legislador, del tal suerte que el Juez Penal solo puede hacer la adecuación de la conducta punible a cada caso en concreto recurriendo a criterios valorativos que le permitan dotar de contenido a los conceptos “mensajes negativos” y “empañar”, los cuales resultan a todas luces genéricos e inexactos por carecer de una definición inequívoca que garantice que serán aplicados de manera idéntica en todos los casos. Esta falencia se torna insalvable cuando recordamos que al Juez Penal le está vedado recurrir a la analogía para interpretar la norma penal.

Estamos pues ante un tipo penal indeterminado que deviene en inconstitucional por violar el principio de legalidad, expresado en el aforismo “nullum crimen nulla poena sine lege certa”.

De manera muy específica, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha referido que las normas que limitan la libertad de expresión deben estar redactadas con tal claridad que resulte innecesario cualquier esfuerzo de interpretación, sosteniendo además que, incluso si existen interpretaciones judiciales que las precisan, ello no es suficiente para suplir formulaciones demasiado amplias, pues las interpretaciones judiciales cambian o no son seguidas estrictamente, y no son de carácter general (Alegatos CIDH ante CorteIDH: caso Ricardo Canese vs. Paraguay, sentencia 31 de agosto de 2004).

Tal como se verifica, nuestra Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos exigen que el tipo penal contenga elementos suficientes para determinar la conducta prohibida, muy especialmente cuando las consecuencias son tan gravosas que derivan en penas privativas de libertad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sin embargo, tal como ha quedado establecido, el tipo penal analizado está construido con una imprecisión tal, que atenta contra el principio de legalidad y la seguridad jurídica de los ciudadanos, pudiendo llegar al extremo de convertirse en un mecanismo legal (mas no legítimo) de censura previa. Por tanto, dicha norma debe ser desechada del ordenamiento jurídico por contravenir el principio constitucional de legalidad.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del Senado de la República

5.1.1. El Senado de la República Dominicana remitió su escrito de conclusiones el dieciocho (18) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), mediante el cual solicita que se rechace la presente acción directa de inconstitucionalidad, en resumen, bajo los siguientes argumentos:

2. Que la ley objeto de esta opinión, fue originada en el Senado de la República, depositado como proyecto de ley en fecha 12 de febrero del año 2018, mediante número de iniciativa 00575-2016-PLO-SE.

3- Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto ley en fecha 07 de marzo del año 2018, siendo remitido a una Comisión Especial para fines de estudio e informe, aprobándose dicho proyecto de ley en primera lectura en fecha 11 de abril del año 2018, y en una segunda lectura el 25 de abril del año 2018; dicho proyecto aprobado fue despachado hacia la Cámara de Diputados al Senado con modificaciones en fecha 9 de agosto del año 2018, fueron aceptadas las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados en fecha 9 de agosto del año 2018, siendo finalmente aprobada en única lectura en fecha 9 de agosto del año 2018. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado cumpliendo con los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio del año 2015, Constitución que regía al momento de ser sancionada la ley objeto de la presente opinión, los cuales estipulan lo siguiente: “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 secciones (sic) consecutivas. Artículo 99- Aprobado un proyecto de ley en una de las Cámaras, pasara a la otra para su oportuna discusión observando las mismas formalidades constitucionales. Si esta cámara le hace modificaciones, devolverá dicho proyecto modificado, a la otra Cámara en que se inició, para ser conocidas de nuevo en única discusión y, en caso de ser aceptada dicha modificaciones, esta última cámara enviara la ley al Poder Ejecutivo. Si aquellas son rechazadas, será devuelto a la otra cámara y si esta las apruebas, enviara la ley al Poder ejecutivo. Si las modificaciones son rechazadas, se considera desechado el proyecto”. (sic)

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistente en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido posteriormente al Poder Ejecutivo para fines de su promulgación.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del 13 de agosto del año 2018, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La concentración de todo el conocimiento de la historia de la humanidad en manos de todos los ciudadanos sin límite alguno a traído como consecuencia algunos fenómenos que anteriormente no existían que atañen contra la integridad moral de los ciudadanos, de manera que esa libre expresión debe tener un límite que preserve la aplicación de la misma ley, no olvidemos que durante algunos periodos electorales de carácter internacional esa práctica ya ha obtenido resultados negativos. En nuestro país en el pasado hemos tenido un caso notorio que es de conocimiento público, de manera que al no establecer la Ley una sanción directa emanada de la misma, si no que transfiere su vulneración a un texto legal que se aplica en otra Ley especial, somos de opinión que el mismo no es contrario a la Constitución de la República. (sic)

5.2. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

5.2.1. La Cámara de Diputados remitió su opinión y escrito de conclusiones el dieciocho (18) de octubre de dos mil dieciocho (2018), mediante el cual solicita, en cuanto a la forma, que se inadmita la presente acción directa en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, en razón de que los accionantes no exponen, de una manera clara y precisa, los motivos por los cuales entienden que se produce una transgresión a estos textos constitucionales y, en cuanto al fondo, solicita que la referida acción directa en inconstitucionalidad sea rechazada por improcedente, mal fundada, y carente de fundamentos constitucionales, argumentando, en resumen, lo siguiente:

7.1.- Desde nuestra óptica, no se vislumbra que la ley atacada, altere en modo alguno el orden constitucional, y, en consecuencia, violente los principios protegido por los artículos aludido como ha denunciado el accionante. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.2.- Contrario a lo que se alegan, el artículo 44 numeral 6 de la Ley 33-18, vienen a democratizar la libertad de expresión y difusión de pensamiento a través del medio escrito tecnológico, sin alterar la veracidad de lo que se comunica y no impide a ningún ciudadano e institución a comunicar su pensamiento y su criterio en el marco de la realidad en la república dominicana. (sic)

7.3.- Del planteamiento anterior se desprende, que no existe perjuicios para ninguna agrupación política, ni de ningún ciudadano debido a que se aplica las misma reglas para todos los ciudadanos y para todos los partidos políticos. (sic)

7.4.- El espíritu del legislador, con la creación de los artículos 44 numeral 6 de la Ley No. 33-83, fue resolver una situación agravio y daños desmesurados de personas física y morales y de establecer claridad y tener un texto legal que regule el accionar de los ciudadanos de los Partidos, Movimiento y Agrupaciones Políticas: (sic)

8.- Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley No. 33-18, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución dominicana.

6. Opinión del procurador general de la República

6.1. El procurador general adjunto emitió su opinión mediante instancia depositada el dieciocho (18) de octubre de dos mil dieciocho (2018); en esta solicita que la acción directa de inconstitucionalidad sea admitida, en cuanto a la forma y,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en cuanto al fondo, sea rechazada, por no configurarse vulneraciones a derechos y garantías constitucionales, fundamentada en los siguientes argumentos:

[El derecho a la libertad de expresión] no extingue otro derecho como el ya citado Derecho a la intimidad y el honor personal y su propia imagen.

(...) la aplicación del artículo 44 numeral 6 de la Ley 33-18, en modo alguno lesiona principios constitucionalmente establecidos a favor del derecho de las personas a la libertad de expresión e información, independientemente de que sea una figura pública, se debe de respetar el derecho a la imagen de las personas, en la especie, candidatos de los diferentes partidos políticos, tal como expresa la propia Ley 33-18, de Partidos Políticos, que viene a transparentar en mayor medida el accionar de los entes políticos, haciéndolos más incluyentes, logrando una mejor y más amplia participación de la ciudadanía, y propiciando una práctica política consecuente con los principios, los valores y la ética que resultan esenciales al sistema democrático dominicano, que se apliquen de forma igualitaria, equitativa y progresiva dentro de un marco de libertad y de justicia social, donde prevalezcan los derechos de todos, por tanto lo dispuesto por el impugnado artículo no lacera el derecho a la información y a la libre expresión a favor de la ciudadanía, como tampoco esconde el accionar del candidato de un partido político. (sic)

(...) estas disposiciones versan sobre la exposición del funcionario al escrutinio público, y el derecho que tiene la ciudadanía de estar informado; sin embargo, ese funcionario expuesto a ese escrutinio público tiene derechos que le amparan y resguardan como es el derecho a la intimidad y el honor personal citado precedentemente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Pruebas y documentos depositados

7.1. En el marco del conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los siguientes documentos:

1. Original de la instancia depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC., el doce (12) septiembre de dos mil dieciocho (2018).

2. Original de la opinión del procurador general de la República con respecto a la acción directa de inconstitucionalidad, depositada en fecha dieciocho (18) de octubre de dos mil dieciocho (2018), ante la Secretaría del Tribunal Constitucional.

3. Original de la opinión de la Cámara de Diputados depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, el dieciocho (18) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

4. Original de la opinión emitida por el Senado de la República Dominicana con respecto a la acción directa de inconstitucionalidad del (18) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional.

8. Celebración de audiencia pública

8.1. En atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la referida Ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional celebró una audiencia pública para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, el diecinueve (19) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), a la cual comparecieron los accionantes y representantes de las autoridades correspondientes a la Cámara de Diputados, al Senado de la República,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y a la Procuraduría General de la República, quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

9.1. Este tribunal constitucional es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, y los artículos 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).

10. Legitimación activa o calidad del accionante

10.1. 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, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10.2. En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, el Tribunal entiende que los señores Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y la Fundación Prensa y Derecho, INC. tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, en razón de que se trata de normas aplicables a todo ciudadano, especialmente, a aquellos que ejercen su derecho a elegir y ser elegido. En el caso de la fundación, por tratarse de una materia afín al área en que labora ésta.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Análisis de los medios de inadmisión planteados

11.1. El artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales establece:

Artículo 38. Acto Introductivo. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

11.2. La Cámara de Diputados en su opinión y escrito de conclusiones solicitó, en cuanto a la forma, que se inadmita la presente acción directa en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, en razón de que los accionantes no exponen, de una manera clara y precisa, los motivos por los cuales entienden que se produce una transgresión a estos textos constitucionales.

11.3. Contrario a lo alegado, este tribunal considera que la parte accionante fundamenta su acción en que las normas atacadas violentan el derecho de libertad de expresión e información y los principios de legalidad y razonabilidad, tal y como se desprende de su instancia, especialmente, puede observarse en los siguientes argumentos planteados:

Al mismo tiempo, sancionar con penas privativas de libertad un delito de palabra constituye una medida excesiva que no supera el test de razonabilidad consagrado en nuestra Constitución y aplicado ya en varias oportunidades por el Tribunal Constitucional.

(...) no es compatible con nuestro orden constitucional el hecho de sancionar penalmente el ejercicio de la libertad de expresión en un medio



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de comunicación, como sería el Internet, cuando se refiera a asuntos de interés público, como es la elección de candidatos a cargos electivos, pues por su propia naturaleza, están sometidos al control social por medio de la opinión pública.

Al analizar la referida disposición legal a la luz del principio de legalidad se verifica que la infracción no ha sido descrita de manera clara y precisa por el legislador, del tal suerte que el Juez Penal solo puede hacer la adecuación de la conducta punible a cada caso en concreto recurriendo a criterios valorativos que le permitan dotar de contenido a los conceptos “mensajes negativos” y “empañar”, los cuales resultan a todas luces genéricos e inexactos por carecer de una definición inequívoca que garantice que serán aplicados de manera idéntica en todos los casos. Esta falencia se torna insalvable cuando recordamos que al Juez Penal le está vedado recurrir a la analogía para interpretar la norma penal.

11.4. En vista de lo anterior, procede rechazar dicho medio de inadmisión, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.

12. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados

12.1. Conforme instancia del doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), los señores Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC. interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 44, numeral 6, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

12.2. De acuerdo con la parte accionante, “dicha disposición legal atenta contra principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República Dominicana, específicamente contra la libertad de expresión e información,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principios de legalidad y razonabilidad”. A continuación, este tribunal constitucional procederá a responder cada uno de los medios de inconstitucionalidad planteados.

12.3. Respecto de la invocada declaratoria de inconstitucionalidad de la norma por violación a los artículos 40 numeral 15 y 69 numeral 7 de la Constitución, los cuales consagran el principio de legalidad

a. Según la parte accionante:

Al analizar la referida disposición legal a la luz del principio de legalidad se verifica que la infracción no ha sido descrita de manera clara y precisa por el legislador, del tal suerte que el Juez Penal solo puede hacer la adecuación de la conducta punible a cada caso en concreto recurriendo a criterios valorativos que le permitan dotar de contenido a los conceptos “mensajes negativos” y “empañar”, los cuales resultan a todas luces genéricos e inexactos por carecer de una definición inequívoca que garantice que serán aplicados de manera idéntica en todos los casos. Esta falencia se torna insalvable cuando recordamos que al Juez Penal le está vedado recurrir a la analogía para interpretar la norma penal.

Estamos pues ante un tipo penal indeterminado que deviene en inconstitucional por violar el principio de legalidad, expresado en el aforismo “nullum crimen nulla poena sine lege certa”.

De manera muy específica, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha referido que las normas que limitan la libertad de expresión deben estar redactadas con tal claridad que resulte innecesario cualquier esfuerzo de interpretación, sosteniendo además que, incluso si existen interpretaciones judiciales que las precisan, ello no es suficiente para suplir formulaciones demasiado amplias, pues las interpretaciones judiciales cambian o no son seguidas estrictamente, y no son de carácter general



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(Alegatos CIDH ante CorteIDH: caso Ricardo Canese vs. Paraguay, sentencia 31 de agosto de 2004). (sic)

Tal como se verifica, nuestra Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos exigen que el tipo penal contenga elementos suficientes para determinar la conducta prohibida, muy especialmente cuando las consecuencias son tan gravosas que derivan en penas privativas de libertad.

Sin embargo, tal como ha quedado establecido, el tipo penal analizado está construido con una imprecisión tal, que atenta contra el principio de legalidad y la seguridad jurídica de los ciudadanos, pudiendo llegar al extremo de convertirse en un mecanismo legal (mas no legítimo) de censura previa. Por tanto, dicha norma debe ser desechada del ordenamiento jurídico por contravenir el principio constitucional de legalidad.

b. Para el Senado de la República:

En nuestro país en el pasado hemos tenido un caso notorio que es de conocimiento público, de manera que al no establecer la Ley una sanción directa emanada de la misma, si no que transfiere su vulneración a un texto legal que se aplica en otra Ley especial, somos de opinión que el mismo no es contrario a la Constitución de la República. (sic)

c. Igualmente, plantea la Cámara de Diputados de la República:

7.1.- Desde nuestra óptica, no se vislumbra que la ley atacada, altere en modo alguno el orden constitucional, y, en consecuencia, violente los principios protegido por los artículos aludido como ha denunciado el accionante. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. El artículo 44, numeral 6, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018) establece lo siguiente:

Artículo 44.- Propaganda prohibida en el período de precampaña. Durante el período de precampaña o campaña interna, queda prohibido:

6) La difusión de mensajes negativos a través de las redes sociales que empañen la imagen de los candidatos será sancionada conforme a los artículos 21 y 22 de la Ley No.53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología.

e. La Ley núm. 53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología del veintitrés (23) de abril de dos mil siete (2007), a su vez, consagra:

Artículo 21.-Difamación. La difamación cometida a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos, de telecomunicaciones o audiovisuales, se sancionará con la pena de tres meses a un año de prisión y multa de cinco a quinientas veces el salario mínimo.

Artículo 22.- Injuria Pública. La injuria pública cometida a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos, de telecomunicaciones, o audiovisuales, se sancionará con la pena de tres meses a un año de prisión y multa de cinco a quinientas veces el salario mínimo.

f. El artículo 367 del Código Penal de la República Dominicana reza:

Difamación es la alegación o imputación de un hecho, que ataca el honor o la consideración de la persona o del cuerpo al cual se imputa. Se califica injuria, cualquiera expresión afrentosa, cualquiera invectiva o término de desprecio, que no encierre la imputación de un hecho preciso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. Ciertamente, como alega la parte accionante, se requiere un esfuerzo interpretativo para determinar con certeza cuáles son las conductas que constituyen la difusión de “mensajes negativos” que “empañen la imagen” de los candidatos, cuya sanción a aplicar es, de nada más y nada menos que, de tres (3) meses a un (1) año de prisión y multa de cinco (5) a quinientas (500) veces el salario mínimo, dada la remisión de la disposición a la Ley núm. 53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología.

h. Las normas deben bastarse por sí mismas y, en el caso del precepto impugnado, no queda claro si para la determinación de los elementos constitutivos del delito de difundir “mensajes negativos” por las redes sociales que “empañen la imagen” de los candidatos, el juez penal sólo puede recurrir a las definiciones del Código Penal dominicano, que tipifica la difamación como “la alegación o imputación de un hecho, que ataca el honor o la consideración de la persona o del cuerpo al cual se imputa” y la injuria como “cualquiera expresión afrentosa, cualquiera invectiva o término de desprecio, que no encierre la imputación de un hecho preciso”. De ser esta la intención del legislador, debió establecerlo de manera directa, repitiendo la definición consagrada en dicho código y agregando las nuevas circunstancias respecto a que sean difundidas por las redes sociales y en período de precampañas o de campañas internas, pero no consagrar de manera amplia y ambigua lo que aparenta ser, actualmente, una nueva tipificación de los delitos de difamación e injuria con la pena, dicho sea de paso, más alta entre todas las comprendidas por el Código Penal dominicano para dichos delitos.

i. Además, este tribunal observa que el artículo 44, numeral 6, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos tampoco es lo suficientemente claro respecto de a quién se le imputará el delito, pues se requiere, asimismo, de una labor interpretativa para determinar si la norma se refiere sólo a quién emite el mensaje o, si incluye también, a la persona que lo comparte y/o lo respalda públicamente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. La experiencia de la región con este tipo de normas tan ambiguas en un contexto complejo; ha obligado a que, por golpe de sentencia, se haya tenido que aclarar que no puede condenarse a una persona por difamación por el simple hecho de incluir o reproducir enlaces de otro sitio que contenga contenido difamatorio sobre terceros¹.

k. Para la Corte Constitucional de Colombia:

...el nivel de precisión con el cual se han de formular las leyes correspondientes debe ser lo suficientemente específico y claro como para permitir que los individuos regulen su conducta de conformidad con ellas. Este requisito se identifica con la prohibición de limitar la libertad de expresión con base en mandatos legales vagos, ambiguos, amplios o indeterminados.

Aclaró así la Corte colombiana que:

[n]o basta para limitar la transmisión radial de expresiones sexualmente explícitas con la mera invocación de la “moralidad pública” -concepto muy indeterminado-, sin precisar la forma en que ésta se materializa en el caso concreto en un interés específico objeto de protección constitucional, ni con la mención de los “derechos de los niños” en abstracto, sin cumplir celosa y estrictamente con la carga probatoria de demostrar tanto la presencia predominante de niños en la audiencia de una determinada expresión como el daño que éstos han sufrido o podrían claramente sufrir en virtud de dicha expresión².

¹ Véase el caso de Crookes contra Newton de la Suprema Corte de Canadá del 19 de octubre de 2011 y el de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, caso de Sujarchuk, Ariel Bernardo c/ Warley, Jorge Alberto s del 1 de agosto de 2013.

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-391/07 del 22 de mayo de 2007.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Este tribunal constitucional en el precedente TC/0200/13 del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013) sobre el principio de legalidad, estableció lo siguiente:

9.7.3.4. En ese sentido, cabe destacar que el principio de legalidad, dispuesto en el artículo 69.7 de la Constitución, se erige como una de las condiciones básicas que permiten la configuración del Estado de derecho, pues en su esencia encierra la exigencia de seguridad jurídica, la cual permite que el ciudadano tenga la oportunidad de conocer qué puede o no hacer, así como la pena que sufrirá por la inobservancia de esa obligación; y la exigencia de garantía individual, la cual permite garantizar que el individuo no será sometido a un castigo si no está previsto en una ley aprobada previamente por el órgano competente del Estado.

9.7.3.5. No se discute la formulación clásica del principio de legalidad penal que reza ‘nullum crimen, nulla poena sine lege’, del cual se desprende el principio de que la imposición de una penalidad a un acto o hecho lesivo debe provenir de la aplicación de una ley, puesto que el fin de la amenaza penal es evitar las lesiones del derecho por medio de la intimidación de todos aquellos que podrían cometer tales lesiones, y mal podría intimidar a la generalidad una amenaza penal que no se hallase, clara y públicamente, establecida por medio de la ley.

m. Cuando se fijan las limitaciones por medio de responsabilidades posteriores a este derecho, las mismas tienen que identificarse en la Ley de manera expresa, clara y precisa, ya que las normas sancionatorias ambiguas, amplias o muy abiertas violan la seguridad jurídica, promueven interpretaciones que socavan desproporcionadamente el ejercicio del derecho de libertad de expresión, lo que, a su vez, provoca que las personas no se expresen por el miedo a las represalias. Sobre



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

todo, cuando la norma sancionatoria proviene del derecho penal que es el medio más restrictivo y severo.

n. En igual sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en dos mil once (2011), mediante la Observación General núm. 34, correspondiente a la interpretación del artículo 19 sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aclaró lo siguiente:

25. A efectos del párrafo 3, para ser calificada de "ley", la norma debe estar formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella, y hacerse accesible al público. Las leyes no pueden conferir a los encargados de su aplicación una discrecionalidad sin trabas para restringir la libertad de expresión. Las leyes deben proporcionar suficientes orientaciones a los encargados de su ejecución para que puedan distinguir cuáles expresiones pueden restringirse correctamente y cuáles no.

38. Como ya se ha señalado anteriormente (párrs. 13 y 20) en relación con el contenido de la expresión del pensamiento político, el Comité ha observado que, en el debate público sobre figuras políticas y de las instituciones públicas a efectos del Pacto es sumamente importante que la expresión pueda tener lugar sin inhibiciones. Por lo tanto, el simple hecho de considerar que una declaración insulta a una figura pública no basta para justificar la imposición de sanciones, aunque las personalidades públicas también pueden beneficiarse de las disposiciones del Pacto. Además, todas las figuras públicas, incluso las que ejercen los cargos políticos de mayor importancia, como los Jefes de Estado o de Gobierno, pueden ser objeto legítimo de críticas y oposición política. En consecuencia, el Comité ha expresado su preocupación en relación con leyes sobre



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestiones tales como la lèse majesté, el desacato, la falta de respeto por la autoridad, la falta de respeto por las banderas y los símbolos, la difamación del Jefe de Estado y la protección del honor de los funcionarios públicos. Las leyes no deben establecer penas más severas según cual sea la persona criticada. Los Estados partes no deben prohibir la crítica de las instituciones, como el ejército o la administración.

o. Esto es importante porque, tal y como se ha señalado, si las personas no distinguen los discursos protegidos y no protegidos por la Ley, pueden sentirse intimidadas; la libre circulación de ideas y opiniones se entorpece y las autoridades gozan de un mayor margen de discrecionalidad que puede conducir a discriminar y a promover la arbitrariedad en la aplicación de la Ley.

p. En todo caso, la doctrina electoral considera que “las campañas negativas” tienen “como objetivo persuadir al electorado para obtener su voto en favor de una opción política, pero también para evitar que se decanten por otras opciones” [Martin Salgado, dos mil dos (2002)]. En cambio, la campaña sucia es definida “como aquella que recurre a ofensas, inventa información, cae en la calumnia o se entromete en la vida privada del candidato” [Dworak, dos mil doce (2012)]³. Se ha afirmado con justeza que quien “organiza una campaña sucia, sabe que está faltando a la verdad, que su propósito no es jugar con las reglas del juego democrático, sino violarlas para conseguir su fin”. El legislador debió distinguir entre ambos términos.

q. Por dichas razones, este tribunal declara que el artículo 44, numeral 6, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos es contrario al principio de legalidad y de seguridad jurídica establecidos en el artículo 40.15 y 69.7 de la Constitución dominicana.

³Diccionario Electoral, Tomo I A-K, IIDH, San José, Costa Rica, 2017, p. 103.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.4. En cuanto a la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad de la norma por violación a los artículos 49 de la Constitución y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto del derecho a la libertad de expresión; y violación al artículo 40 numeral 15 de la Constitución, que consagra el principio de razonabilidad

a. De acuerdo con los planteamientos de los accionantes:

En el contexto de una Constitución garantista y normativista como la que hoy impera en República Dominicana se plantea la necesidad de hacer un juicio de ponderación sobre la necesidad de disposiciones como las contenidas en el Art. 44 numeral 6 de la Ley de Partidos, a la luz del artículo 49 de la Constitución, para determinar el impacto negativo que una restricción tan gravosa puede generar en el ejercicio de un derecho fundamental como lo es la libertad de expresión, esencial para una sociedad democrática y pluralista.

Al mismo tiempo, sancionar con penas privativas de libertad un delito de palabra constituye una medida excesiva que no supera el test de razonabilidad consagrado en nuestra Constitución y aplicado ya en varias oportunidades por el Tribunal Constitucional.

Nuestro devenir histórico bien pudiera explicar las pretensiones de resguardar con disposiciones de “mordaza” el honor o la consideración de quienes ejercen la función pública. Lo que es inaceptable es que hoy, en el siglo XXI, luego de la República Dominicana haber ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción y teniendo en cuenta el hecho de que aquellos que ejercen la función pública están sujetos al escrutinio de la ciudadanía, se pretenda mantener legislaciones que no



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propician un debate público sincero y transparente en torno a los intereses colectivos.

Ya hoy se vive en una sociedad abierta, donde la transparencia, la contradicción y el pluralismo democrático exigen un nivel de protección legislativa del discurso sobre asuntos que son de interés públicos, y que muchas veces suelen aludir a funcionarios públicos, políticos y personas de notoriedad pública.

Es por ello que el Art. 44 numeral 6 de la Ley de Partidos no es compatible con nuestro orden constitucional actual, al imponer una sanción penal que propende a producir inhibición de la opinión pública sobre un asunto tan relevante como es la elección para candidatos para cargos públicos, al tiempo que violenta los derechos fundamentales de los posibles imputables, operando así como un verdadero mecanismo de censura previa, en franca violación al artículo 49 de nuestra Carta Magna.

En la jurisprudencia y la doctrina de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha dejado por sentado que las sanciones de privación de libertad por este tipo de delitos NO SON COMPATIBLES con la Convención American de Derechos Humanos, puesto que ellas producen un “efecto inhibitorio” en los ciudadanos que hacen opinión pública, que temerosos de perder su libertad personal se abstienen de emitir informaciones, juicios u opiniones que puedan afectar funcionarios públicos o particulares. (sic)

La Comisión y la Corte Interamericana han sostenido consistentemente que el test de necesidad de las limitaciones debe ser aplicado en forma más estricta cuando se trate de expresiones atinentes al Estado, a asuntos de interés público, a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

candidatos a ocupar cargos públicos, o a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, así como al discurso y debate políticos.

Por demás, la Corte y la Comisión han sido reiterativos en señalar que para resarcir el honor de alguien que se sienta afectado por una información o una opinión debería bastar el derecho a réplica o rectificación que establece la Convención o, en caso de daños morales, un sistema de responsabilidad civil capaz de reparar el honor ofendido.

(...) no es compatible con nuestro orden constitucional el hecho de sancionar penalmente el ejercicio de la libertad de expresión en un medio de comunicación, como sería el Internet, cuando se refiera a asuntos de interés público, como es la elección de candidatos a cargos electivos, pues por su propia naturaleza, están sometidos al control social por medio de la opinión pública.

En primer lugar, se puede identificar que la finalidad de la norma es proteger el buen nombre e imagen de los candidatos en el marco de una campaña electoral. Ya se ha precisado que conforme el Sistema Interamericano la protección del honor de las personas que voluntariamente se involucran en los asuntos públicos, como es el caso de los candidatos a cargos electivos, deben ser ponderado frente al importancia que reviste el debate público sobre asuntos de interés general, ya que esto último promueve un ambiente democrático.

El medio para alcanzar tal fin ha sido la elaboración de una norma adjetiva que tipifica como ilícito penal el hecho de difundir mensajes “negativos” a través de las redes sociales que “empañen” la imagen de los candidatos, imponiendo sanciones consistentes en pena privativa de libertad y multa. Es



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decir, el legislador ha recurrido a la medida más extrema de la cual goza el Estado (última ratio) para alcanzar su fin, al haber criminalizado el hecho.

En cuanto a la idoneidad, si bien la medida cumple con una finalidad de evitar que la ciudadanía recurra a las redes sociales para “empañar” la imagen de los candidatos, la misma resulta incompatible con el ejercicio de la libertad de expresión en el marco de una sociedad democrática, toda vez que la medida termina convirtiéndose en una forma de censura previa.

Al analizar la necesidad de la medida restrictiva de la libertad de expresión (...). Existen al alcance del legislador otras vías legales que de igual forma pueden dar respuesta, tales como la retractación y la indemnización civil.

Por último, en cuanto a la estricta proporcionalidad de la medida, el Tribunal Constitucional podrá constatar que definitivamente la imposición de penas privativas de libertad y multas resulta a todas luces excesivo y desproporcional, tomando en consideración el fin que se pretende alcanzar con la medida.

En este caso la afectación a la libertad de expresión es tan grave que la sanción penal degenera en un mecanismo de censura previa, ya que nadie se atrevería a expresarse libremente en relación a un candidato. Afecta además la forma en que la ciudadanía usa el Internet como medio de expresión y libre intercambio de ideas.

Por otra parte, los ciudadanos tienen derecho a obtener y compartir información y experiencias sobre el accionar de los candidatos, sin miedo a que dichas expresiones sean posteriormente tildadas de “negativas”, sobre todo porque dichas informaciones son de interés público.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. La Cámara de Diputados de la República Dominicana sobre este punto precisa lo siguiente:

7.2.- Contrario a lo que se alegan, el artículo 44 numeral 6 de la Ley 33-18, vienen a democratizar la libertad de expresión y difusión de pensamiento a través del medio escrito tecnológico, sin alterar la veracidad de lo que se comunica y no impide a ningún ciudadano e institución a comunicar su pensamiento y su criterio en el marco de la realidad en la república dominicana. (sic)

7.3.- Del planteamiento anterior se desprende, que no existe perjuicios para ninguna agrupación política, ni de ningún ciudadano debido a que se aplica las misma reglas para todos los ciudadanos y para todos los partidos políticos. (sic)

7.4.- El espíritu del legislador, con la creación de los artículos 44 numeral 6 de la Ley No. 33-83, fue resolver una situación agravio y daños desmesurados de personas física y morales y de establecer claridad y tener un texto legal que regule el accionar de los ciudadanos de los Partidos, Movimiento y Agrupaciones Políticas: (sic)

c. Por otra parte, considera el procurador general de la República que:

[El derecho a la libertad de expresión] no extingue otro derecho como el ya citado Derecho a la intimidad y el honor personal y su propia imagen.

(...) la aplicación del artículo 44 numeral 6 de la Ley 33-18, en modo alguno lesiona principios constitucionalmente establecidos a favor del derecho de las personas a la libertad de expresión e información, independientemente de que sea una figura pública, se debe de respetar el derecho a la imagen



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las personas, en la especie, candidatos de los diferentes partidos políticos, tal como expresa la propia Ley 33-18, de Partidos Políticos, que viene a transparentar en mayor medida el accionar de los entes políticos, haciéndolos más incluyentes, logrando una mejor y más amplia participación de la ciudadanía, y propiciando una práctica política consecuente con los principios, los valores y la ética que resultan esenciales al sistema democrático dominicano, que se apliquen de forma igualitaria, equitativa y progresiva dentro de un marco de libertad y de justicia social, donde prevalezcan los derechos de todos, por tanto lo dispuesto por el impugnado artículo no lacera el derecho a la información y a la libre expresión a favor de la ciudadanía, como tampoco esconde el accionar del candidato de un partido político. (sic)

d. La Constitución dominicana, en su artículo 49, reza:

Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa. (...)

Párrafo.- El disfrute de estas libertades se ejercerá respetando el derecho al honor, a la intimidad, así como a la dignidad y la moral de las personas, en especial la protección de la juventud y de la infancia, de conformidad con la ley y el orden público.

Como se observa, los límites constitucionales del derecho a la libertad de expresión son: el honor, la intimidad, la moral de las personas y la protección de la juventud y de la infancia.

e. En otro orden, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 13, establece:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
- 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*
- 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*
- 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*
- 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 19, consagra:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

g. Y en el artículo 20, dicho pacto establece:

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.

2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. Del análisis de las disposiciones del bloque de constitucionalidad antes citadas, se obtiene en efecto que: a) Las limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión no pueden equivaler a mecanismos de censura previa, sino a responsabilidades ulteriores para quien abuse de este derecho; b) la censura previa sólo es admisible, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, en los supuestos de expresiones que vayan a favor de la guerra, de la apología del odio nacional, racial o religioso que incite a la discriminación, hostilidad o violencia contra cualquier persona o grupo de personas, así como aquellas que atenten contra la moral de la infancia y de la adolescencia, tal y como ocurre con la pornografía infantil.

i. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia TC/0075/16, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), definió la censura previa como “toda restricción que despliega la autoridad pública con anterioridad a la elaboración y difusión de información o expresión de ideas, opiniones u obras del espíritu, encaminada a sujetarla a la obtención de autorización oficial, previo examen de su contenido, o bien levantar la prohibición de elaborarla o difundirla” y aclaró que “en las sociedades democráticas, como lo es el caso de República Dominicana, la censura previa está prohibida”.

j. Según la Corte Constitucional de Colombia, la censura previa se encuentra terminantemente prohibida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por la Constitución colombiana. La misma se configura cuando las autoridades, por diversas razones, impiden u obstaculizan gravemente la emisión de un mensaje o la publicación de un determinado contenido, igualmente cuando la emisión o publicación queda sujeta a una autorización precedente de la autoridad⁴.

k. Al respecto, agrega la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, que constituye censura previa:

⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-010/00 del 19 de enero de 2000.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

...todo aquel acto que a priori pretenda censurar o enmudecer cualquier manifestación, difusión o comunicación de sus pensamientos, ideas, opiniones, creencias, convicciones o juicios de valor. Será censura previa también, cualquier condicionamiento previo, a aspectos tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad de la información”⁵.

l. La censura previa es el prototipo de violación extrema y radical de la libertad de expresión, ya que conlleva su supresión antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, ejercer su derecho a la información. Aun cuando la censura previa persiga un bien colectivo, esta no se justifica fuera de los supuestos establecidos, porque viola el contenido esencial del derecho a la libertad de expresión y se encuentra por ello prohibida expresamente en los instrumentos normativos analizados.

m. Este tribunal considera que la disposición normativa impugnada no constituye, como denuncia la parte accionante, un mecanismo de censura previa. Pues, tal y como se desprende de los estándares indicados, la censura previa persigue la supresión, obstaculización o impedimento de la emisión de expresiones antes de que estas sean difundidas; no obstante, en el caso del artículo 44, numeral 6, de la Ley núm. 33-18, de lo que se trata evidentemente, es de sancionar la manifestación, difusión o comunicación de la expresión, una vez la misma es realizada.

n. Es preciso señalar que la libertad de expresión es un pilar fundamental para el funcionamiento de la democracia y del Estado social y democrático de derecho. En toda sociedad abierta o verdaderamente democrática, es indispensable, pues, la protección y promoción de la libre circulación de información, ideas y expresiones de todo tipo. El Estado tiene un deber esencial de garantizar neutralidad ante los

⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Recurso de Amparo Res. núm. 2011004160, del 29 de marzo de 2011.

Expediente núm. TC-01-2018-0043, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC. contra el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenidos y que no queden personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos a priori del debate público.

o. Las personas, por su parte, tienen derecho a pensar autónomamente y a compartir dicho pensamiento, independientemente de su aceptación social o estatal y de que ofendan o perturben. Igualmente, tienen derecho a acceder a la información de la manera más amplia y abierta posible.

p. Ahora bien, como es sabido, ningún derecho fundamental es absoluto en cuanto a su ejercicio. El derecho a la libertad de expresión también puede ser limitado, de acuerdo con las normas de la Constitución y del bloque de constitucionalidad citadas, para proteger el derecho al honor o a la reputación, a la intimidad, a la dignidad y moral de las personas, la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública, en estos supuestos, a través de las responsabilidades ulteriores que deben ser necesarias y encontrarse expresamente fijadas por la Ley. De modo que quien ejerce el derecho a la libertad de expresión en forma abusiva, debe afrontar las consecuencias ulteriores que le corresponden según la Ley.

q. En cuanto a esto, la Corte Constitucional de Guatemala recuerda que a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: a) Resultan inadmisibles las limitaciones previas (censura previa), aquellas que produzcan efectos discriminatorios y que se impongan a través de mecanismos indirectos; b) el examen de la legitimidad de las limitaciones impuestas exige que las restricciones estén previstas, de manera clara y precisa, en una ley formal y material, que estén dirigidas al logro de objetivos legítimos reconocidos por la Convención, que sean idóneas y necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines trazados y estrictamente proporcionales a la meta que persiguen. Además, que: c) algunos tipos de limitaciones, por el tipo de discurso sobre el cual recaen o por los medios que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

utilizan, deben ser excepcionales y estar sujetas a un examen más estricto y exigente para ser válidas bajo la Convención Americana⁶.

r. Tal y como fue expuesto, las formas de censura o los mecanismos indirectos previos de restricción de la libertad de expresión están prohibidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución dominicana. Tampoco está permitida la discriminación en materia de ejercicio del derecho de libertad de expresión, como en ningún otro derecho, por tratarse de normas que no admiten excusa en contrario.

s. En otro orden, las limitaciones deben estar dirigidas únicamente al logro de los objetivos legítimos señalados: proteger el derecho al honor o a la reputación, a la intimidad, a la dignidad y moral de las personas, la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública y ser idóneas, necesarias y proporcionales para alcanzar dicho fin, no pudiendo ser incompatibles con la dignidad humana.

t. Si bien es cierto que el derecho a la libertad de expresión “no extingue el derecho a la intimidad, al honor personal y a la propia imagen”, como señala el procurador general de la República, no menos cierto es que la limitación al derecho de libertad de expresión debe satisfacer el test de razonabilidad. Para ello se requiere entonces que se trate de un mecanismo adecuado y efectivo para el cumplimiento de la finalidad pretendida (idoneidad); que no se pueda alcanzar por otro medio menos restrictivo o gravoso para el derecho a la libertad de expresión dentro de todas las alternativas igualmente efectivas (necesidad); y que las ventajas obtenidas de la limitación compensen y justifiquen los sacrificios que conllevan (proporcionalidad).

u. A dicho test hay que añadir que cuando se traten de restricciones sobre ciertos tipos de discursos o por los medios que utilizan, deben ser excepcionales y estar

⁶ Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala. Sentencia de Inconstitucionalidad General Parcial. Expediente 1122-2005. 1 de febrero de 2006.

Expediente núm. TC-01-2018-0043, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC. contra el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sujetas a un examen más estricto y exigente para ser válidas. Esto significa que deben ser la excepción a la regla general para que ciertas personas, grupos, ideas o medios de expresión no se queden excluidos a priori del debate público. Y es que, como se dijo, en temas de interés público, se protege, incluso, la manifestación de ideas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población.

v. Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad, dado que la libertad de expresión faculta al individuo y a la sociedad a participar en debates activos y vigorosos sobre todos los aspectos de interés social, y que ese tipo de debates generará necesariamente ciertos discursos críticos y ofensivos para los funcionarios públicos o quienes se vinculan voluntariamente a la formulación de la política pública. Por dicha razón, este tribunal constitucional en la Sentencia TC/0075/16 citada, declaró no conforme con la Constitución dominicana las disposiciones de los artículos 30, 31, 34 y 37 de la Ley núm. 6132, al disponer sanciones de carácter penal sobre cualquier acto difamatorio o injurioso contra cualquier funcionario público en el ejercicio de sus funciones o personas que ejerzan funciones públicas, porque “constituyen una limitación legal que afecta el núcleo esencial de la libertad de expresión y opinión por medio de la prensa cuando se trate de funcionarios públicos sujetos por su naturaleza a un control social por medio de la opinión pública”.

w. Ahora bien, en dicho precedente TC/0075/16, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), este tribunal constitucional explicó que “la despenalización de los actos difamatorios o injuriosos contra los funcionarios públicos o personas que ejerzan funciones públicas no es extensible a los actos difamatorios e injuriosos que conciernan a la vida privada de estos” y “deben ser sancionados con arreglo a la ley, en virtud de que el control de la intimidad y dignidad de los funcionarios en su vida privada en nada contribuye a que los ciudadanos puedan ejercer de forma eficaz su derecho de monitoreo y crítica sobre las actuaciones que estos realizan de cara a las funciones públicas que le han sido conferidas”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

x. Plantean los accionantes que la norma impugnada no supera el test de razonabilidad y, en consecuencia, vulnera el derecho de libertad de expresión conforme a lo consagrado en la Constitución dominicana y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A continuación, este Tribunal procederá a verificar el alegato expresado.

y. Si bien el artículo 44 numeral 6, de la Ley núm. 33-19, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos persigue uno de los objetivos legítimos autorizados que puede fundamentar una limitación al derecho de libertad de expresión, a saber: el respeto a los derechos y a la reputación de los demás (principio de idoneidad), es preciso verificar también si la elección de la restricción a imponerse no contradice los siguientes sub-principios de necesidad y proporcionalidad en el contexto que debe ser aplicada.

z. En el análisis de necesidad hay que valorar si el objetivo perseguido con la medida, esto es la protección del derecho al honor y a la reputación de un candidato a un puesto público cuando se vea mermado por expresiones que empañen su imagen, no puede alcanzarse por un medio menos gravoso y restrictivo de los derechos humanos entre los disponibles y que, en el presente caso, corresponde a la sanción de tres meses a un año de prisión y multa de cinco a quinientas veces el salario mínimo. Obsérvese, entonces, que en el artículo 44, numeral 6, de la Ley núm. 33-19, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, el legislador ha elegido la sanción más alta de todas las contempladas en los artículos 368 al 372 del Código Penal dominicano para los delitos de difamación e injuria.

aa. De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos en la citada Observación General núm. 34: “47. (...) Los Estados partes deberían considerar la posibilidad de despenalizar la difamación y, en todo caso, la normativa penal solo debería aplicarse en los casos más graves, y la pena de prisión no es nunca adecuada (...)”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En otro orden, para el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho de libertad de opinión y expresión⁷, el derecho de rectificación o respuesta resulta la medida menos costosa desde la óptica del derecho fundamental a la libertad de expresión para reparar los daños relativos a ella. Igualmente, de acuerdo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sólo cuando la rectificación sea insuficiente para reparar el daño causado, recomienda aplicar responsabilidades civiles proporcionadas⁸.

bb. Este tribunal constitucional comparte el criterio de que la sanción correspondiente de tres meses a un año de prisión y multa de cinco a quinientas veces el salario mínimo para quien durante el período de precampaña o campaña interna “difunda mensajes negativos a través de las redes sociales que empañen la imagen de los candidatos”, resulta innecesaria y excesivamente gravosa, porque considera el medio de las redes sociales más riesgoso que otros (televisión, radio, periódicos) al contemplar penas más altas que las establecidas por los delitos de difamación e injuria en el mundo *offline* (fuera de línea), cuando las propias redes sociales constituyen el medio más idóneo para que el candidato afectado ejerza de manera inmediata y eficaz el derecho de rectificación o respuesta. Y en todo caso, si aún ello no resulta suficiente por el daño causado y los abusos cometidos contra la persona que voluntariamente se ha sometido a un mayor escrutinio y control social, el Estado puede aplicar alternativas igualmente efectivas como las sanciones pecuniarias pertinentes.

cc. Asimismo, las ventajas a obtenerse de la limitación en la disposición impugnada ante este tribunal constitucional no compensan ni justifican los

⁷ Naciones Unidas, Asamblea General. “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue”, 16 de mayo de 2011.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Informe anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión)”, 30 de diciembre de 2009, párrs. 109 y ss.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sacrificios que conllevan (proporcionalidad) para la libertad de expresión. Y es que en todo sistema democrático se requiere de la expresión crítica para motivar el correspondiente escrutinio y control efectivo de la función pública; sin embargo, el temor a ser sancionado con una pena de prisión puede más bien desalentar a los ciudadanos y ciudadanas a hacerlo y a cumplir consecuentemente con su deber establecido en el artículo 75, numeral 12, de la Constitución dominicana de “velar por el fortalecimiento y la calidad de la democracia, el respeto del patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública”.

dd. Este tribunal ya ha indicado que las sanciones impuestas a actuaciones fijadas en la norma atacada por conceptos vagos e imprecisos es, incluso, mayor que las sanciones establecidas para crímenes y delitos bien tipificados, pero en medios de difusión tradicionales. Aunque la configuración de la norma atacada no establece de manera expresa una censura previa -como ya expresamos- sus efectos podrían ser similares, debido a tres factores: (i) la norma está destinada a regular una conducta social y, más aún, una conducta deseada, como es la crítica o discusión de candidatos en tiempos electorales, lo cual indefectiblemente ayuda a la definición de la intención electoral y, en consecuencia, al proceso democrático; (ii) parte de la doctrina ha observado que las personas que cometen una infracción, amén de su motivo ulterior, realizan un análisis económico (costo de oportunidad, costos o impacto de la sanción) que los motivaría actuar siempre que los beneficios de comisión resulten menores que los costos de la ejecución; (iii) estas personas responden a cambios en los costos de oportunidad, así como en la severidad de la sanción y otras variables, como puede ser en este caso la vaga e imprecisa tipificación de la sanción a aplicar, lo cual, unido a una sanción desproporcionada puede inducir a las personas a, por miedo o inseguridad, abstenerse de realizar una conducta socialmente deseable, como es el caso⁹. Esta configuración normativa defectuosa, si bien no configura de manera expresa una censura previa, puede tener un resultado similar al inducir a las personas a suprimir una conducta, en general,

⁹ Cfr. POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*, 6th Ed. Aspen Publishers, 2003, pp. 219-221.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

beneficiosa para el sistema democrático, como lo es el debate respecto a candidatos a puestos electivos.

ee. Al respecto, cabe referir las importantes funciones que, según la Corte Constitucional de Colombia, cumple la libertad de expresión en su dimensión política, a saber:

(...) (i) el debate político amplio y abierto protegido por esta libertad informa y mejora la calidad de la elaboración de las políticas públicas, en la medida en que permite “la inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo”, inclusión que “es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones”, permitiendo así el ejercicio equitativo del derecho a la participación; (ii) la libertad de expresión mantiene abiertos los canales para el cambio político, impidiendo mediante la crítica que los gobernantes se arraiguen indefinidamente en una postura ilegítima; (iii) una protección sólida de la libre comunicación de información e ideas previene los abusos gubernamentales de poder, al proporcionarles un contrapeso mediante la apertura de un canal para el ejercicio del poder ciudadano de participación y control de lo público – en otras palabras, proporciona una oportunidad para la discusión de los asuntos de interés general, oportunidad que a su vez frena los riesgos de represión oficial; (iv) promueve la estabilidad sociopolítica, al proveer una válvula de escape para el disenso social y establecer, así, un marco para el manejo y procesamiento de conflictos que no amenaza con socavar la integridad de la sociedad; (v) protege a las minorías políticas activas en un momento dado, impidiendo su silenciamiento por las fuerzas mayoritarias o prevalecientes; y (vi) a un nivel más básico, es una condición necesaria para asegurar la libre expresión de la opinión de los electores al depositar sus votos, optando por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un representante político. También se ha indicado que la libertad de expresión (vii) contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado, dado que materializa el derecho de los ciudadanos a comprender los asuntos políticos y les permite, así, participar efectivamente en el funcionamiento de la democracia, (viii) haciendo efectivo el principio de autogobierno representativo por los ciudadanos mismos y (viii) el de responsabilidad de los gobernantes ante el electorado, así como (ix) el principio de igualdad política. Finalmente, se ha enfatizado que (x) la libertad de expresión fortalece la autonomía del individuo en tanto sujeto político dentro de un régimen democrático, y que (xi) al permitir la construcción de opinión, facilita el control social sobre el funcionamiento, no solo del sistema político, sino de la sociedad misma, incluyendo el ordenamiento jurídico y sus necesidades de evolución o modificación¹⁰.

ff. El objetivo del neoconstitucionalismo latinoamericano denominado *democrático* será precisamente rescatar la idea de participación activa por parte de la población en la construcción de su propio futuro como sociedad, por eso la insistencia en la creación de mecanismos de participación política directa de la ciudadanía y en garantizar la legitimidad democrática. La libertad de expresión y de la información, por ende, resultan claves para la construcción de sociedades más justas y autocríticas en cuanto a los asuntos de interés público.

gg. Las redes sociales se han convertido en los únicos espacios accesibles para que una masa significativa de ciudadanos y ciudadanas pueda exteriorizar su pensamiento, comunicarse, recibir e intercambiar opiniones e informaciones de manera global, instantánea y a un costo razonable respecto de los asuntos concernientes a todos y todas. El discurso público ha dejado de ser dirigido exclusivamente por el Estado o por los profesionales de la comunicación a través de

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-391/07, de 22 de mayo de 2007.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los medios tradicionales, provocando una deliberación verdaderamente pública, plural y abierta sobre los asuntos de interés. De ahí la importancia de que el uso de la libertad de expresión por estos medios se mantenga libre del temor a represalias innecesarias y desproporcionadas que obstaculicen la construcción de una ciudadanía plena, participativa y consciente.

hh. La protección del honor, reputación o imagen de un candidato a una función pública a través del derecho penal, que, en este caso concreto, corresponden a las penas de tres (3) meses a un (1) año de prisión y multa de cinco (5) a quinientas (500) veces el salario mínimo contempladas en el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, no compensa el sacrificio y peligro que supone para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de la ciudadanía. Sobre todo, porque no se trata de aspectos concernientes a la vida privada e íntima de los mismos, ya que, en ese hipotético caso, como bien expresó el Tribunal Constitucional, en su precedente TC/0075/16 ya citado, corresponde otorgar la misma protección que a los particulares frente al uso abusivo de la libertad de expresión.

ii. Por tales motivos, este tribunal constitucional declara que la norma impugnada es violatoria de los artículos 49 de la Constitución y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto del derecho a la libertad de expresión; y del artículo 40 numeral 15 de la Constitución, que consagra el principio de razonabilidad como plantean los accionantes.

12.5. En relación con la alegada inconstitucionalidad de la norma por violación al derecho a la información de los ciudadanos, conforme al artículo 49, numeral 1, de la Constitución

a. La parte accionante sostiene que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el marco de una campaña electoral, la ciudadanía tiene derecho a obtener información relacionada con el accionar de los candidatos, sea esta negativa o positiva, pues la información garantiza la transparencia, permite fiscalizar las funciones públicas, pero sobre todo es una forma de fortalecer la democracia. (sic)

La punibilidad de la difusión de información sobre un candidato, no puede depender del hecho de que la misma sea “negativa” y “empañe” la imagen de éste, ya que ninguna de los anteriores calificativos guardan relación con la veracidad de la información o determinan si la misma invade el ámbito de la privacidad, o si responde a una intención dolosa de dañar la imagen y buen nombre del candidato, elementos que sí pudieran acarrear responsabilidad al agente. (sic)

Existe infinidad de supuestos en los cuales una información relacionada con el accionar público de un candidato pudiera resultar “negativa” para su imagen; pero al mismo tiempo resultar verídica y estar basada en fuentes confiables. La difusión de la información “empañará” la imagen del candidato y, por tanto, conforme a la redacción actual del Art. 44 numeral 6 de la Ley de Partidos, se corre el riesgo de que cualquier ciudadano que se haga eco de la información en una red social sea pasible de una pena privativa de libertad. Esta es una clara desnaturalización del ejercicio del libre acceso y, sobre todo, difusión de la información, por lo tanto, deviene en inconstitucional.

- b. El Senado de la República, en cambio, plantea que:

La concentración de todo el conocimiento de la historia de la humanidad en manos de todos los ciudadanos sin límite alguno a traído como consecuencia algunos fenómenos que anteriormente no existían que atañen



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contra la integridad moral de los ciudadanos, de manera que esa libre expresión debe tener un límite que preserve la aplicación de la misma ley, no olvidemos que durante algunos periodos electorales de carácter internacional esa práctica ya ha obtenido resultados negativos. (sic)

c. El procurador general de la República, por su parte agrega:

(...) estas disposiciones versan sobre la exposición del funcionario al escrutinio público, y el derecho que tiene la ciudadanía de estar informado; sin embargo, ese funcionario expuesto a ese escrutinio público tiene derechos que le amparan y resguardan como es el derecho a la intimidad y el honor personal citado precedentemente.

d. El derecho a la libertad de expresión comprende no sólo una dimensión individual que consiste en el derecho de toda persona a expresar y difundir los propios pensamientos, ideas e informaciones, también comprende una importante dimensión colectiva o social, que se traduce en el derecho de todas las personas de procurar y recibir las informaciones e ideas de todo tipo, conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada. Por eso cuando se viola el derecho a la libertad de expresión, se vulnera tanto el derecho de la persona que pretende expresarse como el derecho de los demás a conocer esa opinión o información. La libertad de expresión es indispensable para la formación de la opinión pública y si la sociedad no se encuentra bien informada no podrá ser plenamente libre.

e. Este tribunal constitucional está consciente de que si bien las redes sociales constituyen un soporte de la democracia y promueven una nueva forma de hacer política, también fomentan campañas sucias, distintas a las campañas negativas, que obedecen a una estrategia que ataca al adversario con informaciones falsas, injuriosas, difamatorias, insultantes, con fines de afectar la voluntad del elector. Sin embargo, la disposición legal atacada en inconstitucionalidad, lejos de aportar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solución a la problemática, se aparta de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

f. En el presente caso, el precepto impugnado no sólo viola el principio de legalidad, de seguridad jurídica, el derecho a la libertad de expresión y el principio de razonabilidad, sino también el derecho a la información consagrado en el artículo 49 de la Constitución dominicana, porque obstaculiza la difusión de informaciones sobre las actividades de los candidatos a la función pública a través de tipos penales excesivos y ambiguos, informaciones que resultan dicho sea de paso, especialmente protegidas porque fomentan el derecho al voto consciente y libre, así como el ejercicio del poder público de la manera más transparente y participativa posible.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vázquez Sámuel, segundo sustituto; y Miguel Valera Montero.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el doce (12) septiembre de dos mil dieciocho (2018) por Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC. contra el artículo 44, numeral 6, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la acción y declarar la inconstitucionalidad del artículo 44, numeral 6, de la Ley núm. 33-18, de Partidos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

TERCERO: DECLARAR el presente proceso 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.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC., al Senado de la República Dominicana, a la Cámara de Diputados y a la Procuraduría General de la República.

QUINTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011); y respetando la opinión de la mayoría, formulo el presente voto, pues mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno, pues aun cuando comparto la solución difiero de algunos de los fundamentos que sustenta la decisión, como resumo a continuación:

I. Planteamiento de la cuestión

1. En fecha doce (12) de octubre de dos mil dieciocho (2018), los señores Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y la Fundación Prensa y Derecho, Inc., interpusieron acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por ser violatoria de los artículos 40 numeral 15, 49 numeral 1, 69 numeral 7, 74 numerales 2 y 4 de la Constitución dominicana.

2. Aunque esta sentencia acoge la acción directa de inconstitucionalidad sobre la base de que el citado texto es violatorio de la libertad de expresión e información, de los principios de legalidad y razonabilidad, rechaza el aspecto concerniente a la violación de la libertad de expresión por censura previa.

3. La mayoría de los jueces que integran este Tribunal hemos concurrido en acoger la acción por las razones antes señaladas, sin embargo la argumentación expuesta para descartar que la ley atacada de inconstitucionalidad *censura previamente* a quienes podrían hacer uso –en el periodo electoral de precampaña – del derecho *a difundir información negativa*, a través de las redes sociales, que afecte la imagen de candidatos, no está en consonancia con su configuración constitucional ni con los límites¹¹ impuestos al legislador para la regulación de los derechos fundamentales, tal como veremos en lo adelante.

¹¹ Artículo 74 de la Constitución. Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: (...) 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad ; 4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. ALCANCE DEL VOTO: LAS NORMAS PENALES PROHIBITIVAS DE EMITIR INFORMACIÓN PUEDEN CONDUCIR A LA CENSURARA PREVIA O AUTO CENSURA

4. Para justificar que el artículo 44.6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos es violatoria de la libertad de expresión por censurar previamente, los accionantes sostienen, entre otros argumentos, lo siguiente:

Es por ello que el Art. 44 numeral 6 de la Ley de Partidos no es compatible con nuestro orden constitucional actual, al imponer una sanción penal que propende a producir inhibición de la opinión pública sobre un asunto tan relevante como es la elección para candidatos para cargos públicos, al tiempo que violenta los derechos fundamentales de los posibles imputables, operando así como un verdadero mecanismo de censura previa, en franca violación al artículo 49 de nuestra Carta Magna.

En la jurisprudencia y la doctrina de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha dejado por sentado que las sanciones de privación de libertad por este tipo de delitos NO SON COMPATIBLES con la Convención American de Derechos Humanos, puesto que ellas producen un “efecto inhibitorio” en los ciudadanos que hacen opinión pública, que temerosos de perder su libertad personal se abstienen de emitir informaciones, juicios u opiniones que puedan afectar funcionarios públicos o particulares. (sic)

La Comisión y la Corte Interamericana han sostenido consistentemente que el test de necesidad de las limitaciones debe ser aplicado en forma 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.

Expediente núm. TC-01-2018-0043, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC. contra el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estricta cuando se trate de expresiones atinentes al Estado, a asuntos de interés público, a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o candidatos a ocupar cargos públicos, o a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, así como al discurso y debate políticos.

Por demás, la Corte y la Comisión han sido reiterativos en señalar que para resarcir el honor de alguien que se sienta afectado por una información o una opinión debería bastar el derecho a réplica o rectificación que establece la Convención o, en caso de daños morales, un sistema de responsabilidad civil capaz de reparar el honor ofendido.

(...) no es compatible con nuestro orden constitucional el hecho de sancionar penalmente el ejercicio de la libertad de expresión en un medio de comunicación, como sería el Internet, cuando se refiera a asuntos de interés público, como es la elección de candidatos a cargos electivos, pues por su propia naturaleza, están sometidos al control social por medio de la opinión pública.

En este caso la afectación a la libertad de expresión es tan grave que la sanción penal degenera en un mecanismo de censura previa, ya que nadie se atrevería a expresarse libremente en relación a un candidato. Afecta además la forma en que la ciudadanía usa el Internet como medio de expresión y libre intercambio de ideas.

Por otra parte, los ciudadanos tienen derecho a obtener y compartir información y experiencias sobre el accionar de los candidatos, sin miedo a que dichas expresiones sean posteriormente tildadas de “negativas”, sobre todo porque dichas informaciones son de interés público.

5. Luego de un amplio recorrido por criterios convencionales y doctrinales esta sentencia resuelve el punto relativo a la censura previa, en los términos siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Este Tribunal considera que la disposición normativa impugnada no constituye, como denuncia la parte accionante, un mecanismo de censura previa.”¹² Pues, tal y como se desprende de los estándares indicados, la censura previa persigue la supresión, obstaculización o impedimento de la emisión de expresiones antes de que estas sean difundidas, no obstante, en el caso del artículo 44, numeral 6 de la Ley núm. 33-18 de lo que se trata evidentemente, es de sancionar la manifestación, difusión o comunicación de la expresión, una vez la misma es realizada ”¹³.

6. La libertad de expresión e información ha sido constitucionalmente prevista en el artículo 49 de la Constitución, en los términos siguientes:

Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa.

1) Toda persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir información de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la ley (...)

Párrafo.- El disfrute de estas libertades se ejercerá respetando el derecho al honor, a la intimidad, así como a la dignidad y la moral de las personas, en especial la protección de la juventud y de la infancia, de conformidad con la ley y el orden público.

¹² El subrayado es nuestro.

¹³ Ver literal n), páginas 35 de la sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. La libertad de expresión y difusión del pensamiento forma parte de aquellas libertades concebida por algunos autores como la filosofía demoliberal que asegura al individuo en espacio irreductible que el Estado no solo debía respetar sino, además, preservar como ámbito de libertad: “Su *ethos* parece sustraído a cualquier cuestionamiento axiológico: conciliar la vocación social del hombre con la dignidad humana”.¹⁴ Afirmaba Ortega y Gasset que “el Estado de Derecho no solo deja intactas esas zonas inaccesibles sino que hace declaración expresa de resguardarlas”.¹⁵

8. En sentido general, la libertad como ausencia de coacción es la contribución más trascendental a la realización ética del individuo; de ellas derivan las llamadas libertades espirituales que comprenden: “la libertad de conciencia, libertad religiosa, libertad de opinión. Ellas protegen la manifestación de la ideología, de la fe religiosa. Hacen innecesaria la hipocresía, la ficción de ideas inexistentes, la negación tácita o expresa de aquello que propiamente se piensa y venera internamente. Recta y libremente debe el hombre confesar aquello que íntimamente venera”.¹⁶

9. Afirma COING¹⁷ que “el hombre es un ser sociable; está determinado a vivir con otros. En el encuentro con sus prójimos se cumple su desarrollo espiritual. Por ello es al mismo tiempo un ser que se comunica, que manifiesta a otros lo que vive y lo que piensa...Lo que el hombre comunica debe ser veraz; debe decir lo que piensa, el comportamiento externo debe estar de acuerdo con la actitud interna. Al servicio de esos deberes están las llamadas libertades espirituales. Aquello que reconoce como verdadero, y debe poder hacerlo sin perjuicios para su vida, para su libertad o para su situación material”.

¹⁴ GAVIRIA, CARLOS. *La degradación de una utopía*. Estos conceptos fueron expuestos en un trabajo que le fuera encomendado al autor sobre “los derechos civiles y garantías sociales”, en ocasión de la reforma constitucional en Colombia.

¹⁵ ORTEGA Y GASST, JOSÉ, *Ibíd.*

¹⁶ COING, HELMUT, citado por GAVIRIA, CARLOS. *Ibíd.*

¹⁷ COING, HELMUT. *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Si la dimensión de estas libertades implica poder manifestar a otros lo que vive y piensa, implica también que los ciudadanos interpretan, descifran, captan, comprenden, deducen, infieren y manifiestan por cualquier vía el significado de los acontecimientos que se suscitan en la comunidad que le rodea, máxime si tocan aspectos de su interés. En la democracia se vuelven más importantes las garantías de la libertad real: política de bienestar, libertad de reunión, de opinión; en fin, la constitucionalización de la sociedad, por ejemplo, mediante una estructuración en el ámbito político y particularmente económico¹⁸.

11. Nuestra Constitución proclama que somos una Nación organizada en Estado libre e independiente, que se fundamente en el respecto a la dignidad humana y la indisoluble unidad de la Nación, cuya función esencial es la protección efectiva de los derechos de las personas, 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.

12. Por ello, uno de los mecanismos de protección de sus fines esenciales, lo constituye el establecimiento de un ámbito de libertad irreductible garantizado por el Estado referido a los derechos fundamentales, entre los que cabe mencionar “la libertad de expresión” junto a los demás derechos derivados que la componen, con los límites constitucionalmente previstos y sujeción al orden público y respeto a las buenas costumbres.

13. Para la doctrina constitucional toda restricción de las autoridades tendentes a limitar u obstaculizar, por algún medio, el ejercicio del derecho de libertad de expresión y difusión del pensamiento, suponiendo razones morales, políticas, ideológicas, religiosas o de cualquier tipo, aun sean sutiles, y **a veces** casi imperceptibles, es censura previa.

¹⁸ HÄBERLE, PETER. “*El Estado Constitucional*”. Estudio introductorio de Diego Veladés, traducción e índices de Héctor Fix Fierro, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, serie doctrina jurídica No. 47, p.p. 149 y ss.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. La censura previa fue abordada por este Tribunal en su sentencia TC/0075/16 del 4 de abril, en la que precisó que *“toda restricción que despliega la autoridad pública con anterioridad a la elaboración y difusión de información o expresión de ideas, opiniones u obras del espíritu, encaminada a sujetarla a la obtención de autorización oficial, previo examen de su contenido, o bien levantar la prohibición de elaborarla o difundirla”*. Y más adelante estableció *“que el uso más habitual de la noción de censura refiere a la intervención que realiza un censor sobre el contenido o la forma de una obra, atendiendo a razones morales, políticas, ideológicas, religiosas o de otro tipo. Por lo general, está asociada a la intención de un gobierno de impedir la difusión de información contraria a sus intereses y es por ello que en las sociedades democráticas, como lo es el caso de República Dominicana, la censura previa está prohibida”*¹⁹.

15. El Tribunal Constitucional español sostiene que debe entenderse por censura cualesquiera medidas limitativas de la elaboración o difusión de una obra del espíritu, especialmente al hacerlas depender del previo examen oficial de su contenido, y siendo ello así parece prudente estimar que la Constitución, precisamente por lo terminante de su expresión, dispone eliminar todos los tipos imaginables de censura previa, aun los más débiles y sutiles, que...tengan por efecto no ya el impedimento o prohibición, sino la simple restricción de los derechos. (STC 52/1983, de 17 de junio de 1983, FJ4).

16. En el caso concreto, tal como hemos apuntado, se impugna por inconstitucional el artículo 44, numeral 6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, que establece lo siguiente:

Artículo 44.- Propaganda prohibida en el período de precampaña. Durante el período de precampaña o campaña interna, queda prohibido:

¹⁹ Ver párrafos 9.3 y 9.4, páginas 17-18.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6) La difusión de mensajes negativos a través de las redes sociales que empañen la imagen de los candidatos será sancionada conforme a los artículos 21 y 22 de la Ley No.53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología.

17. El legislador de la citada Ley 33-18, ha entendido adecuado proteger penalmente la emisión de mensajes considerado negativo en el periodo electoral de precampaña que afecte la imagen de los candidatos, lo que supone, a juicio de los accionantes, una afectación a la libertad de expresión tan grave que la sanción penal degenera en un mecanismo de censura previa, ya que nadie se atrevería a expresarse libremente en relación a un candidato. Afecta además la forma en que la ciudadanía usa el Internet como medio de expresión y libre intercambio de ideas.

18. Aunque lo que se persigue es la protección –desde los contornos del derecho penal –del honor y la imagen de los candidatos a los puestos públicos de elección popular, el legislador ha utilizado la vía más restrictiva posible para alcanzar el fin buscado. Por ello, en esta sentencia se afirma:

En el análisis de necesidad hay que valorar si el objetivo perseguido con la medida, esto es la protección del derecho al honor y a la reputación de un candidato a un puesto público cuando se vea mermado por expresiones que empañen su imagen, no puede alcanzarse por un medio menos gravoso y restrictivo de los derechos humanos entre los disponibles y que, en el presente caso, corresponde a la sanción de tres meses a un año de prisión y multa de cinco a quinientas veces el salario mínimo. Obsérvese entonces que en el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-19, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, el legislador ha elegido la sanción más alta de todas las contempladas en los artículos 368 al 372 del Código Penal dominicano para los delitos de difamación e injuria²⁰.

²⁰ Ver Literal aa) de esta sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. Luego de analizar que la pena prevista para quienes vulneren el citado texto, esta sentencia concluye que la misma es irrazonable, debido a que:

La protección del honor, reputación o imagen de un candidato a una función pública a través del derecho penal, que, en este caso concreto, corresponden a las penas de tres meses a un año de prisión y multa de cinco a quinientas veces el salario mínimo contempladas en el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, no compensa el sacrificio y peligro que supone para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de la ciudadanía. Sobre todo, porque no se trata de aspectos concernientes a la vida privada e íntima de los mismos, ya que, en ese hipotético caso, como bien expresó el Tribunal Constitucional en su precedente TC/0075/16 ya citado, corresponde otorgar la misma protección que a los particulares frente al uso abusivo de la libertad de expresión²¹.

Por tales motivos, este Tribunal Constitucional declara que la norma impugnada es violatoria de los artículos 49 de la Constitución y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto del derecho a la libertad de expresión; y del artículo 40 numeral 15 de la Constitución, que consagra el principio de razonabilidad como plantean los accionantes²².

20. Cabe señalar que los bienes jurídicos penalmente protegidos operan en dos dimensiones [constreñir y disuadir], pero su necesidad no solo radica en esta esfera del derecho, sino como categoría intrasistemática y extrasistemática. La primera juega una función esencial del bien jurídico en la configuración de todo sistema penal. El bien jurídico es el estado o situación que el legislador considera dignos de protección al sancionar una conducta con una pena. Es la medida para determinar el

²¹ Ver literal ii) de esta sentencia.

²² Ver literal hh) de esta sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenido y con ello la interpretación del respectivo tipo penal. La función extrasistemática o trascendente al sistema del bien jurídico trata de la cuestión previa a la legislación de cuáles son los bienes jurídicos que deben protegerse y bajo cuáles condiciones debe darse la tutela penal y con ello, sobre los límites y el contenido del *ius poniendi* estatal sobre la existencia de un concepto material de delito²³.

21. Por ello, la elección del derecho penal para proteger con una sanción de tres meses a un año de prisión y multa de cinco a quinientas veces el salario mínimo prevista en los artículos 21 y 22 de la Ley núm. 53-07, es abiertamente coactiva en la medida en que persigue constreñir a los ciudadanos para que se abstengan de emitir juicios que puedan afectar el honor y la imagen de los candidatos en el periodo de precampaña electoral.

22. En esa línea se expresó el Tribunal Constitucional en referencia a los fines perseguidos por las sanciones de carácter penal en su precedente varias veces citado (TC/0075/16). “...Es por ello que el Estado desarrolla una política propensa a la prevención y/o solución por vías de disuasión de hechos o conductas que pueden alterar el orden social (prevención general y prevención especial como fin de la pena para nuestro sistema penal), a través de la tipificación de delitos y la advertencia de pena que llevan consigo, así como también por medio a la imposición efectiva de la pena²⁴.

23. La naturaleza del Derecho Penal es eminentemente coercitiva. Su código genético encierra en sí mismo la amenaza de una sanción a quienes crucen los límites legalmente establecidos y así disuadir las conductas penalmente reprochables de otros ciudadanos, sin desmedro de otras teorías que explican el fundamento del Derecho Penal a partir de criterios valorativos sobre la función preventiva que se le atribuye.

²³ CASTILLO GONZÁLEZ, FRANCISCO. “*El bien jurídico penalmente protegido*”. San José de Costa Rica, editorial jurídica continental 2008, p.13.

²⁴ Párrafo 10.2.2., página 27.-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. Aunque la configuración de la norma atacada no establece de manera expresa una censura previa, sus efectos podrían ser similares debido a tres factores: i) La norma está destinada a regular una conducta social y, más aún, una conducta deseada, como es la crítica o discusión de candidatos en tiempos electorales, lo cual indefectiblemente ayuda a la definición de la intención electoral y, en consecuencia, al proceso democrático que en fin es proceso deliberativo; ii) Parte de la doctrina ha observado que las personas que cometen una infracción, amén de su motivo ulterior, realizan un análisis económico (costo de oportunidad, costos o impacto de la sanción) que los motivaría actuar siempre que los beneficios de comisión resulten menores que los costos de la ejecución; iii) Estas personas responden a cambios en los costos de oportunidad, así como en la severidad de la sanción y otras variables, como puede ser en este caso la vaga e imprecisa tipificación de la sanción a aplicar, lo cual, unido a una sanción desproporcionada puede inducir a las personas a, por miedo o inseguridad, abstenerse de realizar una conducta socialmente deseable, como es el caso.²⁵

25. Como ya hemos indicado, esta configuración normativa defectuosa, si bien no configura de manera expresa una censura previa, puede tener un resultado similar al inducir a las personas a suprimir una conducta, en general, beneficiosa para el sistema democrático, como lo es el debate respecto a candidatos a puestos electivos en la precampaña electoral.

26. Sobre la posibilidad de censurar –previamente – en la sentencia *Sullivan vs New York Times* la Corte Suprema de Estados Unidos advierte contra las normas que tratan de imponer la verdad como criterio absoluto de validez, al afirmar que **“Una regla que obligue al crítico de la conducta oficial a garantizar la verdad de todas sus aserciones fácticas —y a hacerlo bajo pena de condenas por difamación virtualmente ilimitadas en cuanto a su monto— conduce a una**

²⁵ Cfr. POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*, 6th Ed. Aspen Publishers 2003. pp. 219-221.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“autocensura” comparable. (...) Bajo tal regla los que serían críticos de la conducta oficial podrían ser prevenidos de formular su crítica aún cuando creyeran que es cierta, y aún cuando fuera de hecho cierta, debido a la duda acerca de si puede ser probada en el tribunal o al miedo a los gastos de tener que hacerlo. Ellos sólo tenderían a hacer declaraciones que “se situaran lo más lejos posible de la zona de lo ilegal” (Speiser vs. Randall, supra, 357 US, en 526, 78 S.Ct. En 1342, 2 L.Ed.2d 1460). La regla entonces ahoga el vigor y limita la variedad del debate público. Es inconsistente con las Enmiendas I y XIV²⁶.

27. En la misma sentencia Sullivan vs New York Times, la Corte Suprema de Estados Unidos ha señalado que la proposición general de que la libertad de expresión sobre cuestiones públicas se encuentra asegurada por la Enmienda I ha sido largamente establecida en nuestras decisiones. La salvaguarda constitucional, hemos dicho, “fue diseñada para asegurar un intercambio de ideas sin trabas que produzca los cambios sociales y políticos deseados por el pueblo” (Roth vs. United States, 354 US 476, 484, 77 S.Ct. 1304, 1308, 1 L.Ed.2d 1498). “El mantenimiento de la oportunidad para la libre discusión política con la finalidad de que el gobierno pueda ser responsable frente a la voluntad popular y que los cambios puedan ser obtenidos por medios legales, una oportunidad esencial para la seguridad de la República, es un principio fundamental de nuestro sistema constitucional” (Stromberg vs. California, 283 US 359, 369, 51 S.Ct. 532, 536, 75 L.Ed. “Es unpreciado privilegio estadounidense poder expresar las propias opiniones, aunque no siempre con perfecto buen gusto, acerca de todas las instituciones públicas” (Bridges vs. California, 314 US 252, 62 S.Ct. 190, 86 L.Ed.192), y esta oportunidad debe ser concedida tanto para la “vigorosa defensa” de temas concretos como para la “discusión abstracta” (N.A.A.C.P. vs. Button, 371 US 415, 83 S.Ct. 328, 9 L.Ed. 2d²⁷.

²⁶ Ibídem, página 8.

²⁷ Corte Suprema de Estados Unidos, Sullivan vs New York Times, página 8.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Asimismo, la citada decisión refiere la postura concurrente del juez Brandeis con “Whitney vs. California” (274 US 357,375-376, 47 S.Ct. 641, 648, 71 L.Ed. 1095), en la que “dio al principio su formulación clásica: "aquellos que ganaron nuestra independencia creían... que la discusión pública es un deber político; y que esto debería ser un principio fundamental del gobierno estadounidense. Ellos reconocieron los riesgos a los cuales están sometidas todas las instituciones humanas. **Pero también sabían que el orden no puede ser asegurado meramente a través del miedo al castigo por su infracción; que esto es peligroso para desalentar el pensamiento, la esperanza y la imaginación; que el miedo engendra represión; que la represión engendra odio; que el odio amenaza a un gobierno estable; que el camino de la seguridad reposa en la oportunidad de discutir libremente pretendidas reivindicaciones y remedios propuestos; y que los buenos consejos son el remedio adecuado para los malos.** Creyendo en el poder de la razón aplicada a la discusión pública, rechazaron el silencio impuesto coactivamente a través de la ley —el argumento de la fuerza en su peor forma—. Reconociendo las ocasionales tiranías del gobierno de las mayorías, ellos modificaron la Constitución de modo que la libertad de expresión y de asamblea estuviera garantizada”²⁸.

29. En relación al tema el Tribunal Constitucional español ha sostenido que «las libertades del art. 20 (STC 104/1986) no son sólo derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático » (STC 12/1982) o, como se dijo ya en la STC 6/1981: «El art. 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad

²⁸ Corte Suprema de Estados Unidos, Sullivan vs New York Times, página 8.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

democrática que enuncia el art. 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política». En el mismo sentido se pronuncia la STC 159/1986, al afirmar que «para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas». Y recordando esta Sentencia la doctrina expuesta, insiste en que los derechos reconocidos por el art. 20, no sólo protegen un interés individual sino que son garantía de la opinión pública libremente formada, «indisolublemente ligada con el pluralismo político».

30. La posibilidad de ser castigado no solo enerva las iniciativas de ejercer el derecho a la crítica en una sociedad democrática, denunciando actos de corrupción, el peculado o cualquier conducta impropia, sino que le desalienta a coadyuvar en la necesaria prevención de la gama de manifestaciones que hoy presenta este flagelo en las sociedades en desarrollo. De manera que toda limitación de los ciudadanos a expresar libremente sus opiniones y a participar activamente en el debate público, conduce a desfigurar el derecho a la libertad de expresión y difusión del pensamiento.

31. A mi juicio, esta sentencia sentó la base argumentativa para establecer que ley cuestionada, en buena medida, propicia un clima de duda acerca del contenido de los mensajes que pudieran emitir los ciudadanos y el comportamiento que éstos asumirían frente a la pena que como espada de Damocles pende sobre sus hombros, pues revelar informaciones que pudieran afectar el honor y la imagen de un candidato, conduciéndoles a mantenerse alejado de la zona considerada peligrosa por colindar con otros intereses, desvalorizando el contenido esencial del derecho que ocupa nuestra atención.

32. La libertad de expresión, en su amplia configuración constitucional, no admite ni tolera la censura previa como mecanismo de limitación del ejercicio de este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho, y si bien las sanciones previstas en el artículo 44.6 de la referida Ley 33-18 son aplicadas con posterioridad a la consumación de los hechos, constituye una legislación ampliamente restrictiva que tiende a producir –quíerese o no –el mismo resultado como bien se ha precisado en Sullivan vs New York Times.

III. EN CONCLUSIÓN

33. Aunque comparto la solución adoptada por la mayoría entiendo necesario dejar constancia que –desde mi punto de vista –la cuestionada norma no solo es inconstitucional por vulneración de la libertad de expresión e información, de los principios de legalidad y razonabilidad, y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sino también porque conduce a la auto censura, por lo que salvo mi voto, concurriendo con los demás aspectos de la decisión.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo sustituto

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO **MIGUEL VALERA MONTERO**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales tenemos interés en que conste un voto salvado en la presente sentencia.

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, del 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

segundo que: *“Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”*.

En el presente caso, el Tribunal Constitucional conoce de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Namphi A. Rodríguez y Héctor Herrera Cabral, así como por la Fundación Prensa y Derecho, INC., contra el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018), la cual ha sido acogida en cuanto al fondo declarándose la inconstitucionalidad de la referida norma.

1. En el presente caso la acción directa de inconstitucionalidad ha sido declarada admisible por entender este Tribunal que los accionantes poseen legitimación activa. En ese sentido, el Tribunal ha argumentado lo siguiente:

10.2. En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, el Tribunal entiende que los señores Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y la Fundación Prensa y Derecho, INC. tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, en razón de que se trata de normas aplicables a todo ciudadano, especialmente, a aquellos que ejercen su derecho a elegir y ser elegido. En el caso de la fundación, por tratarse de una materia afín al área en que labora ésta.

2. A pesar de que estamos de acuerdo con esta solución, debemos hacer ciertas precisiones con respecto al fundamento que ha sido planteado en la decisión para determinar que los accionantes poseen legitimación activa para interponer la acción que nos ocupa. Esto así porque somos de opinión que la legitimación activa de los accionantes (personas físicas) se deriva de su condición de ciudadanos dominicanos, no porque la norma atacada resultase *“aplicable a todo ciudadano, especialmente a*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aquellos que ejercen su derecho a elegir y ser elegidos”. Sin embargo, compartimos la posición en cuanto a la legitimación activa de la Fundación, pues cuenta con personería jurídica y *capacidad procesal*²⁹ para actuar en justicia, lo que se complementa en la relación existente entre su objeto y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal³⁰, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

3. En razón de lo anterior, nuestro voto salvado se concentrará en fundamentar, al amparo del ordenamiento constitucional vigente, solo en lo que respecta a personas naturales, al ser estas las únicas con capacidad para ejercer derechos ciudadanos, que por la sola condición de ciudadanos poseen legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por la vía directa.

4. Luego, pasando a la normativa constitucional aplicable, el artículo 185.1 de la Constitución establece lo siguiente: *“El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;”* [Resaltado nuestro].

5. De igual manera, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, se limita a transcribir textualmente una parte del Artículo 185.1 de la Constitución de la República Dominicana cuando establece: *“Calidad para accionar. La acción directa de inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la*

²⁹ TC/0028/15.

³⁰ TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido”.

6. Los textos anteriormente descritos señalan específicamente quiénes disponen de legitimación activa para incoar una acción directa de inconstitucionalidad. En el caso dominicano, el Constituyente no se ha limitado a establecer una legitimación activa institucional – a instancia del Presidente de la República o de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados –³¹ sino que también ha establecido una legitimación activa particular – a favor de cualquier persona – sujeto a que dicho particular pueda demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”.

7. Conforme ha sido establecido por criterio de este Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0031/13, la legitimación activa es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

8. En el caso de la acción directa de inconstitucionalidad, la legitimación activa del accionante no encuentra ningún reparo con respecto al Presidente de la República o a la cuota de miembros del Senado o de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en el caso de los ciudadanos que deseen acceder a esta vía jurisdiccional, es requerido

³¹ La cual el Tribunal Constitucional ha interpretado de manera limitativa al establecer que “...para casos como el de la presente acción, es que si algún órgano o ente de la Administración Central (a la que pertenece la accionante) advierte que alguna norma es contraria al texto constitucional, debe comunicarlo al presidente de la República, jefe del Poder Ejecutivo, único miembro de la Administración Central facultado por la Constitución para incoar acciones directas de inconstitucionalidad (a no ser que el órgano en cuestión muestre un mandato o poder especial del presidente para tales fines). [...] sin embargo, incluso si se tratase de un ente público y tuviese por tanto personería jurídica, carece de calidad o legitimación para someter acciones directas de inconstitucionalidad en tanto el constituyente de dos mil diez (2010) le otorgó tal calidad a sujetos específicos en el ámbito de las personas de derecho público, esto es, al presidente de la República, a una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados” TC/0028/15, núm. 8.5.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

poseer un *interés*. Pero, agravando aún más el requisito, este interés debe ser legítimo y estar jurídicamente protegido.

9. Es precisamente esta noción que nos conlleva a realizar el voto salvado que nos ocupa. Hasta el momento, este Tribunal Constitucional no ha trazado una doctrina específica que permita delimitar de manera objetiva qué conforma el “concepto constitucional”³² de alcance indeterminado de “*interés legítimo y jurídicamente protegido*” como puerta de acceso a la acción directa de inconstitucionalidad.

10. Somos de opinión que es necesario concretizar y delimitar específicamente y de manera objetiva a qué se refiere el Tribunal Constitucional al momento de reconocer que una persona posee legitimación activa con un interés legítimo y jurídicamente protegido para incoar una acción directa de inconstitucionalidad, principalmente en el caso de ciudadanos dominicanos. De esta manera, la jurisprudencia del tribunal podrá fortalecer el *corpus juris* constitucional que debe manejar y aplicar en cada una de sus decisiones.

11. A fin de esquematizar el presente voto salvado, en un primer apartado abordaremos la naturaleza objetiva y abstracta del control de constitucionalidad ejercido mediante acción directa, para luego, en un segundo apartado, a partir de estos criterios, trazar lo que debe ser, también a nuestro criterio, la interpretación de lo que conforma el interés legítimo y jurídicamente protegido que se le debe reconocer a todo ciudadano para acceder a esta vía jurisdiccional pues, como veremos, la naturaleza del control incide, de manera directa, sobre la configuración del interés.

³² FERNÁNDEZ GARCÍA, M^a Yolanda. “El Concepto Jurídico Indeterminado de “servicio esencial” en la Constitución Española”. *Revista de Administración Pública*, núm. 170, Madrid, mayo-agosto (2006), pág. 331. Disponible en línea [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2083081.pdf>] Revisado el 9 de abril de 2019, 04:01 p.m.

Expediente núm. TC-01-2018-0043, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC. contra el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. Naturaleza objetiva y abstracta del control de constitucionalidad bajo acción directa de inconstitucionalidad

12. Los controles de constitucionalidad son los mecanismos procesales que permiten a un intérprete constitucional –como es parte de la labor esencial de este Tribunal Constitucional– evaluar la compatibilidad de una norma con los parámetros de constitucionalidad, con el destino de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos y libertades fundamentales.

13. En el sistema jurídico dominicano, la acción directa de inconstitucionalidad es la principal vía jurisdiccional mediante el cual se el control concentrado de la conformidad a la Constitución de las normas de nuestro ordenamiento. Precisamente, parte de lo que caracteriza este control concentrado de constitucionalidad es el ejercicio de un control abstracto de la constitucionalidad de los instrumentos jurídicos que aborda.

14. Se ha reconocido con anterioridad este carácter abstracto del control concentrado de constitucionalidad a través de la Sentencia TC/0062/12, estableciendo que:

“En efecto, la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, con lo cual este modo de control se diferencia del que es propio del amparo dado que en este último se verifica la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución.”

15. Esta posición ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional en innumerables ocasiones, configurando de manera sólida la esencia y finalidad fundamental de la acción directa de inconstitucional, al señalar en su Sentencia TC/0103/12:

9.5. Relacionado a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad debe indicarse que se trata de un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, de ahí que tal control recae sobre la ley, decreto, reglamento, ordenanza, debiendo confrontar objetivamente la disposición legal acusada con la Constitución, más no sobre la interpretación que surge de ésta durante la actividad judicial, salvo lo dispuesto para la revisión constitucional de sentencia con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. [En igual sentido, TC/0308/18, TC/0247/14, TC/0325/14, TC/0307/18 y TC/0173/13, estos dos últimos en el sentido de que “...está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos normativos del poder público, esto es, de su contenido objetivo y no, en modo alguno, de la aplicación en concreto que hacen los jueces respecto de las normas infraconstitucionales en el cumplimiento de sus potestades jurisdiccionales...”]

16. Es parte intrínseca de los controles abstractos de constitucionalidad la carencia de un requisito de un proceso judicial previo o principal, así como de una afectación actual y directa de parte de la norma impugnada a fin de poder legitimar la calidad del accionante para cuestionar su constitucionalidad, aunque no es descartable que el accionante pueda ser parte de un proceso en curso o encontrarse siendo afectado de manera actual, personal y directa por la aplicación de la norma cuya



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad arguye por vía de la acción directa, aunque cualesquiera argumentos o fundamentaciones subjetivas no serán considerados para la solución de la inconstitucionalidad. Esto así porque este tipo de control, como bien ha advertido este colegiado, “...no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas”³³.

17. Incluso, conforme lo ha reconocido este Tribunal Constitucional, para analizar una acción de inconstitucionalidad ya interpuesta no es necesario contar con la participación del accionante. Esta falta de participación, sea porque ha desistido de la acción³⁴, sea porque ha muerto el accionante en el curso de la acción³⁵, no conlleva a la inadmisibilidad de la acción, pues el accionante opera, exclusivamente, a los fines de apoderar al Tribunal Constitucional en razón de la naturaleza rogada de su competencia en la materia. Nos encontramos totalmente contestes con el fundamento de esta particularidad expuesta por este Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0062/12, al establecer que no se requiere de la participación del accionante:

“máxime cuando lo que valora el tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de una ley, es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley, siendo un requisito preponderante para la admisibilidad de la acción que esta sea interpuesta a solicitud de una parte con legitimación para accionar. Sin embargo, el proceso constitucional es autónomo y no es necesaria la intervención activa del impugnante para su normal desarrollo.”

18. En definitiva, este control constituye una jurisdicción donde se enjuician las normas en ausencia de la resolución de un caso en concreto en que estas se apliquen y ante la inexistencia de intereses subjetivos o particulares confrontados. La

³³ Ver Sentencias TC/0051/12 y TC/0286/17.

³⁴ Ver Sentencias TC/0062/12; TC/0190/14; TC/280/14; TC/0228/15; TC/0352/18.

³⁵ Ver Sentencias TC/0062/12 y TC/0520/16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actuación jurisdiccional será una de interpretación del derecho en su forma pura y general, con un objetivo predeterminado: la garantía y defensa de la supremacía constitucional sobre los actos impugnados. Esto es lo que tanto la doctrina³⁶ como la jurisprudencia constitucional comparada³⁷ han denominado como *jurisdicción constitucional orgánica*, la que en el caso dominicano incluye la acción directa de inconstitucionalidad, los conflictos de competencia constitucional y el control preventivo de los tratados internacionales.

19. Ante las particularidades de estas características donde el objeto final del control es la defensa objetiva o *in abstracto* de la supremacía de la norma y del orden constitucionales, resulta forzoso derivar que la fisonomía general del proceso de acción directa de inconstitucionalidad, se vea impregnada de esta misma naturaleza. Así, entendemos, lo ha hecho este Tribunal Constitucional en relación al objeto de la acción directa, pues existe una relación directa entre la naturaleza abstracta del mecanismo de control y la delimitación que, del objeto del mismo, ha hecho la jurisprudencia constitucional.

20. De conformidad con lo anterior, este colegiado, sobre la base de la naturaleza abstracta del control ejercido mediante acción directa, ha derivado la inadmisibilidad de acciones en las que los accionantes “*no pretenden el control abstracto de una disposición normativa, sino la revocación o nulidad de una actuación judicial con*

³⁶ Mauro Cappelletti, citado por Nogueira Alcalá (Humberto), Consideraciones sobre la Jurisdicción Constitucional en América y Europa, disponible en línea, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1976087.pdf> [consulta 28 de abril de 2019].

³⁷ Tribunal Constitucional del Perú, citado por Eto Cruz (Gerardo), *Contribuciones del Tribunal Constitucional al fortalecimiento de la Democracia en el Perú: Una mirada panorámica a 30 años de su existencia*, en Eto Cruz (Gerardo) coordinador, *Treinta años de jurisdicción constitucional en el Perú*, Tomo I, Tribunal Constitucional del Perú – Centro de Estudios Constitucionales, Lima, 2014, p. 115. [“*mediante el proceso de inconstitucionalidad, la Constitución Política del Estado ha confiado a este Colegiado el control de constitucionalidad de las leyes y de las normas con rango de ley. Se trata de un control abstracto de normas que se origina no en función de un conflicto de intereses concretos, para cuya solución sea menester dilucidar con carácter previo el acomodo a la Constitución de la norma de decisión, sino simplemente en una discrepancia abstracta sobre la interpretación del texto constitucional en relación a su compatibilidad con una ley singular. En consecuencia, se trata de un proceso objetivo, ya que los legitimados no adoptan la posición estricta del demandante que llega a la instancia a pedir la defensa de un derecho subjetivo, sino que por el contrario actúan como defensores de la supremacía jurídica de la Constitución.*”].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectos particulares o específicos a un caso en concreto, lo que desnaturaliza o desconfigura la esencia y finalidad fundamental de la acción directa de inconstitucionalidad;... [TC/0071/12], lo que se ha convertido en la fórmula general de que este tipo de acciones solo procede contra aquellas normas o actos infraconstitucionales que, encontrándose dentro de los enumerados por el Artículo 185.1 de la Constitución [TC/0352/18], sean “*de carácter normativo y alcance general*” [TC/0118/18], excluyendo de manera expresa las decisiones jurisdiccionales [TC/0129/14, TC/0008/13, TC/0078/12, entre otras] y los actos administrativos no normativos y de alcance particular [TC/0041/13; TC/0060/13; TC/0140/13; TC/0134/13; TC/0236/14; TC/0025/15; TC/0257/15; TC/0584/17].

21. Igualmente, y sobre la base del diseño constitucional de esta acción, el Tribunal Constitucional ha advertido que la misma no contempla procedimiento alguno para los casos en que se persiga el cese temporal de las consecuencias jurídicas de la norma atacada [TC/0432/18, TC/0077/15]. Esta posición nos resulta obvia, en razón de que, si se trata de un juicio in abstracto, mal podría justificar el mismo una medida conservatoria o precautoria para una situación in concreto.

22. Finalmente, y también por tratarse de un juicio in abstracto cuya esencialidad deriva de una confrontación pura de normas jurídicas, el escrito mediante el cual se interponga la acción debe “*exponer sus fundamentos en forma clara y precisa*” [Ley 137-11, Art. 38] identificando la infracción denuncia, imputando la misma a la norma infraconstitucional y, mediante argumentos constitucionales, fundamentar el modo en que se vulnera la Constitución [TC/0432/18; TC/0095/12]; y es que no podría ser de otra manera, pues se trata de identificar y fundamentar mediante argumentos de carácter constitucional una antinomia insalvable entre una norma infraconstitucional y la Constitución.

23. Sin embargo, esa naturaleza abstracta y esa finalidad esencial de proteger la supremacía de la Constitución y del orden constitucional, en nuestra opinión, todavía



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no ha permeado a la interpretación que se ha dado al *interés legítimo y jurídicamente protegido* que debe probar toda persona que pretenda legitimación activa para accionar de manera directa en inconstitucionalidad. Es con mantener esta incongruencia que estamos en desacuerdo.

b. *Interés legítimo y jurídicamente protegido en el caso de los ciudadanos.*

24. Para poder acceder al mecanismo procesal constitucional de la acción directa de inconstitucionalidad y poder cuestionar la constitucionalidad de las normas que nos rigen y regulan, fuera de los casos de legitimación activa institucional, se ha requerido demostrar tener un interés legítimo y jurídicamente protegido. Ante esto, es importante trazar una línea conceptual sobre los aspectos a tomar en consideración a la hora de interpretar este concepto jurídico.

25. En primer lugar, debemos necesariamente atar este concepto al tipo de control que se ejerce a través de la acción directa de inconstitucionalidad. Como hemos expuesto anteriormente, una de las características de este control es que se ejerce un control abstracto de constitucionalidad, alejado de cualquier controversia en concreto y que, incluso, puede desarrollarse exento de la participación activa del accionante. Es, en definitiva, una figura que procura como objeto principal asegurar, de manera objetiva, la supremacía constitucional, independientemente de las razones que dieron pie al debate (situación en concreto) ni de quién lo propuso (carencia de participación del accionante).

26. Justo por lo anterior, la determinación de la legitimación activa en el control objetivo de constitucionalidad es de capital importancia, pues se trata, como advierte Torres Muro, de determinar quién

“...puede poner en marcha este mecanismo de control [...] conscientes de que aquél que tenga atribuida por el ordenamiento dicha facultad dispone de uno de los poderes más importantes dentro del Estado constitucional, el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de cuestionar, ante su más alta instancia jurisdiccional en materia de garantías constitucionales, la adecuación a la norma suprema de alguno o algunos de los preceptos de una con rango de ley, es decir, producto, en principio, de la sacrosanta potestad legislativa mediante la que se expresan los representantes del Pueblo soberano.”³⁸

27. El control abstracto de constitucionalidad de las normas, de ese modo y bajo la configuración constitucional actual, pasa a constituirse en un mecanismo de democracia participativa para todos los ciudadanos que puedan acceder a ella. Esta democracia participativa es definida como el conjunto de instrumentos participativos de los ciudadanos con el que se complementa la democracia representativa mediante una mayor participación política directa, buscando profundizar y mejorar la democracia³⁹.

28. Estos mecanismos no resultan ajenos a nuestro diseño constitucional. Los ciudadanos dominicanos tienen el derecho a participar en referendos, así como a la iniciativa popular legislativa y municipal. El carácter ciudadano de la acción directa de inconstitucionalidad, no es más que la subsunción en el interés legítimo y jurídicamente protegido del derecho que debe reconocérsele a todo ciudadano, como tal, para ejercer su cuota de soberanía de manera directa, peticionando la sujeción a la Constitución de todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas, así como la nulidad de pleno derecho de toda ley, decreto, resolución o acto contrarios a la Constitución, erigiendo al ciudadano en un custodio de la supremacía de la Constitución.

³⁸ Torres Muro (Ignacio) *La legitimación en los procesos constitucionales*, Editorial Reus, S.A., Madrid, 2007, pp. 28-29.

³⁹ Ramírez Nárdiz, Alfredo. Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla, Dykinson, Madrid, 2012, p. 109; citado por Ramírez Nárdiz, Alfredo. Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participative. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, consultado en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v10n37/1870-2147-rius-10-37-00171.pdf>.

Expediente núm. TC-01-2018-0043, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Namphi A. Rodríguez, Héctor Herrera Cabral y Fundación Prensa y Derecho, INC. contra el artículo 44 numeral 6 de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29. El ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad por parte de los ciudadanos es, precisamente, uno de los métodos de democracia participativa activa⁴⁰, donde no solo ya el ciudadano tiene la capacidad de proponer normas que se incorporen al ordenamiento jurídico, sino que también tiene la capacidad de propugnar purgar del sistema jurídico de aquellas normas que vayan en contra o sean incongruentes con los principios y normas de la Constitución. De esa manera, es un derecho de todo ciudadano en un Estado Social y Democrático de Derecho, el poder incidir de manera activa en la vida política del Estado a través de la acción directa de inconstitucionalidad.

30. La interpretación constitucional, en ese sentido, que se haga respecto de contenido y alcance del criterio de interés legítimo y jurídicamente protegido debe siempre partir de la misma Constitución interpretada como un todo normativo. Para realizar esta interpretación, es preciso tener en cuenta cuatro artículos fundamentales de cara a este tema:

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

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

***Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho.** La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en*

⁴⁰ Nassef Perdomo Cordero, “*Interés legítimo y democracia*”, Periódico Acento, 26 de agosto de 2012.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

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

31. La acción directa de inconstitucionalidad pasa a ser una representación viva de la soberanía popular del estado. Estos mecanismos de democracia participativa procuran lograr una eficacia real de la soberanía popular reconocida constitucionalmente por nuestro constituyente. Conforme lo ha expuesto la Corte Constitucional colombiana en su Sentencia No. C-245-96:

“Lo que el constituyente [...] buscó con la consagración de la “soberanía popular” fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio.”

32. Establecer trabas para poder ejercer estos instrumentos de democracia participativa va en contra de los principios rectores de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Al contrario, este Tribunal Constitucional debería buscar amplificar los métodos por medio del cual los ciudadanos puedan procurar proteger la supremacía constitucional como un derecho que les asiste.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. De hecho, esta discusión persiste porque se ha querido limitar dicho concepto constitucional a una interpretación partiendo de presupuestos del derecho procesal civil y administrativo⁴¹, haciendo énfasis en los elementos *jurídico* y *legítimo* del interés. Pero este interés no es más que el presupuesto de un derecho de acción, y de acuerdo a los principios del derecho procesal, *a través de una demanda en justicia ejerce la acción en justicia*, es decir, el accionante ejecuta un derecho autónomo que constituye una *vía de derecho tendente a proteger y garantizar no solamente un derecho subjetivo pre-existente, sino también cualquier situación jurídica que, de acuerdo con el derecho objetivo, merezca la protección del poder público*.⁴² Es a partir de la transmutación del concepto general de acción en justicia que podemos pasar al derecho de acción en la jurisdicción constitucional y, partiendo también del derecho objetivo (norma constitucional) establecer como objeto la garantía de una situación jurídica (supremacía constitucional) que merezca la protección del poder público (Tribunal Constitucional) y, en consecuencia, pasar a la conceptualización de los elementos *jurídico* y *legítimo* del interés.

34. Qué sentido tiene exigir a un ciudadano la demostración de una vulneración o perjuicio *in concreto* para poder acceder a una figura que se ha reiterado en innumerables ocasiones por parte de este Tribunal Constitucional que tiene un control *in abstracto*. Incluso, esto va en contra precisamente al criterio bien marcado por nuestros precedentes de que se escapa objeto del control de las acciones directas de inconstitucionalidad aquellas normas con efectos particulares y concretos⁴³.

⁴¹ Piña Medrano (Leyda Margarita), *voto disidente en la Sentencia TC/0234/14*, en línea <https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/7930/sentencia-tc-0234-14-c.pdf> [Consulta 29 de abril de 2019].

⁴² Tavares hijo (Froilán), *Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano*, Volumen I, Octava Edición. 1995, p. 199.

⁴³ Ver Sentencias TC/0051/12; TC/0052/12; TC/0053/12; TC/0055/12; TC/0066/12; TC/0067/12; TC/0068/12; TC/0074/12; TC/0075/12; TC/0076/12; TC/0077/12.; TC/0078/12; TC/0086/12; TC/0087/12; TC/0089/12; TC/0102/12; TC/0103/12; TC/0104/12; TC/0056/13; TC/0060/13; TC/0065/13; TC/0066/13; TC/0117/13; TC/0128/13; TC/0134/13; TC/0140/13; TC/0141/13; TC/0145/13; TC/0149/13; TC/0165/13; TC/0195/13; TC/0253/13; TC/0259/13; TC/0271/13; TC/0045/14; TC/0131/14; TC/0190/14; TC/0402/14; TC/0018/18; TC/0060/18.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

35. Pero yendo aún más lejos, este Tribunal Constitucional ha reconocido legitimación activa a partidos políticos, en tanto que la ley que declara la reforma constitucional “interesa a toda la ciudadanía” [TC/0224/17, párr. 10.2], estableciendo que al “tratarse de ciudadanos dominicanos, es legítimo presuponer el interés en asegurar que la ley que declara la necesidad de la reforma de la Constitución se adopte conforme a los cánones constitucionales apropiados, por lo que este tribunal debe garantizarles jurídicamente, el acceso a la jurisdicción para procurar ejercitar el control directo de constitucionalidad” TC/0224/17 [párr. 10.3].

36. E igualmente ha debido reconocer este Tribunal que las ...cuestiones institucionales sobre las cuales reposa el régimen democrático, nuestro sistema republicano caracterizado por un poder legislativo bicameral y la legitimidad de origen de la formación de las leyes para que las mismas puedan surtir efectos vinculantes en gobernantes y gobernados... el interés jurídico de preservar estas reglas constitucionales no puede ser adscrito a ninguna persona en particular, razón por la cual el mismo se constituye en un interés difuso pasible de ser asumido por cualquier persona. [TC/0599/15 párr. 7.3].

37. ¿Puede razonablemente admitirse que la reforma constitucional interesa a todo ciudadano, pero no así la supremacía de la norma constitucional y la defensa del orden constitucional? ¿Puede, también, razonablemente admitirse que interesa a toda persona el interés jurídico de preservar las reglas constitucionales que traten sobre cuestiones institucionales en las que reposa el régimen democrático dominicano, pero no así reconoce a todo ciudadano el mismo interés respecto de la supremacía de la norma constitucional y la defensa del orden constitucional? Entendemos que no.

38. En definitiva, una interpretación constitucionalmente consistente con los principios constitucionales y que tenga un sentido lógico con el objetivo de la acción directa de inconstitucionalidad debe necesariamente interpretar el requisito de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acceso a esta vía con menor rigidez procesal propio del proceso civil y con mayor apego a los principios que rigen el derecho procesal constitucional y el orden constitucional dominicano.

39. El actual Magistrado Presidente de este Tribunal Constitucional ha sido incluso más inclusivo en su discurso, al sugerir la posibilidad de asimilar este derecho a extranjeros residentes, cuando ha señalado:

“Existe en la actualidad una poderosa corriente de ampliación del acceso del ciudadano a la justicia constitucional, generalizada a nivel iberoamericano, que parte de la idea de que el círculo de personas legitimadas para interponer la acción en inconstitucionalidad se amplía en la medida del crecimiento del número de destinatarios de los actos impugnados. Al tenor de esa tendencia dominante es precioso reconocer, respecto a las acciones en inconstitucionalidad dirigidas contra leyes del Congreso Nacional, la existencia de un interés legítimo y jurídicamente protegido en cabeza de todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional –ciudadana y ciudadano, extranjero legalmente residente– para cuestionar directamente la constitucionalidad de dichas normas ante el Tribunal Constitucional, como eventuales destinatarios de las mismas, incluso en ausencia de una lesión o daño directo o indirecto de los accionantes. En ese orden de ideas, la acción en inconstitucionalidad se reconoce como una acción pública o ciudadana, y el Tribunal Constitucional deviene un verdadero espacio ciudadano, en el sentido que proclama el jurista alemán Peter Haberle en su libro El estado constitucional: “No se debe olvidar que el pueblo es, sobre todo, una reunión de ciudadanos. La democracia es el ‘gobierno de los ciudadanos’, no del pueblo en el sentido rousseauiano. No hay vuelta hacia JJ Rousseau. La democracia ciudadana es más realista que la democracia del pueblo”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. Por ende, será legítimo el interés de ejercer la acción directa de inconstitucionalidad en la medida en que la acción se encuentre fundamentada en la necesidad de proteger el contenido normativo de la Constitución y es jurídicamente protegido su interés, precisamente, porque la protección de la supremacía de la Constitución es un derecho que le asiste a todo ciudadano dentro de nuestro sistema jurídico. De las decisiones de este mismo Tribunal puede advertirse que no estamos pregonando algo nuevo, sino una meta que empieza a vislumbrarse en el camino y que, dicho sea de paso, en nada contradice ni resulta incompatible su existencia, con la configuración constitucional incorporada en la reforma constitucional de 2010 respecto al requisito de “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

41. Una interpretación constitucional de este concepto de interés legítimo y jurídicamente protegido, hecho a la luz de una lectura de la Constitución como un todo normativo no se sostiene si no es de esta manera. Considerar que el requisito de un interés legítimo y jurídicamente protegido le cierra las puertas a aquellos ciudadanos que no puedan probar una afectación directa de la norma es un contrasentido de la figura misma y del tipo de control que se ejerce a través de ella.

Conclusiones

El requisito del interés legítimo y jurídicamente protegido exigido por el artículo 185.1 de la Constitución para demostrar la legitimación activa de los ciudadanos en la acción directa de inconstitucionalidad debe tener un sentido amplio y flexible. Se ostenta interés legítimo en tanto que se procura proteger la supremacía constitucional al impugnar normativas que tengan un sentido contrario a lo dispuesto en la Constitución. De igual manera, se tiene un interés jurídicamente protegido en la medida en que esta protección del contenido de la Constitución es, fundamentalmente, un derecho subjetivo que le asiste a todo ciudadano dentro de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Miguel Valera Montero, Juez

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

Julio José Rojas Báez
Secretario