Una década de justicia constitucional:

Diez sentencias trascendentes

Memoria del panel organizado por la Universidad APEC en ocasión de la celebración del décimo aniversario del Tribunal Constitucional

UNA DÉCADA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL: *Diez sentencias trascendentes*

Memoria del panel organizado por la Universidad APEC en ocasión de la celebración del décimo aniversario del Tribunal Constitucional

UNA DÉCADA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL: *Diez sentencias trascendentes*

Memoria del panel organizado por la Universidad APEC en ocasión de la celebración del décimo aniversario del Tribunal Constitucional

Santo Domingo, República Dominicana
2022

UNA DÉCADA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL:
Diez sentencias trascendentes
Memoria del panel organizado por la Universidad APEC en ocasión de la celebración del décimo aniversario del Tribunal Constitucional

Primera edición: Diciembre, 2022

Esta es una publicación de:

Tribunal Constitucional de la República Dominicana
Centro de Estudios Constitucionales
Avenida 27 de Febrero esquina Avenida Gregorio Luperón,
Plaza de la Bandera y del Soldado Desconocido,
Santo Domingo Oeste, República Dominicana,
Teléfonos: 809-274-4445 y 809-274-4446
www.tc.gob.do

Coordinador: Alejandro A. Moscoso Segarra

Diagramación: Yissel Casado

Diseño de portada: Enrique Read

Corrección de estilo: Eduardo Díaz Guerra

Impresión: Editora Tele-3

ISBN: 978-9945-643-36-7
ISBN: 978-9945-643-37-4 (digital)

Impreso en República Dominicana
Todos los Derechos reservados

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no representan necesariamente las del Tribunal Constitucional o sus magistrados.

CONTENIDO

PALABRAS DE PRESENTACIÓN DEL MAGISTRADO PRESIDENTE DR. MILTON RAY GUEVARA..... 9

PALABRAS DEL RECTOR..... 13
Dr. Franklin Holguín Haché
Rector de la Universidad APEC

UNA DÉCADA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL..... 17
Dr. Milton Ray Guevara
Presidente del Tribunal Constitucional de la República Dominicana

UNA DÉCADA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: DIEZ SENTENCIAS RELEVANTES..... 29
Dr. Alejandro A. Moscoso Segarra
Decano de Humanidades de la Universidad APEC

LAS DIEZ PRINCIPALES SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO..... 37
Mag. Víctor Joaquín Castellanos Pizano
Juez del Tribunal Constitucional de la República Dominicana

CARACTERÍSTICAS Y PARTICULARIDADES DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA LABORAL EN UNA DÉCADA 75
Dr. Manuel Ramón Herrera Carbuccia
Primer sustituto del presidente de la Suprema Corte de Justicia

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ANTE EL TC: UNA DÉCADA DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 113
Dr. Namphi Rodríguez
Abogado y Catedrático

APORTES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA INMOBILIARIA REGISTRAL 161
Mag. Wilson Gómez Ramírez
Juez del Tribunal Constitucional de la República Dominicana

PALABRAS DE PRESENTACIÓN DEL MAGISTRADO PRESIDENTE DR. MILTON RAY GUEVARA

En la planificación del accionar de toda institución es habitual establecer etapas trienales, quinquenales o decenales, al cierre de las cuales se aprovecha para verificar el grado de eficiencia demostrado en la realización de las funciones a su cargo, así como el nivel de eficacia en la aplicación de los recursos, humanos, materiales y económicos, disponibles para alcanzar las metas aspiradas.

El Tribunal Constitucional de la República Dominicana no es ajeno a esa realidad, y al cabo de los primeros 10 años del inicio de su entrada en operación, tanto a lo interno como desde el entorno jurídico, social, académico, institucional y mediático, son muchos los que por diferentes vías han enjuiciado positivamente la labor realizada por una institución nueva en la estructura del Estado; singular en la naturaleza especial de su función jurisdiccional y esencial por el nivel de responsabilidad derivado del mandato que pone a su cargo el art. 184 la Constitución de la República: "Garantizar la supremacía de la constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales".

En el marco de dichas funciones, a la fecha presente, el Tribunal Constitucional dominicano ha sobrepasado los seis millares de sentencias en todas las materias de su competencia, muchas de las cuales con una significativa trascendencia en aspectos vitales de los sectores que componen a la sociedad dominicana.

Pero no se puede soslayar que de la combinación de las disposiciones de los artículos 63.13 de la carta sustantiva y el 35 de su Ley Orgánica, la No. 137-11, se desprende una responsabilidad que en estos 10 años el Tribunal Constitucional ha asumido con manifiesto empeño, junto con instituciones académicas públicas y privadas, asociaciones profesionales y entidades culturales: la difusión de la Constitución, como una forma de contribuir a "la finalidad de formar ciudadanas y ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes", llamados a ser guardianes del Estado social y democrático de Derecho que instituye el art. 7 de nuestra ley fundamental.

La obra que hoy nos honramos en presentar se aviene a la perspectiva de los dos aspectos antes señalados. En efecto, la UNAPEC, en ocasión de los primeros 10 años del Tribunal Constitucional, auspició la celebración de un panel con la participación de destacados juristas locales, quienes emitieron sus respectivos puntos de vista respecto de las que, a juicio de cada uno de ellos, son las diez mejores sentencias de esta alta corte.

En esta se recogen las ponencias de los magistrados Manuel Ramón Herrera Carbuccia, primer sustituto del presidente de la Suprema Corte de Justicia; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez del Tribunal Constitucional; Wilson Gómez Ramírez, juez emérito del TC, y Namphi Rodríguez, destacado académico.

La profundidad de las reflexiones y la diversidad de los temas desarrollados por los distinguidos panelistas, sin menoscabo de los conceptos emitidos por el rector de dicho centro de altos estudios académicos, Dr. Franklin Holguín Haché, así como por el decano de la Facultad de Humanidades, Dr. Alejandro Moscoso Segarra, garantizan, sin duda alguna, la calidad de esta obra, que ofrece a todos sus lectores la oportunidad de adentrarse en el contenido de cada una de las sentencias analizadas, muestra más que suficiente de la amplitud y profundidad de la labor llevada a cabo por el TC en esta primera década de su existencia.

Aprovecho, pues, para extender las más calurosas felicitaciones a los Dres. Franklin Holguín Haché y Alejandro Moscoso Segarra, en sus respectivas calidades entes mencionadas, así como a los magistrados Manuel Ramón Herrera Carbuccia y Víctor Joaquín Castellanos Pizano; al magistrado emérito Wilson Gómez Ramírez y al profesor Namphi Rodríguez, por la valiosa colaboración a la difusión de la labor de esta alta corte, mediante su participación en la iniciativa auspiciada por UNAPEC, juntamente con el más sincero agradecimiento del Pleno del Tribunal Constitucional y el mío propio.

Palabras del rector

Dr. Franklin Holguín Haché
Rector de la Universidad APEC

La mejor manera de ver el éxito de una institución es observando su desempeño en un período de tiempo; tal es el caso del Tribunal Constitucional, que cumplió una década de ejercer una función esencial para el fortalecimiento de la democracia en nuestro país, como es la interpretación de la Constitución y las garantías de los derechos fundamentales.

Dándole seguimiento al acuerdo firmado entre el Tribunal Constitucional y UNAPEC, organizamos un panel, donde precisamente seis destacados juristas dominicanos reflexionaron, desde sus respectivos puntos de vista, sobre cuáles han sido las sentencias que entienden son las de mayor importancia por su impacto en distintas áreas de la sociedad.

El magistrado presidente Milton Ray Guevara, en su rendición de cuentas al conmemorarse el noveno aniversario, manifestó lo siguiente: "Este Tribunal Constitucional ha sido, sin dudas, un factor clave en la evolución del derecho, no sólo en lo atinente a la dogmática del derecho constitucional y del procesal constitucional, sino que ha

transformado ámbitos esenciales de nuestra actividad judicial, social y académica, impactando en espacios tan relevantes como el sistema jurisdiccional, la comunidad jurídica y la academia universitaria".

Es indudable que la función del Tribunal Constitucional ha impactado considerablemente en todo el quehacer de nuestras instituciones académicas con distintas iniciativas. Un ejemplo de lo anterior es nuestra UNAPEC; desde la entrada en funcionamiento del Tribunal Constitucional, ha tenido un estrecho vínculo y compromiso académico. Profesores de nuestra casa de altos estudios forman parte de la estructura del Tribunal. Además, hemos coordinado con el Tribunal Constitucional diversas actividades académicas: seminarios, conferencias, paneles, publicaciones y difusión de textos.

El 25 de mayo del 2021 ambas instituciones firmaron un acuerdo en el que se comprometían a llevar a cabo iniciativas académicas en el ámbito del derecho constitucional y procesal constitucional.

Producto de este acuerdo, y en ocasión de la celebración de los diez años del órgano judicial, realizamos un panel al que titulamos "Una Década del Tribunal Constitucional: diez principales sentencias", con la participación de seis brillantes juristas dominicanos bajo la coordinación de nuestro Decano de la Facultad de Humanidades, Alejandro Moscoso Segarra. Como resultado de esta actividad estamos publicando, conjuntamente, este magnífico texto, el cual recoge las conferencias dictadas.

Tenemos la seguridad de que esta publicación es un gran aporte, en esa sinergia entre UNAPEC y el Tribunal Constitucional, a la comunidad jurídica tal y como manifestará su

presidente, magistrado Milton Ray Guevara; y con esta publicación continuaremos "contribuyendo a colocar la Constitución en el pedestal más sagrado del noble templo de la democracia dominicana".

UNAPEC felicita al Magistrado presidente, Milton Ray Guevara, y con él a todos los magistrados que conforman y conformaron ese órgano, por su gran trabajo en estos primeros 10 años de existencia del Tribunal Constitucional. Estamos plenamente convencidos de que dejarán una impronta indeleble en la Justicia Constitucional Dominicana.

Muchas gracias

Una Década del Tribunal Constitucional

Dr. Milton Ray Guevara
Presidente del Tribunal Constitucional de la República Dominicana

Buenas noches:

- **Agradecimientos**. Agradezco profundamente la iniciativa de UNAPEC, en la persona de su rector magnífico, Franklyn Holguín Haché, y del Lic. Alejandro Moscoso Segarra, decano de la Facultad de Humanidades. Desde ya auguro éxitos a este panel en el que notables juristas se referirán a las principales sentencias del Tribunal Constitucional.

- **Décimo aniversario.** Cantaba Gardel que veinte años no es nada. El Tribunal casi tiene 10, apenas la mitad de los 20 del famoso tango *Volver*. Una década puede parecer poco, si solo miramos en términos cuantitativos el transcurrir del tiempo, pero cuando este se ha aprovechado, los frutos cosechados dan testimonio de la maduración institucional que puede alcanzarse.

- **Presagios desafortunados.** Que la Constitución de 2010 diera a luz al TC no fue tarea fácil. El TC encontró fuertes resistencias, augurios de choque de trenes y lágrimas de sangre. Sin embargo, reinó el espíritu de consenso y la conciencia de su necesidad para preservar la supremacía de la Constitución y proteger los derechos fundamentales.

- **28 de diciembre.** Pensar que hace casi 10 años de aquel 28 de diciembre, cuando fuimos juramentados los primeros 13 integrantes del TC... El primer pleno ordinario se celebró el 16 de enero de 2012, mientras que el inicio formal de sus actividades se verificó en ocasión de la audiencia solemne, efectuada el 26 de enero de ese año, día de Duarte, en el Aula Magna de nuestra querida Universidad Autónoma de Santo Domingo (DRC 2012).

  En este lapso ya han acontecido dos renovaciones de la matrícula del TC, de modo que de los primeros 13 integrantes, solo quedamos cinco. Aunque estos cambios han implicado un breve período de acoplamiento, como es natural, la consabida profesionalidad de cada uno de los jueces ha permitido una gran sinergia para el trabajo en equipo, dentro de la diversidad de criterios, que ha redundado en beneficio de la labor jurisdiccional (DRC 2020).

- **Peregrinaje urbano**. Lo único que se nos entregó para comenzar nuestra labor jurisdiccional fue la Carta Magna y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Hemos hecho

camino al andar, partiendo de la nada para construirlo todo. Iniciamos nuestras labores sin local y sin personal administrativo de soporte, pero instituciones solidarias, como la Suprema Corte de Justicia, la Universidad Iberoamericana (UNIBE) y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (Pucamaima), nos facilitaron sus infraestructuras para que el Tribunal diera los primeros pasos en su elevada labor en beneficio del país.

Fruto de gestiones realizadas con el entonces presidente de la República, Dr. Leonel Fernández Reyna, logramos la sede del Tribunal Constitucional en la primera planta del edificio que alojaba a INESPRE, hasta que en 2016 nos fue asignado el local como sede definitiva, por disposición del entonces presidente de la República, Lic. Danilo Medina Sánchez (DRC 2012). No puedo dejar de destacar el interés que ha manifestado el nuevo gobierno, presidido por el actual presidente, Lic. Luis Abinader Corona, en la continuación de los trabajos de adecuación y remodelación del edificio del TC.

- **Un Tribunal que da la cara al pueblo.** Desde sus inicios, el Tribunal quiso que el pueblo conociera su quehacer, a través del contacto directo con la ciudadanía. Por esto, empezó un programa de presentaciones en las distintas provincias del país, el Distrito Nacional y el distrito municipal de Verón, Punta Cana. Estas presentaciones iniciaron el 6 de noviembre de 2012 en San Cristóbal y culminaron en 2019. Esto nos permitió ser llamados el "tribunal que da la cara al pueblo", en un ejercicio sin

precedentes conocido en la judicatura constitucional mundial (DRC 2012 y 2020).

- **Labor jurisdiccional.** Hoy en día, se ha registrado el ingreso de un total de 6,823 expedientes y han sido publicadas 5,504 sentencias, representando esto un indicador de impacto operativo de atención de casos equivalente al 81 %.

  Presentamos el desglose de sentencias publicadas anualmente:

  2021: 578 (2021: 371; 2020: 206; y 2018: 2)
  2020: 543
  2019: 636
  2018: 968
  2017: 835
  2016: 724
  2015: 626
  2014: 407
  2013: 290
  2012: 104

- Respecto al coeficiente de atención de casos, se han alcanzado los siguientes objetivos anuales:

  2021 (a septiembre 2021): 94 %
  2020: 109 %
  2019: 86 %
  2018: 151 %
  2017: 127 %
  2016: 82 %

2015: 79 %
2014: 50 %
2013: 41 %
2012: 17 %

- En cuanto al histórico de coeficiente de cumplimiento de metas, cada año superamos nuestra meta física de sentencias a publicar, pudiendo destacar lo siguiente:

  2021 (a septiembre 2021): 83 %
  2020: 68 %
  2019: 105 %
  2018: 108 %
  2017: 104 %
  2016: 103 %
  2015: 125 %
  2014: 111 %
  2013: 139 %
  2012: 139 %

  Puede notarse que solo en el año 2020, por razones ya conocidas, se produjo un impacto desfavorable en el cumplimiento de la meta, lográndose un 68 %.

- Recordamos que absolutamente todas nuestras decisiones jurisdiccionales deben adoptarse con un quórum y mayoría de 9 votos, de 13 integrantes; independientemente del natural proceso de acoplamiento que debe producirse en un equipo de magistrados que responden a diferentes escuelas del pensamiento jurídico y en el ámbito de las especialidades (DRC 2012). Por la

especificidad del modelo se procedieron a crear tres comisiones operativas, con la finalidad de viabilizar la labor jurisdiccional, que fueron posteriormente reguladas en el reglamento jurisdiccional del TC. El TC garantiza la seguridad jurídica, la legitimidad de las decisiones y la previsibilidad de las mismas.

- **Alcance de las decisiones del TC.** Las decisiones del TC en esta primera década hablan por sí solas. No solo ha garantizado los tradicionales derechos civiles y políticos dentro del ámbito de sus competencias, sino que ha procurado ir consolidando de forma integral la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho.

- La jurisdicción constitucional ha realizado contribuciones esenciales, a título enunciativo, para la protección de la ciudadanía en materia de feminicidios, violencia intrafamiliar, uniones consensuales, cuotas afirmativas, parceleros de la reforma agraria, expropiación, derecho a la educación, defensa del patrimonio ecológico nacional y de los bienes del dominio público, debido proceso, derechos de los envejecientes, autonomía de los órganos constitucionales, regulación migratoria y perfiles de la nacionalidad dominicana, respeto de los procedimientos constitucionales, equidad de género, recursos naturales, patrimonio de la nación y seguridad social (DRC 2018).

- **Impacto del TC en el ámbito internacional y nacional.** El impacto del TC se ha manifestado dentro y fuera de nuestras fronteras, a pesar de ser una jurisdicción joven.

- En el ámbito internacional, el Tribunal Constitucional, desde su instalación en 2012, creó lazos de hermandad, cooperación recíproca de carácter funcional y jurisdiccional con los tribunales, salas y cortes constitucionales, tanto de la región de Las Américas como de otras latitudes continentales (DRC 2020).

- En marzo de 2014 se celebró en el país la X Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, coordinada por el TCRD, en la cual participaron 12 presidentes y 22 jueces de los tribunales y cortes de Iberoamérica. En el próximo año 2022, seremos sede de la XIV Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional.

- Para el período 2017 hasta la fecha, fuimos honrados y reconocidos al ser elegidos, por aclamación, miembro representante de Las Américas en la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional. A raíz de esta trascendental elección, la República Dominicana se convirtió en la sede de la 14ª Reunión de la Mesa o Buró de la Conferencia Mundial sobre Justicia Constitucional, y escenario de la Primera Sesión de Entrenamiento de la base de datos *Códices*. En dicha base de datos se incorporaron siete sentencias paradigmáticas de nuestra Alta Corte, dentro de las más de 10,000 sentencias de tribunales constitucionales de todo el mundo. (DRC 2020)[1].

[1] La Conferencia Mundial reúne 117 cortes constitucionales, consejos y supremas cortes en África, América, Asia, Australia, Oceanía y Europa. La Comisión de Venecia, órgano consultivo del Consejo de Europa, ostenta la secretaría de la conferencia. La Conferencia tiene por objetivo promover la justicia constitucional, los derechos fun-

- **Labor pedagógica: educación y cultura constitucional.** Esta década ha estado marcada por la labor del TC en la promoción del conocimiento y estudio de la Constitución, empezando por los incesantes esfuerzos que ha realizado para lograr que se materialice el mandato contenido en el artículo 63.13 de la Constitución, que dispone su enseñanza en todas las instituciones de educación pública y privada.

- **Acuerdos con el Ministerio de Educación**. Esto incluye la suscripción de tres acuerdos de cooperación interinstitucional con el Ministerio de Educación en 2012, 2016 y, el más reciente, en noviembre de 2020; este último, con el propósito de crear la cátedra "Constitución dominicana" en todo el sistema educativo (DRC 2020).

- **Acuerdo con el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.** En julio pasado se suscribió un acuerdo de cooperación institucional con el MESCyT que, entre otros aspectos, impulsará la realización de iniciativas que fomenten el estudio y difusión de la Constitución en los estudiantes de educación superior.

- **Impacto del TC en la formación en materia constitucional a la ciudadanía en general, a través de la academia y gestión editorial.** Con la organización de congresos, diplomados, conversatorios, seminarios y talleres,

---

damentales como elementos esenciales de la democracia, protección de los derechos humanos y el Estado de derecho. (DRC 2020)

impartidos en el Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo, en todo el interior del país y ciudades de los Estados Unidos, hemos impactado a más de 13,000 personas. En cuanto a actividades de difusión y divulgación del contenido de la Constitución dominicana a estudiantes de todos los grados, tanto en el sector público como privado, docentes, técnicos, líderes comunitarios, el TC, desde el 2013 a la fecha ha realizado 1,378 actividades, impactando un total de 82,627 personas.

- Además, se han celebrado cuatro congresos internacionales y cinco jornadas de justicia y derecho constitucional en el Gran Santo Domingo y el interior del país, que han registrado un total de 4,608 participantes.

- Las actividades anteriormente citadas no incluyen aquellas impulsadas desde la Unidad de Género del TC. Esta unidad ha organizado cinco talleres internacionales de periodismo con perspectiva de género y tres jornadas de masculinidad positiva, desde el 2017 a la fecha.

- Respecto a la labor editorial, el TC ha creado, actualizado o reimpreso más de ciento cincuenta (150) títulos, algunos de ellos publicados dentro de nuestras colecciones editoriales (4 en total: Discursos del presidente del Tribunal Constitucional; IUDEX; Clásicos del Derecho Constitucional y Generación Constitucional).

- Respecto a la estrategia de comunicación, el TC ha publicado 79 ediciones del periódico "La Voz del

Constitucional", con 180,000 ejemplares impresos anualmente. El programa televisivo "La Voz del TC" cuenta con aproximadamente 310 ediciones y 245 ediciones en versión radial. En cuanto a la actividad digital, en las redes sociales institucionales tenemos un total de 129,400 usuarios en las plataformas Twitter, Facebook, Instagram y YouTube, sin obviar nuestra APP institucional "MiTCRD", desarrollada *in house*, la cual se encuentra disponible tanto para usuarios de los sistemas iOS como Android.

- Para asumir un compromiso de mejora continua de nuestros procesos y entregar un servicio de calidad a la ciudadanía, desde el 2018, el Tribunal Constitucional implementó un sistema de gestión de calidad bajo los requisitos de la Norma ISO9001:2015, obteniendo la acreditación por la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR). Este año logramos la recertificación, lo cual constituye una reiteración de nuestra misión de administrar justicia constitucional de calidad.

Reflexión final

- Hemos trabajado sin descansar por la vigencia y respeto de la Constitución.

- Reitero que la tarea de ser juez y, sobre todo, juez constitucional, es ciclópea. ¿Cuál reto puede ser más exigente y más delicado que garantizar la supremacía de la Constitución, defender el orden constitucional y proteger los derechos fundamentales? Al único reconocimiento a que

puede aspirar un juez es a la satisfacción del deber cumplido. No debe esperar ningún otro. La naturaleza de nuestra misión es de labor apostólica (DRC 2020).

- Hemos aprendido a no preocuparnos por las etiquetas de conservador, progresista o moderado. Lo que anima nuestro ejercicio jurisdiccional es el cumplimiento de nuestra misión. Vale recordar con don Francisco Tomás y Valiente, eximio presidente del Tribunal Constitucional español, que esta jurisdicción *solo habla cuando se le pregunta, y cuando se le pregunta quién puede hacerlo, y cuya respuesta consiste en respetar la Constitución*" y, agrego yo, proteger los derechos fundamentales (DRC 2018).

- Nuestras decisiones no se adoptan para participar en un concurso de popularidad, sino que son dictadas por una diáfana aplicación de los principios, normas y valores de nuestra Carta Magna.

- Ahora bien, velar por la supremacía de la Ley de leyes ciertamente es responsabilidad principal del Tribunal Constitucional, su guardián supremo. Sin embargo, todos los poderes públicos y la ciudadanía tienen *el deber y la obligación de acatar y cumplir la Constitución*, por aplicación combinada de su artículo 6 y numeral 1 del artículo 75.

¡Muchas gracias!

Una década del Tribunal Constitucional: diez sentencias relevantes

Dr. Alejandro A. Moscoso Segarra
Decano de Humanidades de UNAPEC

En ocasión de la conmemoración de una década de funcionamiento del Tribunal Constitucional dominicano, el 26 de enero de 2022, en un panel realizado en UNAPEC, reconocidos juristas y magistrados analizaron en unas síntesis apretadas las principales decisiones del TC en estos primeros 10 años. Desde UNAPEC quisimos iniciar una serie de actividades, las cuales denominamos "Una década de cultura constitucional", en reconocimiento a los primeros diez años de este órgano; tales actividades incluían paneles, coloquios, diplomados, seminarios y conferencias.

Como es sabido, el 26 de enero del 2010 entró en vigor la Constitución más consensuada que ha tenido la República desde la Constitución de San Cristóbal. En esta se crea el Tribunal Constitucional (en su artículo 184), con la misión de ser el garante de la Supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos

fundamentales. No fue sino dos años más tarde cuando este tribunal quedó instalado oficialmente, a partir de la audiencia solemne celebrada en el Aula Magna de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), el 26 de enero de 2012, día del patricio Juan Pablo Duarte.

En una conferencia dictada en el marco de la conmemoración de un siglo del Tribunal Constitucional austriaco, titulada "Origen de los tribunales constitucionales en Iberoamérica", el Dr. José Palomino Manchego, destacado jurista peruano, al evaluar el trabajo de los tribunales constitucionales latinoamericanos, resaltó que el Tribunal Constitucional dominicano es el que mejor camina, pues no solamente realiza la defensa de la Constitución, sino que desarrolla el magisterio constitucional, ya que los jueces enseñan con sus sentencias, y además también académicamente.

No se equivocaba Palomino. Para que ustedes tengan una idea de la ardua labor de dicho órgano en la década, este no solo ha tenido un intenso trabajo jurisdiccional, sino que al mismo tiempo, ha dado cumplimiento a su ley orgánica y de procedimientos constitucionales en su art. 35, en los temas referentes a la educación constitucional, por medio de diferentes programas de capacitación dirigidos a todos los sectores del país y, además, una amplia producción bibliográfica en temas constitucionales.

Esto lo podemos comprobar en las aproximadas seis mil sentencias emitidas hasta hoy, en la realización de decenas de procesos de capacitación y sensibilización sobre la Constitución a lo largo y ancho del país, impactando a un grupo considerado de ciudadanos, y en la publicación de más de ciento cincuenta textos en temas constitucionales y procesal constitucional.

Indudablemente ha sido una década de intenso trabajo. El Tribunal Constitucional Dominicano se ha encargado de diseminar por todo el país lo que el presidente ha denominado una verdadera *cultura constitucional*. En este trabajo hemos recogido cuatro conferencias que publican el Tribunal Constitucional y la Universidad APEC. En esta ocasión corresponde a las conferencias de los panelistas magistrados Víctor Joaquín Castellanos, Ramón Herrera Carbuccia, y los juristas Wilson Gómez Ramírez y Namphi Rodríguez.

En primer orden, el magistrado Víctor Joaquín Castellanos realizó (en una extraordinaria síntesis acompañada de enjundiosos comentarios), un recorrido por las diez sentencias que él mismo consideró como las de mayor impacto social, relevancia jurídica y trascendencia nacional e internacional. En estas no se concentró en un tema jurisprudencial, sino que analizó decisiones diversas, como el derecho fundamental de la seguridad social, la pensión del superviviente en uniones consensuales y matrimoniales, el medio ambiente, la protección al derecho fundamental a la nacionalidad, la protección de inmuebles de dominio público estatal, la soberanía del Estado, la libertad de expresión y difusión del pensamiento, el derecho de propiedad, el voto de arrastre, y sobre el divorcio por mutuo consentimiento, así como la protección al derecho a la educación. Concluye el magistrado del Tribunal Constitucional, Castellanos, en el sentido de que estas decisiones han encaminado a este Tribunal a convertir el Derecho Constitucional en el nuevo derecho común en nuestro país.

El magistrado de la Suprema Corte, primer sustituto del presidente de la Suprema Corte de Justicia y juez miembro de la Tercera Sala, Manuel Herrera Carbuccia nos ofreció

una magistral ponencia titulada "Características y particularidades de la jurisprudencia constitucional en materia laboral en una década".

El magistrado Carbuccia, previo a destacar las sentencias más relevantes emitidas en el ámbito laboral por el Tribunal Constitucional, hace una introducción donde plantea que la jurisprudencia dominicana se divide en tres etapas: la primera se refiere a las decisiones dictadas a partir del Código de Trabajo del año 1951. A partir de este se originan jurisprudencias que van definiendo figuras como el contrato de trabajo, el despido, el desahucio, la suspensión, entre otras.

La segunda etapa (entre las que se divide la jurisprudencia laboral), de acuerdo con el ponente, es la que inicia con la entrada en vigor del Código de Trabajo de 1992; la tercera etapa es la que tiene su origen con la entrada en vigor de la Constitución del 26 de enero de 2010. Plantea que nuestra ley sustantiva se fundamenta en un Estado Social Democrático y de Derecho, el cual tiene como fundamento la dignidad humana y la constitucionalización del derecho del trabajo.

Posteriormente, el magistrado Carbuccia pasa a referirse a las decisiones del Tribunal Constitucional que, a su criterio, tienen una mayor trascendencia; sentencias como las relativas al valor del trabajo, la exigibilidad de los derechos sociales, la seguridad jurídica en el ámbito laboral, sobre la seguridad social, test de razonabilidad, libertad sindical, derecho de huelga y el derecho a la educación.

El magistrado emérito del Tribunal Constitucional, Wilson Gómez Ramírez, realiza un interesante recorrido por las diez sentencias emitidas por el órgano garante de la Constitución en el ámbito del Derecho inmobiliario de

mayor impacto, de acuerdo con su criterio. Refiere el Dr. Gómez que el aporte en lo relativo al derecho que sobre la propiedad inmobiliaria registrada poseen las personas ha tenido un especial tratamiento por parte de nuestro Tribunal Constitucional, enfatizando en que sus decisiones han contribuido con el acrecentamiento de los niveles de seguridad jurídica en esta importante actividad que tanto incide en la economía nacional, partiendo de que el crédito territorial incide significativamente en el desarrollo turístico, en el comercio en general y en las familias.

El expositor de este tema advierte que la propiedad inmobiliaria se encuentra consagrada en lo que se ha denominado como "Constitución Económica", establecida de manera esencial en el artículo 51 de nuestra Norma Sustantiva. Puntualiza que los derechos económicos y sociales, como los demás, entrañan un costo para ser garantizados; sin embargo, estos generan beneficios altamente compensatorios, que subvencionan el ejercicio de otros derechos de naturaleza distinta.

El magistrado Wilson Gómez, luego de una interesante introducción sobre el derecho de propiedad y el impacto de las decisiones del Tribunal Constitucional, realiza un análisis con gran precisión de las principales decisiones, las sentencias relativas, la inembargabilidad del Estado, el derecho a la propiedad privada y las razones de orden público; la ponderación, por parte del Tribunal, entre los derechos fundamentales de la libre empresa, el derecho al trabajo y la preservación del medio ambiente, la afectación arbitraria del derecho de propiedad, el Tribunal y el sistema registral dominicano, el Tribunal y el tercer adquiriente de buena fe, la adjudicación de la propiedad en pública subasta, el Tribunal Constitucional

y el registrador de títulos, el Tribunal y el litoral costero, la pleamar y el acceso a las playas, el Tribunal Constitucional y el abogado de Estado, el patrimonio histórico cultural y el derecho de propiedad, los inmuebles sometidos a régimen de condominio y el derecho de propiedad, el desalojo y el derecho de propiedad, la violación de la propiedad por parte de la autoridad pública, el Tribunal Constitucional y las resoluciones del Consejo del Poder Judicial y la separación de poderes, el TC y la litis sobre terrenos registrados. Como puede apreciarse, el Tribunal Constitucional en esta década ha impactado de manera importante prácticamente en todos los aspectos relativos al derecho fundamental de propiedad.

Finalmente, con un profundo rigor académico, el profesor Namphi Rodríguez abordó un tema de gran importancia, titulado "La libertad de expresión ante el TC: una década de jurisprudencia constitucional".El expositor Rodríguez inicia su presentación afirmando que a una década del Tribunal Constitucional, el artículo 49 de nuestra ley sustantiva ha sido fuente de una abundante jurisprudencia, que precisa varios aspectos de la libertad de expresión, afianza la dogmática y otros precedentes, en el sentido de que toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa. Sin embargo, este derecho, como todos los derechos fundamentales, tiene límites, y así lo vemos en múltiples decisiones del Tribunal Constitucional analizadas por Namphi Rodríguez.

Las sentencias analizadas en el ámbito de la libertad de expresión y el derecho a la intimidad por este panelista son diversas; veamos: la protección del honor y la consideración

de las personas como bienes jurídicos protegidos por el Estado; las redes sociales y el TC; la libertad de expresión y la internet; la libertad de expresión y los partidos políticos; las facultades de la libertad de expresión de recibir, de investigar y difundir la información, y el TC: la cláusula de censura previa, el honor, intimidad y propia imagen en el TC; el honor, la intimidad y la propia imagen de funcionarios públicos y el TC.

En esta formidable ponencia, el Dr. Rodríguez no solo se limita a comentar las sentencias del Tribunal Constitucional referentes a los temas referidos, sino que también realiza un recorrido por las principales fuentes doctrinarias y sobre los tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad referente a la libertad de expresión.

Es importante resaltar, con relación a este tema, que al momento de la elaboración de este texto, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia TC-0052-22 en la que consideró que las disposiciones del numeral 7 del artículo 44 de la ley de partidos desborda su carácter de necesidad, por lo que estimó que es violatoria a la Constitución en los artículos 40.15 y 49. En ese sentido, argumentó: "Este Tribunal determina que la limitación que impone la norma atacada, más que ir en beneficio de la colectividad, limita uno de los derechos fundamentales más importantes en nuestro ordenamiento constitucional, como lo es la libertad de expresión, por lo que la misma no supera el examen de razonabilidad que justificaría su permanencia en el ordenamiento jurídico".

En lo que concierne a otras áreas del derecho, la entrada en vigor de la Constitución del 26 de enero de 2010, a nuestro juicio, redimensionó el reconocimiento de los derechos fundamentales sustantivos con la creación del Tribunal

Constitucional, repercutiendo sus precedentes en la llamada jurisprudencia ordinaria. Por lo anterior, no solo en el ámbito abordado por nuestros expositores en esta publicación, sino que de igual manera ha incidido en otras áreas importantes de orden constitucional, como en el sistema de justicia penal.

Apreciamos cómo el intérprete de la Constitución aborda asuntos que se presentan con frecuencia en las distintas jurisdicciones penales del país, entre los que podríamos referir: la valoración de las pruebas por parte de los tribunales; la legalidad de las intervenciones telefónicas sin autorización judicial; los allanamientos y su validez; la competencia sobre el secuestro de bienes; la situación en que un imputado es sometido a un mismo juicio por los mismos delitos; el derecho fundamental a la defensa efectiva; el registro por parte de la policía sin una orden judicial, entre otras.

En definitiva, las decisiones dadas por el garante de la Constitución son amplísimas. Tal como se ha manifestado, se ha dado una constitucionalización del derecho y de la sociedad desde el Tribunal Constitucional dominicano.

Ha sido una década de intenso trabajo del Tribunal Constitucional dominicano. Es indudable que la justicia constitucional ha impactado significativamente en promover cambios sociales que ha requerido el pueblo dominicano por mucho tiempo. Le exhortamos a que continúe laborando por la consecución del fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho al que todos aspiramos.

Las diez principales sentencias del Tribunal Constitucional dominicano

Mag. Víctor Joaquín Castellanos Pizano
Juez del Tribunal Constitucional de la República Dominicana

La Constitución dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010, establece en la primera parte de su artículo 184 que el propósito esencial del Tribunal Constitucional consiste en garantizar la supremacía de la Carta Sustantiva, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. La parte *in fine* de esa disposición también prescribe el carácter definitivo e irrevocable de las decisiones del Tribunal Constitucional, al tiempo de precisar que estas constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.

La integración del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 28 de diciembre de 2011, cuando el Consejo Nacional de la Magistratura tomó el juramento a los trece magistrados elegidos para iniciar y desarrollar la función jurisdiccional y administrativa de dicha corte, que cierra exitosamente su primera década al concluir el cursante año 2021. Conmemorando este

acontecimiento de la historia constitucional dominicana, fue organizado el evento que hoy nos ocupa, intitulado «Una década del Tribunal Constitucional», en UNAPEC, uno de los más destacados centros universitarios de nuestro país.

A partir de la emisión de su primera sentencia, el 6 de febrero de 2012, el Tribunal Constitucional ha desplegado una intensa labor, que se refleja en más de 5,500 decisiones expedidas a la fecha. Este importante trabajo jurisprudencial ha incidido en una gran variedad de ámbitos concernientes al Estado, la soberanía nacional, el patrimonio público, los derechos fundamentales y sus garantías, los poderes públicos, el control constitucional, el sistema electoral, las fuerzas armadas y la policía nacional, entre muchos.

Para los fines del presente evento, se nos ha encomendado la selección de las diez principales decisiones rendidas por el Tribunal Constitucional, tarea de difícil cumplimiento, dada la existencia de centenares de fallos relevantes emitidos por esta corte hasta la fecha. En este tenor, abordaremos, mediante breves reseñas, las decisiones que figuran a continuación, las cuales, a nuestro juicio, resultan de mayor impacto social, relevancia jurídica y trascendencia nacional e internacional.

1) Pensión de supervivencia en uniones consensuales y matrimoniales

De las señaladas 5,500 sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional a esta fecha, merece una atención especial la Sentencia **TC/0012/12**[1], rendida con relación a un fallo

[1] Del nueve (9) de mayo.

de amparo expedido por el Tribunal Superior Administrativo respecto a un recurso de revisión interpuesto por la señora Lauriana Villar contra la Junta de Retiro de las Fuerzas Armadas. La decisión recurrida declaró inadmisible la acción de amparo promovida por la aludida recurrente, negándole el derecho a subrogarse en las prerrogativas que concernían a la pensión de su compañero de vida por más de 40 años, el señor José Agustín Jiminián Ramos. El referido Tribunal Superior Electoral sustentó su criterio con base en el artículo 252 de la Ley No. 873[2], el cual establecía una restricción respecto a las parejas de hecho consensuales unidas, prescribiendo que «[l] a viuda sólo tendrá derecho a pensión cuando *el matrimonio haya durado un año por lo menos*[3], salvo el caso de que tenga hijos del causante o que el fallecimiento hubiere sido causado por un accidente o por las causales del Artículo 247 […]»[4].

Cabe señalar, además, que el artículo 250 del referido estatuto militar solo disponía el derecho a pensión en provecho de las esposas supervivientes[5], privando de dicha facultad al

---

2 Orgánica de las Fuerzas Armadas, de fecha treinta y uno de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978).

3 Cursivas nuestras.

4 El aludido artículo 247 reza como sigue: «A las viudas y los hijos menores de todo militar fallecido, cualquiera que fuere su edad o tiempo en el servicio, que haya muerto a consecuencia de una operación de guerra declarada o en acción de armas que tiendan al movimiento de tropas o destrucción de fuerzas enemigas, o la represión de hechos de traición, sedición, insubordinación, cobardía, subversión o repeliendo una agresión en acto de servicio, o en cumplimiento de órdenes en relación a los casos precedentemente enunciados, y en general los que pierdan la vida en cumplimiento de su deber se les acordará una pensión mensual igual al sueldo que percibía el militar fallecido además la ayuda fijada en el Art. 244.
Párrafo.- La liquidación de esta pensión y de la ayuda se hará como acuerdan los párrafos I y II del Artículo 245».

5 Y de los hijos de los militares y asimilados retirados.

esposo[6]. Ante esta situación, el Tribunal Constitucional estimó que, al supeditar el otorgamiento de la pensión de supervivencia a la existencia de un matrimonio (excluyendo a la unión marital de hecho), y solo a favor de la viuda (excluyendo al viudo), las dos referidas disposiciones vulneraban, respectivamente, los artículos 55.5 y 39.4 de la Carta Sustantiva, concebidos como sigue:

> Artículo 55.5: «La unión singular y estable entre un hombre y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, genera derechos y deberes en sus relaciones personales y patrimoniales, de conformidad con la ley».
>
> Artículo 39.4: «La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género».

Conviene destacar que con esta orientación, el Tribunal Constitucional siguió los principios establecidos por la Suprema Corte de Justicia, en su sentencia dictada el 17 de octubre de 2001, respecto a las condiciones de legitimidad de la unión consensual en nuestro ordenamiento legal. En este sentido, el aludido fallo TC/0012/12 reprodujo la misma motivación expuesta por el indicado máximo órgano del Poder Judicial, al dictaminar que la unión consensual

---

[6] «Artículo 250.- Las viudas y los hijos de los militares y asimilados retirados con pensión que fallezcan, tendrán derecho a una pensión igual a la que recibía el militar o asimilado fallecido, liquidable en la misma forma prevista en los párrafos I y II del Art. 245».

> […] se considera prevista, considerada o aceptada por el legislador en el ordenamiento legal como una modalidad familiar, criterio que debe ser admitido, en los casos como el de la especie, siempre y cuando esa unión se encuentre revestida de las características siguientes: **a)** una convivencia "more uxorio", o lo que es lo mismo, una identificación con el modelo de convivencia desarrollado en los hogares de las familias fundadas en el matrimonio, lo que se traduce en una relación pública y notoria, quedando excluidas las basadas en relaciones ocultas y secretas; **b)** ausencia de formalidad legal de la unión; **c)** una comunidad de vida familiar estable y duradera, con profundos lazos de afectividad; **d)** que la unión presente condiciones de singularidad, es decir, que no existan de parte de los dos iguales o nexos formales de matrimonio con otros terceros en forma simultánea, o sea, debe haber una relación monogámica, quedando excluidas de este concepto las uniones de hecho que en sus orígenes fueron pérfidas, aun cuando haya cesado esa condición por la disolución posterior de vínculo matrimonial de uno de los integrantes de la unión consensual con una tercera persona; **e)** que esa unión familiar de hecho esté integrada por dos personas de distintos sexos que vivan como marido y mujer sin estar casados entre sí […];».

La indicada sede constitucional sustentó igualmente sus argumentos en previsiones legales atinentes al derecho a pensión de supervivencia de la compañera y del compañero de vida en las uniones consensuales, según figura en el artículo 51 de la Ley 87-01, sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social[7]. Y también en los artículos 58[8]

---

7 «Art. 51.- Pensión de sobrevivientes.- […] Las prestaciones establecidas beneficiarán**:** a) Con el cincuenta por ciento (50%) al cónyuge**,** *o en su defecto, al compañero de vida, siempre que ambos no tuviesen impedimento jurídico para contraer matrimonio* [Cursivas nuestras]; b) Con el cincuenta por ciento (50%) a los hijos menores de 18 años edad, o menores de 21 si fuesen estudiantes, o mayores de edad cuando estuviesen afectados por una incapacidad absoluta y permanente.

8 «Art. 58.- DENOMINACIÓN DE FAMILIA. Se entiende por familia el grupo integrado por: a) El padre y la madre, los hijos(as) biológicos(as), adoptados(as) o de crianza, frutos de un matrimonio *o de una unión consensual* […]». Cursivas nuestras.

y 118[9] de la Ley 136-03, Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes […]»[10].

Por tanto, el Tribunal Constitucional, mediante la aludida Sentencia TC/0012/12 dispuso, de una parte, que el derecho a pensión de supervivencia se aplicaba a ambos cónyuges; y, de otra parte, que esta prerrogativa trascendía a la relación matrimonial, aplicándose igualmente a ambos miembros de las uniones maritales de hecho. Estas medidas fueron adoptadas mediante una interpretación del referido artículo 252 de la Ley No. 873, conforme a la Carta Sustantiva, la cual figura en el dispositivo de la sentencia aludida como sigue:

> TERCERO: DECLARAR que la interpretación constitucional del artículo 252 de la Ley No. 873, Orgánica de las Fuerzas Armadas Dominicanas, de fecha 31 de julio de 1978, es la siguiente: "*Tendrá derecho a pensión el o la sobreviviente de un matrimonio o de una unión marital de hecho con por lo menos un año de duración, salvo el caso de que hayan engendrado hijos o que el fallecimiento hubiere sido causado por un accidente o por las causales del artículo 247*".

Los principios establecidos por la Sentencia TC/0012/12, en cuanto al derecho a pensión de sobrevivencia en las uniones consensuales han sido posteriormente abordados por el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones. En algunas sentencias, esa alta corte se limitó a reiterarlos, mientras que en otras aplicó criterios tendentes a la consolidación del derecho a la

---

9 «Art. 118.- QUIÉNES PUEDEN ADOPTAR. Pueden adoptar: […] f) El o la cónyuge en matrimonio *o la pareja unida consensualmente* podrá formalizar la adopción del hijo (a) del otro u otra cónyuge […]». Cursivas nuestras.

10 En el mismo sentido, véase la sentencia rendida por la Cámara Civil y Comercial de la Suprema Corte de Justicia el 15 octubre 2008.

pensión en sus diversas facetas[11], contribuyendo al fortalecimiento de la familia como el espacio básico para el desarrollo integral de las dominicanas y los dominicanos.

2) Defensa del derecho fundamental al medio ambiente sano

El derecho al medio ambiente también ha recibido un tratamiento de primer orden en el seno del Tribunal Constitucional. Entre otros importantes fallos emitidos en esta materia, destacamos la Sentencia **TC/0167/13**[12], mediante la cual fue decidido el recurso de revisión de amparo concerniente a un proceso de exploración efectuado por una empresa extranjera para la explotación de minerales en Loma Miranda, provincia La Vega.

Numerosos ecologistas, técnicos y entidades de la sociedad civil se opusieron a los propósitos de la empresa referida, estimando que los efectos de esos trabajos de prospección, así como la eventual extracción de dichos recursos, impactarían negativamente en el medio ambiente, impidiendo el desarrollo sostenible de Loma de Miranda y la provincia La Vega,

---

[11] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias: TC/0059/13 (imprescriptibilidad de las reclamaciones judiciales de filiación), TC/0113/15 (pensión de conviviente superviviente, derecho esencialísimo en el Estado social y democrático de derecho), TC/0453/15 (la naturaleza de la pensión de sobreviviente impide su suspensión y se encuentra sujeta a lo principal) TC/0520/15 (no necesidad de pruebas respecto de los aportes comunes durante la unión de hecho), TC/0007/17 Imprescriptibilidad del derecho a pensión de supervivencia), TC/0114/18 (garantía efectiva del derecho a pensión por supervivencia en la fase de tercera edad), TC/0388/18 (solicitudes de corrección de pensión y derecho de información), TC/0118/20 (distribución proporcional de pensión entre la superviviente y los hijos del *de cujus*).

[12] Expedida el 17 de septiembre.

amenazando el bienestar de los habitantes de esa región. Como base de sustentación jurídica, la indicada sentencia TC/0167/13 deja constancia expresa del reconocimiento efectuado por el artículo 66 de nuestra Carta Sustantiva en cuanto a los derechos colectivos y difusos[13]. Y también, de la obligación estatal establecida mediante el artículo 67 de evitar la contaminación del medio ambiente, instituyendo un régimen de prevención y control de los factores que inciden en su deterioro[14], garantizando así la preservación del equilibrio ecológico[15].

Conviene asimismo tomar en consideración que el caso implicaba el enfrentamiento entre los derechos fundamentales a la libre empresa y al trabajo, de una parte, con los derechos colectivos y difusos, de otra parte. Esta situación fue planteada por el fallo referido en los siguientes términos:

---

13 «Artículo 66.- Derechos colectivos y difusos. El Estado reconoce los derechos e intereses colectivos y difusos, los cuales se ejercen en las condiciones y limitaciones establecidas en la ley. En consecuencia, protege: 1) La conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y la flora; 2) La protección del medio ambiente; 3) La preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico».

14 «Artículo 67.- Protección del medio ambiente. Constituyen deberes del Estado prevenir la contaminación, proteger y mantener el medio ambiente en provecho de las presentes y futuras generaciones. En consecuencia, se prohíbe: […] «2) Se prohíbe la introducción, desarrollo, producción, tenencia, comercialización, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares y de agroquímicos vedados internacionalmente, además de residuos nucleares, desechos tóxicos y peligrosos»; […]; «4) «En los contratos que el Estado celebre o en los permisos que se otorguen que involucren el uso y explotación de los recursos naturales, se considerará incluida la obligación de conservar el equilibrio ecológico, el acceso a la tecnología y su transferencia, así como de restablecer el ambiente a su estado natural, si éste resulta alterado»;

15 «[…] 5) Los poderes públicos prevendrán y controlarán los factores de deterioro ambiental, impondrán las sanciones legales, la responsabilidad objetiva por daños causados al medio ambiente y a los recursos naturales y exigirán su reparación. Asimismo, cooperarán con otras naciones en la protección de los ecosistemas a lo largo de la frontera marítima y terrestre».

> 10.31. En el presente caso se trata de la concurrencia de derechos cuya restricción, por un lado, pudiera estar afectando los derechos laborales y de empresa de un determinado número de personas, incluyendo al propio Estado, que pudiera verse privado de percibir ingresos económicos por concepto de exploración y explotación minera; y por otro lado, la posibilidad de que resulten afectados derechos e intereses colectivos o derechos de tercera generación que procuran el bienestar de la comunidad a través de la preservación de la ecología, la fauna, la flora y del medio ambiente, elementos estos que constituyen parte esencial de la riqueza natural, del patrimonio público y del propio futuro del pueblo dominicano.

El Tribunal Constitucional, que se había ocupado previamente del tema relativo a la colisión de derechos fundamentales en otro fallo[16], formuló al respecto en la citada sentencia TC/0167/13 los siguientes razonamientos:

> 10.33. Si bien la explotación de los yacimientos mineros puede constituir una importante actividad generadora de riqueza que contribuye con el impulso del desarrollo económico, no es menos cierto que la necesaria protección del medio ambiente entraña tomar en cuenta los efectos devastadores que con frecuencia produce esta actividad, y cuando los estudios relativos al impacto ambiental de estos arroja resultados de tan alta negatividad, como

[16] Mediante la Sentencia TC/0042/12, el Tribunal Constitucional dictaminó, en los términos que siguen, la necesidad de recurrir a la ponderación de los derechos involucrados con la finalidad de instituir un orden de prioridad entre ellos: «ee) En la especie que nos ocupa, se le plantea a este Tribunal Constitucional la necesidad de ponderar derechos fundamentales en conflicto, lo que implica la operación de "balancear" esos derechos en concurrencia, o sea, establecer un orden de importancia entre ellos, haciendo prevalecer a uno sobre el otro, con base en una estimación específica para el caso concreto. Así, en el presente caso se determinará cuál de esos derechos (el de acceso a la información o el derecho a la intimidad) debe ceder ante las ventajas para el interés de la sociedad de controlar el ejercicio de la Administración Pública».

> expresan los informes expuestos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), capítulo República Dominicana, y por la Academia de Ciencias de la República Dominicana, es preciso concluir que se ha pretendido la exploración y explotación de yacimientos mineros (recursos naturales no renovables) sin la existencia de un criterio medio ambiental sostenible.

Ante la confrontación entre los indicados derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional optó por otorgar protección y preponderancia al derecho al medio ambiente. Tomó esencialmente como base de su decisión la absoluta necesidad de preservar el medio ambiente para garantizar la seguridad y la subsistencia de los dominicanos, lo cual dictaminó en los siguientes términos:

> 10.30. En ese sentido, al tener los derechos de libre empresa y el derecho al trabajo componentes individuales frente al derecho colectivo y difuso que representan las medidas para la preservación del medio ambiente, el cual, como indicamos antes, tiene además un alcance supranacional, los dos primeros derechos deben ceder en su ámbito de protección frente al último siempre y cuando quede evidenciado que una actuación particular pueda tener o tenga un efecto adverso e irreversible en el mantenimiento del equilibrio ecológico, máxime cuando la actuación a largo plazo de los particulares pudiere arriesgar la seguridad y la subsistencia de seres humanos[17].

Continuando con la jurisprudencia protectora del derecho al medio ambiente establecida por el Tribunal Constitucional, también debemos mencionar otros fallos de gran relevancia. Entre otros, la Sentencia TC/0021/17[18], que sentó

[17] Sentencia TC/0167/13, pág. 19, *in medio*.
[18] Del 18 de enero.

un importante precedente respecto a una zona declarada parque nacional en Valle Nuevo, Constanza[19]. De igual manera, figura TC/0327/14[20], mediante la cual fue validada una resolución emitida por el Ayuntamiento de Santo Domingo-Este, concerniente a la prohibición de emisiones sónicas de un grado nocivo, como medida para preservar el medio ambiente[21]. Merece igualmente alusión la Sentencia TC/0482/19[22], que decidió un recurso de revisión de amparo contra un

---

[19] El caso concernía a la pretensión de instalar un aserradero en el Parque Nacional «Juan Bautista Pérez Rancier», de Valle Nuevo, con el propósito de extraer y procesar la madera de los troncos dejados por un incendio en la indicada área protegida. Esta situación impulsó a varios ciudadanos a someter una acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo con la finalidad de que se prohibiera la instalación del aludido aserradero. Sin embargo, dicha acción fue rechazada. Los amparistas recurrieron en revisión ante el Tribunal Constitucional, el cual revocó la decisión de del tribunal *a quo*, por deficiencia en la motivación y, en consecuencia, acogió la acción de amparo.
Vale destacar que previo a dictar la sentencia, dicha alta corte dispuso la realización de realizó un descenso al lugar de los hechos y, en virtud del principio de oficiosidad que rige la justicia constitucional, incorporó al expediente informes emitidos por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y por la Academia de Ciencias de la República, los cuales describían los daños medio ambientales y la afectación a aves, mariposas y reptiles que habitan en la zona, además de los perjuicios a la flora endémica de la isla. El Tribunal constitucional comprobó el inminente y grave riesgo que pendía sobre dicha área protegida ante la posibilidad de instalar un aserradero.

[20] Del veintidós (22) de diciembre.

[21] Al respecto, dicho colegiado constitucional dictaminó, básicamente, que la aludida resolución expedida por el Ayuntamiento de Santo Domingo-Este, objeto de impugnación, no perseguía impedir el funcionamiento de los establecimientos comerciales; sino que se limitaba a restringir la colocación de música estridente en los negocios de expedición de bebidas alcohólicas, cuyo sonido atenta contra el medio ambiente sano y la tranquilidad de las personas que habitan en el entorno de dichos establecimientos. La indicada sentencia TC/0327/14 especificó que la finalidad de la resolución emitida por el Ayuntamiento de Santo Domingo-Este consistía en garantizar el ejercicio armónico de la libertad de empresa y el derecho a un ambiente sano, lo cual resulta coherente con los principios y valores del Estado social y democrático de derecho.

[22] Del seis (6) de noviembre.

fallo relativo a una explotación minera ubicada en el "Proyecto Romero", localidad Hondo Valle, municipio San Juan de la Maguana[23].

3) Protección del derecho fundamental a la nacionalidad

Con relación al derecho fundamental a la nacionalidad, el Tribunal Constitucional expidió una decisión de gran importancia y ampliamente conocida: la Sentencia **TC/0168/13**[24]. Esta decisión, mediante la cual fueron *esclarecidos los criterios para la obtención de la nacionalidad dominicana,* ha sido valorada por muchos como la de mayor impacto y trascendencia a nivel nacional e internacional que ha dictado el Tribunal Constitucional.

---

[23] En este caso, los amparistas invocaron los graves daños al medio ambiente generados por esta actividad minera, que estaba afectando de forma irreversible la hidrografía y el ecosistema en toda la región. Dicha acción fue acogida por el juez de amparo, ordenando la paralización de los trabajos en la referida zona, hasta tanto la empresa minera obtuviera los permisos legales de lugar, especialmente la licencia ambiental. El Tribunal Constitucional puntualizó la necesidad del otorgamiento de los debidos permisos y licencias, previo a la concesión de la explotación, pues, conforme al artículo 17 de nuestra Ley Fundamental, los yacimientos minerales, así como de hidrocarburos, y en general, los recursos naturales no renovables, solo pueden ser explorados y explotados por particulares siguiendo criterios medioambientales sostenibles, en virtud de las concesiones, contratos, licencias, permisos o cuotas determinadas por la ley. La indicada sede constitucional ratificó la decisión del juez de amparo, sosteniendo que este último motivó correctamente su decisión, con base en el criterio constitucional de armonización concreta entre los derechos fundamentales en conflicto, evitando así afectar más de lo indispensable el contenido esencial de los derechos enfrentados y preservando su máxima efectividad, al tiempo de favorecer la prevalencia del derecho más afín al medio ambiente. En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional respetó el ejercicio del derecho a la libre empresa, resguardando el debido proceso administrativo, hasta tanto culminara la obtención por la empresa minera de los permisos correspondientes.

[24] Del veintitrés (23) de septiembre.

La nacionalidad, la ciudadanía y el régimen de extranjería han sido temas que desde el inicio de la República generaron discusiones y, en muchos casos, situaciones conflictivas entre el Estado dominicano y otras naciones. Estas fricciones surgen no solo por causa de deficiencias normativas, sino, particularmente, por la carencia de voluntad política de las autoridades llamadas al cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales vigentes. La grave situación que presenta la situación migratoria en la República Dominicana suscitó que el Tribunal Constitucional expidiera la Sentencia TC/0168/13, mediante la cual efectuó una serie de importantes ponderaciones sobre esta materia, además de disponer varias medidas específicas para contribuir a resolver la problemática existente al respecto en nuestro país.

En este fallo, la indicada alta corte dictaminó, entre otras disposiciones que a la recurrente en amparo, señora Juliana Deguis Pierre, no le correspondía la nacionalidad dominicana, a pesar de haber nacido en el territorio nacional, por ser hija de *ciudadanos extranjeros en tránsito* en la República Dominicana. El Tribunal Constitucional sustentó su dictamen en el art. 11.1 de la Constitución de 1966, vigente en la fecha de nacimiento de la amparista, el 1 (uno) de abril de mil novecientos ochenta y cuatro (1984), cuyo texto reza como sigue: «Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática *o los que estén de tránsito en él*»[25]. Se trata de una norma constitucional de gran relevancia, que sigue fielmente una tradición

[25] Cursivas nuestras.

mantenida en todas nuestras cartas sustantivas y sus reformas desde la proclamación de la Constitución del 29 de junio de 1929[26], hace casi un siglo.

Tan pronto fue publicada la Sentencia 168-13, el gobierno de Haití inició una activa campaña de descrédito contra la República Dominicana, proclamando que esta decisión había desnacionalizado a cientos de miles de supuestos «dominicanos de ascendencia haitiana» radicados en nuestro territorio. La argumentación haitiana provocó un gran revuelo nacional e internacional que aún trasciende a nuestros días.

Tal como manifiesta Milton Ray Guevara al respecto, la Sentencia TC/0168/13 «[…] se erigió en el *leading case* de un conjunto ulterior de decisiones que han tenido como epicentro la determinación de la nacionalidad dominicana»[27]. Destacó asimismo al efecto que

---

[26] El art. 8.2 del indicado texto constitucional dispone lo siguiente: «Son dominicanos: […] 2º Todas las personas que nacieren en el territorio de la República, con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en la República en representación diplomática *o que esté en tránsito en ella*» (cursivas nuestras). Véanse al respecto las siguientes disposiciones constitucionales posteriores: art. 8.2 de las reformas constitucionales de 1934, 1942, y 1947; art. 12.2 de las constituciones de 1955, 1959, 1960 (junio y diciembre), 1961 y 1962; en el art. 89.2 de la Constitución de 1963; art. 11.1 de las constituciones de 1966, 1994 y 2002, y, finalmente, en el art. 18.3 de la reforma constitucional del 26 de enero de 2910 (modificada puntualmente en el 2015).

[27] *Discursos del presidente del Tribunal Constitucional*, vol. 2, Editora Búho, Santo Domingo, 2018, pp. 640-641. En efecto, a raíz de la expedición de dicha sentencia, el Poder Ejecutivo adoptó esencialmente las tres siguientes medidas: (i) dispuso la elaboración del *Plan nacional de regularización de extranjeros ilegales radicados en el país*, de acuerdo con el Decreto No. 327-13, de 23 de noviembre; (ii) promovió la aprobación congresual de la Ley No. 169-14, de 23 de mayo, *que establece* un *régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización*; y (iii) dictó el Decreto No. 250-14, para aplicación de la Ley No. 169-14.

> […] su importancia en el ordenamiento jurídico resulta «innegable, pues a partir de ella, los poderes legislativo y ejecutivo emprendieron una serie de reformas legales y administrativas importantes para ordenar la migración en el país y preservar las condiciones estrictas de la adquisición de la nacionalidad que dispone la Constitución[28].

Esta relevante decisión del Tribunal Constitucional refleja su propósito de salvaguardar las prerrogativas inherentes a la soberana potestad que incumbe a la República Dominicana, como a todos los Estados, de establecer los parámetros relativos a los temas de nacionalidad y migración. En este sentido, la Sentencia 168-13 representa la última barrera jurídica capaz de frenar el indetenible flujo de indocumentados que fluye hacia nuestro país a través de su frontera oeste desde hace muchas décadas[29]. Asimismo, dicho fallo reafirma la determinación de esa corte, de velar por el control migratorio en nuestro país, su soberanía, así como la protección de los derechos fundamentales de los dominicanos y extranjeros que habitan legalmente en el territorio nacional, según dispone nuestra Ley Fundamental.

4) Protección de inmuebles del dominio público estatal

En el ámbito de los bienes pertenecientes al dominio público estatal, el Tribunal Constitucional rindió la Sentencia

---

28 *Ibidem.*

29 Al respecto, véase «La frontera jurídica», editorial del periódico *Listín Diario*, edición 27 marzo 2014, periódico digital *listindiario.com*, 27 marzo 2014, disponible en https://listindiario.com/editorial/2014/3/26/315919/La-frontera-juridica [consulta 13 diciembre 2021).

TC/0194/13[30], con motivo de un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional. Mediante este fallo, dicho colegiado anuló un fallo de la Suprema Corte de Justicia relativo a un proceso de partición, el cual involucraba el islote Cayo Levantado como parte del acervo sucesorio reclamado como propiedad privada, lo que evitó la posibilidad de que pasara a manos de particulares.

En esta sentencia, la indicada sede constitucional destacó que el artículo 9 de la nuestra Carta Sustantiva dispone la inalienabilidad del territorio nacional, conformado por «[l]a La parte oriental de la isla de Santo Domingo, sus islas adyacentes y el conjunto de elementos naturales de su geomorfología marina». Dicha alta corte subrayó, asimismo, que según el artículo 147.9 de la Ley No. 64-00, General de Medio Ambiente y Recursos Naturales[31], se consideran bienes de dominio público marítimo-terrestre «los islotes y cayos en aguas interiores y mar territorial, o aquellos que estén formados o se formen por causas naturales».

El Tribunal Constitucional enfatizó además en dicha sentencia que Cayo Levantado fue instituido como un área nacional de recreo por el Decreto No. 233-96[32], el cual crea diversos parques, monumentos naturales, refugios de fauna silvestre y áreas de recreo. Esa alta corte enfatizó además en dicha sentencia la importancia asignada por la Carta Sustantiva y las leyes a los bienes pertenecientes al dominio público, debido a sus rasgos distintivos de inalienabilidad,

30 Del treinta y uno (31) de octubre.
31 Del dieciocho (18) de agosto del año dos mil (2000).
32 Del treinta (30) de julio.

inembargabilidad e imprescriptibilidad. En este sentido, dictaminó que el islote Cayo Levantado constituye un bien del dominio público no susceptible de propiedad privada, y que pertenece al pueblo dominicano[33].

5) Protección del principio de soberanía del Estado dominicano

Resulta también muy relevante destacar la Sentencia **TC/0256/14**[34], concerniente a una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por cuarenta y cinco (45) ciudadanos[35], ante la Suprema Corte de Justicia, el veinticinco (25) de noviembre de dos mil cinco (2005)[36], contra el

---

33 Sobre bienes del dominio público, véanse, además, entre otras sentencias: TC/0020/14 (dominio público municipal); TC/0351/14 (especto radioeléctrico); TC/0485/15 (dominio público sobre franja de 60 metros de pleamar); TC/0176/19 (dominio público municipal).

34 Del cuatro (4) de noviembre.

35 Lic. Juan Manuel Rosario, Dr. Pelegrín Castillo Semán, Dr. Pedro Manuel Casals Victoria, Dr. Juan Miguel Castillo Pantaleón, Dr. Mario Bonetti, Lic. Leila A. Roldán, Lic. Nelys María del Orbe Pérez, Dr. Deomedes Olivares Rosario, Dr. José Miguel Vásquez García, Dr. Germinal Muñoz Grillo, Dr. Heggard Louné Brazobán, Lic. Consuelo Despradel Dájer, Dra., Lucy Arraya, Lic. Sócrates Antonio Ramírez Quiñónez, Dr. José Miguel Moreno Roa, Lic. Máximo E. Taulé Mañón, Dr. Bienvenido Solís Roa, Dr. Víctor A. Disoné, Lic. Pedro Pablo Severino Diloné, Dra. Margarita Reyes Paulino, Dr. Pablo Montero, Lic. Lérida C. Tobal Lebrón, Lic. Sócrates Manuel Álvarez, Lic. Fiordaliza E. Reyes García, Lic. Alfredo Olmes, Lic. Alfredo Carrasco, Lic. Felipe J. Salas, Lic. Manuel Mejía Matos, Dr. Marcelo Francisco García, Amelia Rocha Pichardo, Lic. Florentino Rodríguez Clase, Dr. Ulises Espaillat Guzmán, Lic. Beatriz Rocha Pichardo, Lic. Agustín López Henríquez, Lic. Juan Francisco Santos, Dr. Martín Rodríguez Bello, Lic. Amaury Germán Taveras Vásquez, Beayanvel Cortorreal Rocha, Lic. John Edwin Campos Jiménez, Lic. Evelin Ramírez, Blayisvel Cortorreal Rocha, Lic. Rafael Evangelista Beato, Lic. Liliana Esther Luzón, Lic. Rafael Silverio Ferreras, Lic. Yomarys A. Paredes Acosta y Lic. Dileia Rocha Pichardo.

36 Actuando en ejercicio del control directo de la constitucionalidad.

denominado *Instrumento de Aceptación de la Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Este documento, suscrito por el presidente de nuestro país el diecinueve (19) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999), dispone lo siguiente:

> El Gobierno de la República Dominicana por medio del presente instrumento, declara que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial la competencia de la Corte IDH sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró no conforme con la Ley Fundamental dominicana el indicado instrumento de aceptación, fundándose en que este último,

> […] aunque constituye un acto unilateral no autónomo producido en el marco de CADH[37], tiene la misma fuerza de las convenciones internacionales, y, por tanto, la capacidad ínsita de producir efectos jurídicos en el plano internacional; efectos que, a su vez, pueden repercutir en el Derecho Interno y afectar directamente a los dominicanos[38].

En consecuencia, la alta corte dominicana estimó que la voluntad del Poder Ejecutivo de establecer un vínculo internacional «requería la participación de otros órganos estatales más allá de los que expresamente consientan el tratado que le sirva de marco (en este caso la CADH)»[39]. Esta formalidad resultaba de obligado cumplimiento, a juicio de dicho

---

37 Convención Americana de Derechos Humanos.

38 Sentencia *TC/0256/14, No. 9.18, pág. 45 (ab initio).*

39 *Ibid* (*in medio*).

colegiado, como «una especie de contrapeso o ejercicio de vigilancia de los demás poderes del Estado, y con la finalidad última de salvaguardar el principio rector de la supremacía constitucional establecido por el artículo 46 de la Constitución dominicana de 2002». Esta disposición sanciona como «nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución»[40].

Tal como destaca la Sentencia TC/0256/14, la asunción de compromisos internacionales de la República Dominicana se encuentra sujeta a la verificación previa del cabal cumplimiento de los procesos constitucionales y legales que correspondan, lo cual no ocurrió con el Instrumento de Aceptación[41], cuya aprobación debió ser sometida al Congreso Nacional. Es lo que consagra el art. 55.6 de la Ley Fundamental de 2002, so pena de nulidad, en los siguientes términos:

> **Art. 55.-** […] Corresponde al Presidente de la República: […] 6. Presidir todos los actos solemnes de la Nación, dirigir las negociaciones diplomáticas *y celebrar tratados con las naciones extranjeras u organismos internacionales, debiendo someterlos a la aprobación del Congreso, sin lo cual no tendrán validez ni obligarán a la República*» [cursivas nuestras][42].

---

40 Al igual que el art. 6 de la Ley Fundamental de 2010, que dispone lo siguiente: «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 contrario a esta Constitución».

41 Sentencia TC/0256/14, No. 9.18, pág. 46 *(ab initio).*

42 Esta disposición corresponde al art. 128 (literal d) de la Constitución de 2010, el cual otorga al presidente de la República la facultad de «[c]elebrar y firmar tratados o convenciones internacionales y someterlos a la aprobación del Congreso Nacional, sin la cual no tendrán validez ni obligarán a la República»

Por tanto, la omisión de las formalidades pertinentes con relación al Instrumento de Aceptación violó una relevante exigencia constitucional al vincular el Estado dominicano a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido, según dictaminó el Tribunal Constitucional en la sentencia referida:

> La aceptación de la competencia de la Corte IDH, para ser vinculante respecto al Estado dominicano, debió haber cumplido, pues, los requerimientos del artículo 37 numeral 14 de la Constitución de 2002, es decir: "aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo". Sobre todo, en razón de que dicha aceptación transfiere competencias jurisdiccionales que podrían lesionar la soberanía nacional, el principio de la separación de los poderes, y el de no intervención en los asuntos internos del país, normas invariables de la política internacional dominicana[43].

En este orden de ideas, el indicado colegiado constitucional estimó en el fallo que su posición con relación al caso no violaba el art. 27[44] de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[45], en vista de que el criterio asumido se amparaba en la norma prescrita por el art. 46 de dicho convenio, que reza como sigue:

> Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente

---

43 Sentencia TC/0256/14, numeral 9.19, págs. 46 (*in fine*) y 47 (*ab initio*).

44 **27. El derecho interno y la observancia de los tratados**. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46».

45 De fecha veintitrés (23) de mayo de mil novecientos sesenta y nueve (1969).

> a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, **a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno**[46].

Como se ha podido observar, la Sentencia TC/0256/14 reviste extrema relevancia para la República Dominicana, puesto que al sustraer nuestro país de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contribuye al reforzamiento de la soberanía nacional. Al mismo tiempo, ese fallo ha impedido que las actuaciones de la Corte IDH provoquen la desarticulación de nuestro ordenamiento constitucional y legal en materia de nacionalidad, con la finalidad de propiciar que la República Dominicana asimile los inmigrantes haitianos indocumentados radicados en nuestro territorio y sus descendientes[47]. Expresado de otro modo, la Sentencia

---

[46] Subrayado nuestro.

[47] Al respecto, véanse las dos siguientes sentencias de la Corte IDH mediante las cuales esta jurisdicción internacional ha tenido la pretensión de doblegar a nuestro país, pisoteando su soberanía; a saber: «Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas *vs*. República Dominicana», de 28 de agosto de 2014 (https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf); y Caso Niñas Yean y Bosico, y caso Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas *vs.* República Dominicana, supervisión de cumplimiento de sentencias y competencia, de 12 de marzo de 2019 (https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/yean_12_03_19.pdf).
Otra sentencia destacada dentro del mismo ámbito de protección de la soberanía estatal es TC/0315/15, de 25 de septiembre, mediante la cual el Tribunal Constitucional, ejerciendo el control preventivo de constitucionalidad previsto por el artículo 185.2 de nuestra carta sustantiva, declaró no conforme con esta última el *Acuerdo sobre Estatus del Personal de EEUU en la República Dominicana.* En esta decisión, el Tribunal Constitucional dictaminó que dicho convenio ponía en riesgo la integridad del Estado dominicano, al acoger condiciones imprecisas e ilimitadas contrarias no solo a la seguridad nacional dominicana, sino también al ordenamiento constitucional del país.
La referida sentencia TC/0315/15, entre otros aspectos, se opuso a la exención otorgada por el referido convenio a favor de embarcaciones y aeronaves estadounidenses para transitar por el mar territorial dominicano o el espacio aéreo nacional

TC/0256/14 garantiza un futuro nacional libre de trabas jurídicas internacionales en cuanto a la aplicación de nuestras normativas migratorias, evitando la disolución de la identidad cultural dominicana, al tiempo de propiciar la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho.

6) Libertad de expresión y difusión del pensamiento

En el ámbito de la libertad de expresión y difusión del pensamiento en las redes sociales, el Tribunal Constitucional rindió la Sentencia **TC/0437/16**[48], con relación a la acción de amparo promovida por una estudiante universitaria que fue despojada de sus honores académicos a causa de comentarios que transmitió en las redes sociales sobre el recinto docente donde realizó sus estudios de educación superior. El Tribunal de Primera Instancia de Dajabón, apoderado del amparo referido, acogió dicha acción, entendiendo que el derecho fundamental a la libre expresión de la amparista había sido vulnerado, al contravenir el artículo 49 de la Carta Sustantiva, que reza como sigue:

---

sin revisión, permiso o inspección de las autoridades nacionales. Consideró al efecto que la exención indicada resultaba a todas luces contraría a la independencia y autonomía de las Fuerzas Armadas dominicanas para velar por la seguridad y los intereses nacionales. La sentencia en cuestión estimó, asimismo, que el mencionado convenio violentaba de manera insalvable la Constitución dominicana, al renunciar las intervinientes al derecho a reclamar los daños y perjuicios generados en detrimento de la propiedad o de las personas (ya sea golpes, heridas o muerte), que podrían sufrir los civiles, incluso, de cualquier nacionalidad, así como el personal de las Fuerzas Armadas de cualquiera de los gobiernos contratantes.

48 Del trece (13) de septiembre.

> 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; […]
>
> 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[49].

Con base en la indicada disposición constitucional, la referida jurisdicción *a quo* anuló la medida que despojó de honores académicos a la amparista y ordenó su reposición a la institución académica responsable demandada en amparo, la cual recurrió en revisión ese fallo ante el Tribunal Constitucional. Al conocer dicho recurso, este colegiado estimó que, para garantizar el orden jurídico y una pacífica convivencia, debe ponderarse el alcance del derecho fundamental a la libertad de expresión y difusión del pensamiento en las redes sociales, cuyo umbral «debe limitarse a que su difusión no se encuentre impregnada de frases obscenas, expresiones injuriosas o insultantes, ni fundamentada en informaciones ilógicas y desproporcionadas»[50].

---

[49] Subrayado nuestro.

[50] TC/0437/16, epígrafe 10, literal «r», pág. 25 (*in medio*).

El Tribunal Constitucional expresó asimismo que, para determinar si la opinión difundida a través de los medios de comunicación masivos implica afectación a los derechos fundamentales de terceros, «[…] debe partirse de un margen de razonabilidad objetiva que permita separar las impresiones personales e interpretaciones que se puedan tener sobre tales publicaciones. Entonces, solo así es que podrían advertirse los límites a que se encuentra ceñido el ejercicio de este novedoso y creciente derecho[51]. Dicho colegiado esclareció igualmente, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, que el derecho a la libertad de expresión resulta aplicable a la Internet, al igual que a otros medios de comunicación, evitando que las redes sociales devengan «un lugar para la difamación, el denuesto, la grosería, la falta de decoro y la descalificación»[52].

Con base en la argumentación expuesta, la sede constitucional dominicana estimó que las actuaciones de la amparista resultaban apegadas al derecho, puesto que esta última no incurrió en «uso abusivo, desproporcionado, ofensivo, ni desmedido del derecho a expresar libremente su pensamiento»[53]. En este sentido, dicho colegiado consideró que

---

51 TC/0437/16, epígrafe 10, literal «s», pág. 25 (*in medio*).

52 TC/0437/16, epígrafe 10, literal «t», pág. 25 (*in fine*). Siguiendo con la salvaguarda y protección del derecho a la libertad de expresión, el Tribunal Constitucional, abordó el tema que nos ocupa, un año más tarde, mediante la Sentencia TC/0716/17, de 8 de noviembre, precisando que el principal bien jurídico protegido por el derecho a la libertad de expresión e información consiste en la formación de la opinión pública, el cual constituye un elemento necesario para el correcto funcionamiento de la democracia. Dicho fallo especificó además que el referido derecho fundamental, más allá del ámbito político, también protege otros valores tales como la búsqueda de la verdad y la necesidad de comunicación entre los seres humanos.

53 Sentencia TC/0437/16, literal «z», pág. 29 (*in fine*).

las autoridades universitarias recurridas vulneraron los derechos fundamentales de la amparista, razón en cuya virtud rechazaron el recurso de revisión y confirmaron en todas sus partes la sentencia recurrida.

7) Protección del derecho de propiedad

El derecho de propiedad, estimado como uno de los pilares fundamentales del Estado, también ha sido objeto de protección activa por el Tribunal Constitucional con relación a las expropiaciones irregulares[54]. Pero merecen una especial atención las violaciones del derecho de propiedad respecto a los casos de despojos inmobiliarios estatales mediante vías de hecho administrativas perpetradas en perjuicio de particulares.

Citamos al efecto la Sentencia **TC/0224/19**[55], mediante la cual el Tribunal Constitucional verificó la existencia de una conculcación al derecho de propiedad efectuada por el Estado a través de una acción antijurídica ejercida contra una entidad privada. En este contexto, valiéndose del despojo de un inmueble perpetrado por el Estado por vía de hecho administrativa, ejecutada sin intervención de decreto de expropiación o acto traslativo de propiedad[56], la Administración no solo privó a la propietaria de toda posibilidad material y jurídica de uso, goce y disfrute de su inmueble (legítimamente amparado

[54] En los casos de expropiaciones estatales irregulares efectuada por el Estado en perjuicio de los particulares, véanse, entre otros fallos: TC/0020/14, TC/0593/15, TC/0045/16, TC/0328/18, TC/0104/19, TC/0182/20, TC/0304/21.

[55] Del 7 de agosto.

[56] Y sin pago previo del justo precio.

en un certificado de título regular), sino que, insólitamente, también dispuso la subdivisión del mismo, así como la distribución de los lotes resultantes a través de los sorteos de la Lotería Nacional.

Conviene ante todo destacar que, con la referida decisión TC/0224/19, el Tribunal Constitucional reiteró la competencia de la acción de amparo en este género de casos, siguiendo la posición previamente adoptada en TC/0059/16. Mediante este último fallo, el indicado colegiado dictaminó que, para remediar conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares[57], el juez de amparo debía conocer de la acción, ya que ese tipo de asuntos «no responde propiamente a un proceso de expropiación, por lo que las acciones judiciales que sobre la materia fueron creadas por el legislador no podrían considerarse tan efectivas como el amparo». Cabe además indicar que mediante la aludida sentencia TC/0224/19, el Tribunal Constitucional efectuó la siguiente especificación:

> Aunado a lo anterior, al momento de pronunciar la inadmisibilidad de una acción de amparo, con base en la causal establecida en el artículo 70.1 de la Ley No. 137-11, resulta esencial que el juez apoderado indique tanto la vía judicial efectiva para la protección del derecho que se alega conculcado, así como las razones de su efectividad. Por consiguiente, resulta insuficiente simplemente enunciar la existencia de otra vía judicial, puesto que incumbe al juez de amparo «la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz[58].

[57] Respecto a los conflictos causados por limitaciones estatales antijurídicas al derecho de propiedad sobre bienes inmuebles pertenecientes a particulares.

[58] TC/0224/19, literal «l», págs. 34 (*in fine)* y 35 (*ab initio*).

La decisión referida definió la *vía de hecho administrativa* «como una actuación material de la Administración carente de cobertura jurídica, que perturba el ejercicio de sus derechos por los particulares y prescinde de las reglas procesales establecidas»[59]; o sea, según indica dicho fallo[60], se trata de «cualquier actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la singular actuación material, entendiendo como elemento característico de la vía de hecho la inexistencia de acto de cobertura jurídica»[61]. Del mismo modo, la aludida decisión precisó que las expropiaciones deber ser encausadas por la vía contenciosa administrativa, en caso de existencia de controversia sobre el justiprecio o respecto a las causales de expropiación invocadas por el Estado, salvo cuando

> […] el monto del justo precio resulte incontrovertido (como resulta en el caso que nos ocupa), en cuyo caso, deviene procedente, ya sea la vía del amparo ordinario, o del amparo de cumplimiento, propiciando que, a través del art. 4 de la Ley núm. 86-11, sobre Disponibilidad de Fondos Públicos, de trece (13) de abril de dos mil once (2011), el reclamante pueda solicitar a la Administración, en caso de necesidad, la consignación del pago del condigno justo precio en el ejercicio presupuestario siguiente[62].

El Tribunal Constitucional dictaminó que, en casos de actuaciones antijurídicas estatales expropiatorias, por vía de hecho administrativa, se genera el otorgamiento de una

---

59 TC/0224/19, literal h), p. 30, *in fine*.

60 Citando al Tribunal Supremo de España.

61 Tribunal Supremo español, Sentencia de 29 de octubre de 2010, Fundamento Jurídico cuarto, párrafo vigésimo tercero.

62 Literal k), p. 33, *in fine*, y p. 34, *ab initio*.

indemnización previa a favor de la persona despojada. Este resarcimiento deberá ser equivalente al valor justo del inmueble, sujeto a determinación, ya sea mediante acuerdo mutuo entre las partes, por avalúo efectuado por la Dirección General del Catastro Nacional, o como resultado de sentencia expedida por el tribunal competente, de acuerdo con la ley que rige la materia. Por consiguiente, dicho fallo dictaminó que, salvo declaratoria de estado de emergencia o de defensa (art. 51.1, *in fine*), se prohíbe al Estado ordenar el referido tipo de despojos inmobiliarios sin disponer previamente el pago de la condigna indemnización a favor del expropiado.

8) Eliminación del «voto de arrastre»

Otro fallo de gran importancia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional fue rendido en materia política/electoral mediante la Sentencia **TC/0375/19**[63], que declaró no conforme con la Constitución el denominado «voto de arrastre». La indicada alta corte adoptó esta medida estimando que, con este último,

> […] *se produce un evidente y claro desconocimiento del carácter directo del ejercicio del derecho al voto*[64], porque, como ya se ha indicado, desde el momento en que el elector decide votar por un diputado de un partido, también vota, de manera indirecta, por el senador de ese partido, aunque este último no sea, necesariamente, de su preferencia[65].

[63] De 19 de septiembre.
[64] Cursivas nuestras.
[65] Sentencia TC/0375/19, No. 11.3, literal «n», pág. 72 (*in fine*).

En este contexto, tal como indica el referido fallo, la norma impugnada impide al ciudadano la elección del «diputado de su preferencia de un determinado partido político y, a la vez, al senador de su preferencia de otro partido político, lo que constituye una vulneración al derecho al voto directo consagrado por el artículo 208 de la Constitución de la República». En efecto, el párrafo capital de la indicada disposición constitucional dispone lo siguiente:

> Ejercicio del sufragio. Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir a las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto. Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto».

Pero la decisión TC/0375/19, aparte de considerar al «voto de arrastre» contrario a la *naturaleza directa* del derecho al sufragio, también lo estimó violatorio del *derecho al voto libre*, en vista de imponer al ciudadano la elección del candidato a senador de una entidad política al momento ejercer el sufragio a favor del diputado que concita su simpatía. De manera que, tal como expresa la sentencia en cuestión:

> Esta realidad pone de manifiesto que en ningún momento del ejercicio del derecho al sufragio el ciudadano tiene el derecho a manifestar libremente su voluntad respecto del senador de su preferencia, lo que significa que el senador es impuesto por la norma en cuestión, coartando así su derecho al sufragio. Si se entiende que el voto es la expresión concreta, tangible, libre, del pensamiento político de los ciudadanos y que, por tanto, obligar un elector a votar por un candidato que no es, necesariamente, el de su preferencia (garantía de la libertad del

> elector), constituye una violación del derecho al voto, es decir, del derecho al sufragio[66].

Cabe destacar que este mismo criterio ya había sido previamente dictaminado en la Sentencia TC/0145/16[67], por medio de la cual se destacó que

> […] por "voto libre" se entiende aquel sufragio que ejerce un ciudadano, conforme al sistema de votación regularmente instituido por un Estado determinado, en el que éste elige con plena libertad y sin coacción de ningún tipo, el candidato o propuesta de candidatura de su predilección. No se debe confundir, en ese sentido, la libertad del voto, con el alcance del voto, pues se trata de dos cuestiones diferenciadas. El alcance del voto lo determina el modelo electoral instituido, mientras que la libertad del voto es el derecho de todo elector de elegir libremente entre varias propuestas electorales[68].

9) Liberación del divorcio por mutuo consentimiento

Mediante la reciente Sentencia **TC/0226/21**[69], el Tribunal Constitucional declaró no conforme con la Constitución al artículo 27 de la Ley 1306-*Bis*, sobre Divorcio, cuyo texto dispone: «El divorcio por mutuo consentimiento no será admitido sino después de dos años de matrimonio, como tampoco lo será después de treinta años de vida común, ni cuando el esposo tenga por lo menos sesenta años de edad y la mujer cincuenta».

---

66 Sentencia TC/0375/19, No. 11.3, literal «o», pág. 73 (*ab initio*). (TC/0145/16No.9.2.6, pág. 19, *in medio*).

67 Del veintinueve (29) de abril.

68 No.9.2.6, pág. 19, *in medio*).

69 Del doce (12) de mayo.

Los accionantes fundaron esencialmente sus pretensiones con base en «la libre voluntad de determinar sobre la conducción de su vida familiar, amorosa, religiosa y en algunos países hasta sexual». Aducen asimismo que la norma impugnada viola el principio de igualdad estipulado en el art. 39 constitucional[70]. En resumen, dichos accionantes expusieron sus argumentos en los siguientes términos:

> «[…] que toda persona humana tiene la libre voluntad de determinar sobre la conducción de su vida familiar, amorosa, religiosa y en algunos países hasta sexual, que incluso hasta nuestro máximo creador (DIOS) a pesar de que nos creó a su imagen y semejanzas, pero el mismo nos creó con libre albedrio, es decir que podemos disponer del modo de nuestras vidas siempre y cuando no sea contrario al orden público y buenas costumbres, que en tal sentido el art. 27 de la ley 1306-bis lesiona en todo sus aspectos el acceso a la justicia, así como al principio de la autonomía de la voluntad de las partes y el principio de igualdad estipulado en el art. 39 de nuestro documento fundacional, ya que al fijar una edad y tiempo máximo para que una pareja de esposos se pueda divorciar en contrario a los textos constitucionales citados, puesto a que una persona después de los 60 y 50 años puede disponer claramente sobre el tren de su vida amorosa, si este aun quiere o no estar casado, entonces porque la ley de divorcio crea esta discriminación limitando el acceso la justicia, así como el derecho a la igualdad».

Siguiendo esa orientación, el Tribunal Constitucional dominicano estimó «irrazonable y desproporcionado la

---

70 El párrafo capital del artículo 39 constitucional prescribe: «Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal […]».

prohibición impuesta a los cónyuges de interrumpir por mutuo acuerdo su proyecto de vida común, cuando así lo decidieren, luego de haber voluntariamente otorgado su consentimiento para contraer matrimonio»[71]. En este sentido, la referida alta corte acogió las pretensiones de los accionantes, declarando no conforme con la Constitución el referido artículo 27 de la Ley No. 1306-*bis*, sustentando básicamente su dictamen en los siguientes razonamientos: 1) por vulnerar el principio de igualdad prescrito en el artículo 39 de la Carta Sustantiva, ya que ninguna persona puede ser discriminada por razones de edad; 2) por estimar «irrazonable y desproporcionado imponer a los cónyuges la interrupción por mutuo acuerdo de su proyecto de vida común, cuando así lo decidieren, luego de haber voluntariamente otorgado su consentimiento para contraer matrimonio»; y 3) por considerar que el aludido artículo 35 violaba el referido principio de igualdad constitucional, promoviendo un trato discriminatorio entre los dominicanos radicados en el territorio nacional y los residentes en otros países, así como respecto a los extranjeros que pudieran ejercer el denominado «divorcio al vapor»[72].

---

[71] TC/0226/21, No. 11.11, pág. 29 (*in medio*)

[72] Resulta oportuno destacar que el Tribunal Constitucional, previo a la expedición del fallo TC/0226/21, también emitió otra importante decisión en el ámbito del divorcio. Se trata de la Sentencia TC/0070/15, de 6 de abril, que declaró inconstitucional el artículo 35 de la Ley No. 1306-*Bis*, el cual imponía a la mujer divorciada esperar el transcurso de un período de 10 meses para volver a contraer matrimonio, salvo que fuera con su cónyuge anterior («La mujer divorciada no podrá volver a casarse sino diez meses después que el divorcio haya llegado a ser definitivo, a menos que su nuevo marido sea el mismo de quien se ha divorciado»). Con la referida prohibición se pretendía evitar que la mujer llegara al segundo matrimonio en estado de embarazo, pues, al momento de aprobación de la referida norma, existían dificultades en lo concerniente a la determinación de la paternidad, las cuales podían implicar conflictos judiciales con efectos negativos para la convivencia familiar.

10) Protección del derecho a educación

El Tribunal Constitucional ha mostrado gran interés en proteger el derecho a la educación en la República Dominicana, tanto a nivel primario como universitario, propósito iniciado mediante **TC/0058/13**[73], importante sentencia pionera que fijó las pautas a seguir en esta materia. En la especie, dicho colegiado rechazó una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por una entidad educativa privada que pretendía sancionar con la expulsión de los centros docentes a los estudiantes cuyos padres incumplían los pagos correspondientes a la colegiatura.

La indicada acción de inconstitucionalidad fue esencialmente interpuesta contra el artículo 48 (acápites «f»[74] y «g»[75])

En este contexto, el Tribunal Constitucional estimó importante destacar que la adecuada interpretación del aludido art. 35 de la Ley No. 1306-*Bis*, cuya promulgación había tenido lugar hace casi ochenta años, exigía tomar en consideración los avances científicos modernos (No.9.6, págs. 8, *in fine*, y 9, *ab initio*), puesto que «actualmente se puede determinar con gran facilidad y certeza si una mujer está embarazada, de manera que si el interés es evitar que una mujer divorciada vaya a un segundo matrimonio en estado de gestación, tanto ella como su nuevo esposo tienen la posibilidad de realizar las pruebas correspondientes» (No.9.7, pág. 9, *ab initio*).

73 Del quince (15) de abril.

74 «f) La falta de pago de cuotas o servicios educativos específicos por parte de los padres o responsables en los centros educativos públicos o privados no podrá ser causa para discriminar o sancionar, en cualquier forma, a niños, niñas o adolescentes».

75 «g) Si un centro educativo privado se viere en la necesidad de suspender la prestación de servicios educativos a un niño, niña o adolescente por falta de pago, por parte de sus padres, sólo podrá hacerlo al final del período escolar correspondiente, garantizando que no sea interrumpida la educación de los sujetos o que éstos sean sometidos a cualquier forma de discriminación por este motivo. Una vez terminado el período escolar, el centro podrá suspender los servicios para el año siguiente, previo informe al distrito escolar correspondiente, para garantizar el ingreso obligatorio del educando a un centro educativo público, sin desmedro de las medidas adicionales que pudiera iniciar con relación a la conducta de los padres o los responsables».

de la Ley No. 136-03[76], y el artículo 1ro. de la Ley No. 86-00, de 26 de septiembre[77]. Los accionantes alegaban que las disposiciones previstas en los aludidos acápites f) y g) contravienen al artículo 62 constitucional (que reconoce el trabajo y su remuneración) en los siguientes términos:

> […] pues si bien es cierto que tales disposiciones pretenden liberar al menor de alguna forma de discriminación", "también es discriminatorio respecto de los colegios, los maestros que proveen el servicio y hasta de los propios padres". Así las cosas, si a los menores no se les puede suspender la provisión del servicio educativo, a pesar del no pago de las tarifas establecidas, debiendo permanecer en los colegios hasta el final del año escolar, momento en el cual sí procedería suspender el referido servicio, tal situación deviene inconstitucional, por cuanto los profesores trabajarían gratuitamente para mantener la protección que con tales disposiciones se procura para los niños, niñas y adolescentes[78].

Respecto a estos alegatos, la mencionada sentencia TC/0058/13 dispuso garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, prohibiendo que la falta de pago de la colegiatura represente una causal de discriminación o sanción contra los estudiantes. En este sentido, dicho fallo proscribió la expulsión de escolares

---

76 Que instituye el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, de fecha 7 de agosto de 2003.

77 «Artículo 1.- La Secretaría de Estado de Educación fijará y regulará las tarifas o cuotas mensualmente y/o anualmente que 1os colegios privados cobrarían a quienes hacen uso de sus servicios, lo que se hará a través del Departamento de Colegios Privados, y para lo cual se tomará en cuenta un justo margen de beneficios acorde con la calidad de la enseñanza que oferta cada colegio privado, así como proteger el presupuesto de la familia dominicana».

78 No. 10.1.2, pág. 15 *(in medio)*.

de los centros educativos, por falta de pago de los padres, estimando que esta sanción no se impone a los profesores, sino a los centros de enseñanza, protegiéndose con ello el derecho a la educación y evitando que los niños sean usados como medio para constreñir a los padres a cumplir con su obligación de pago[79].

De otra parte, la accionante en inconstitucionalidad denegaba la intervención estatal en la regulación de las tarifas de los centros docentes privados, invocando que, «ya que estamos ante una economía de mercado y "los precios son alcanzados por la eficiencia que cada uno de esos entes tiene la capacidad de generar y crear»[80]. Respecto a estos razonamientos, el Tribunal Constitucional dictaminó que los aspectos económicos inherentes a la docencia privada con fines lucrativos quedan sujetos a principios y reglamentaciones distintas a los reinantes en el mundo de los negocios, al tenor de la naturaleza y propósitos perseguidos por la educación. En este contexto, dicha alta corte expresó que, a la luz de la Ley No. 86-00, corresponde al Estado reglamentar el funcionamiento de los centros educativos, tanto públicos como privados, condicionando «el aumento de las tarifas que cobran los colegios privados por el servicio que

---

79 No. 10.1.10, pág. 18 (*in fine*)

80 No. 10.2.3, pág. 19 (*in fine*).
En este sentido, la accionante agregó, asimismo que: «[…] más que una reglamentación de un derecho o de una actividad profesional, el legislador de la Ley No. 86- 00, es una veleta política empujada por la brisa mediática de la clase media, dominicana que quiere degustar las bondades de una educación selecta y pagar el costo de un servicio público. Por las distorsiones de esas inconductas y complejos sociales devienen claramente discriminatorias y por tanto, inconstitucional» (No. 10.2.4, pág. 20 *ab initio*). En síntesis, la accionante afirma que la ley no puede regular la tarifa de la provisión de un servicio privado.

ofrecen, con lo cual se garantiza un mayor acceso a educación de calidad»[81].

[81] No. 10.2.8, pág. 29, *in fine*.
Siguiendo el objetivo de afianzar el derecho a la educación en la República Dominicana, el Tribunal Constitucional emitió igualmente la Sentencia **TC/0123/13**, reconociendo a los extranjeros en situación de irregularidad migratoria la prerrogativa de inscribirse en los planteles escolares de educación pública. Posteriormente, la indicada alta corte también rindió la Sentencia **TC/0184/13**, de 11 de octubre, mediante la cual protegió el derecho de dos alumnas impedidas de reinscripción en un centro educativo, con motivo de actuaciones objetables de su madre. En efecto, mediante dicha decisión el Tribunal Constitucional dictaminó la protección, reinserción y matriculación inmediata de las estudiantes bajo el fundamento de que «[l]a alegada o cierta conducta inadecuada de la madre ante el colegio, su directora o profesores, no podía resultar perjudicial para las menores, menos aún para extrañarlas de su habitual ambiente educativo; por tanto, sus derechos y garantías fundamentales tienen que ser protegidos y amparados por el Tribunal Constitucional» (literal «x», pág. 16, *ab initio*).
De igual manera, siguiendo su política de protección relativa al derecho de la educación, el Tribunal Constitucional expidió la Sentencia **TC/0064/19**, de 13 de mayo, con relación a un recurso de revisión interpuesto por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP), seccional Barahona, a raíz de una serie de marchas, piquetes, asambleas, huelgas y suspensiones parciales de la docencia efectuadas por dicha entidad, reclamando mejoras en las condiciones de trabajo en las escuelas públicas de su demarcación. Estas suspensiones parciales de docencia afectaron las horas lectivas que debían recibir los estudiantes, por lo que varios padres y tutores se ampararon en representación de sus hijos menores, con el objeto de lograr el levantamiento de suspensión de la docencia. Dicha acción fue acogida, motivo en cuya virtud la jurisdicción apoderada ordenó el levantamiento de la suspensión de la docencia y convocó a la clase magisterial a integrarse a su labor docente en los centros educativos correspondientes. La referida alta corte enfocó el conflicto desde la perspectiva de una confrontación entre el derecho a huelga de los recurrentes y el derecho a la educación de los recurridos, decidiendo al respecto lo siguiente: «[n]o puede colocarse en un plano superior el derecho que tienen los docentes de utilizar la huelga para reivindicar mejores condiciones de vida y de trabajo. En otras palabras, el servicio público y social de la educación tiene primacía sobre un derecho a huelga en la función pública, cuyo ejercicio deberá ser regulado por el Estado, con la finalidad de hacer realidad la preponderancia del derecho a la educación» (literal «w», pág. 52, *ab initio*).
Por último, más recientemente, en el marco del derecho a la educación superior, el Tribunal Constitucional rindió la Sentencia **TC/0218/20**, de 6 de octubre, mediante la cual dictaminó que la Universidad Autónoma de Santo Domingo

CONCLUSIÓN

La presente disertación muestra el importante rol desempeñado por el Tribunal Constitucional al término de la primera década de su establecimiento. El intenso trabajo desplegado por esta corte a la fecha revela la seriedad de su compromiso con la consolidación de nuestro país como Estado Social y Democrático de Derecho, fundado en el respeto a la dignidad, la protección de los derechos fundamentales, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos, tal como prescribe el artículo 7 de la Carta Sustantiva.

La expedición de más de 5,500 sentencias al concluir el año 2021, que inciden en los más diversos ámbitos de nuestro ordenamiento (de las cuales figura apenas una decena en este trabajo), ha llevado a este colegiado a convertir al Derecho Constitucional en el nuevo derecho común en la República Dominicana. Se trata de un aporte trascendental que ha contribuido al desarrollo de la justicia constitucional en el país y a la conformación de un acervo jurisprudencial que sirve de referente nacional e internacional.

(UASD) debía adecuar la reglamentación expedida por el Consejo Universitario de ese centro docente. Con base en esta normativa se otorgaban privilegios respecto a exoneraciones de pago de matrícula, y derechos preferenciales de selección de asignaturas e inscripción de estas a favor de una categoría de estudiantes universitarios (catalogados como Bet's Monitores, empleados, profesores, jubilados y sus dependientes). Al comprobar la conculcación del derecho fundamental a la igualdad, así como la obstaculización del acceso al derecho a la educación en perjuicio de los amparistas, el Tribunal Constitucional dictaminó el acogimiento parcial de la acción de amparo y, en consecuencia, ordenó al Consejo Universitario de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) la eliminación de cualquier privilegio relacionado con las fechas de selección, inscripción y matriculación de las asignaturas, garantizando así iguales condiciones de acceso a todos los estudiantes, según corresponda, de acuerdo con los respectivos programas académicos de estos últimos en un período determinado de clases.

Conviene destacar que la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional implica, a nuestro juicio, importantes cambios sociales, puesto que afectan normas, valores, comportamientos, significados culturales y relaciones sociales inherentes a las múltiples materias abordadas por dichas sentencias, las cuales inciden tanto en el ámbito del sector público como en el privado. Se trata de una labor, aún en ciernes, que ha posicionado al Tribunal Constitucional como un dinámico agente en la promoción de los cambios sociales que requiere y solicita el pueblo dominicano.

CARACTERÍSTICAS Y PARTICULARIDADES DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA LABORAL EN UNA DÉCADA

Manuel Ramón Herrera Carbuccia
Primer sustituto del presidente de la Suprema Corte de Justicia

Introducción

Lo primero es agradecer al rector magnífico de la prestigiosa Universidad APEC, en la persona del Lcdo. Holguín Haché y el decano de la Facultad de Derecho, Dr. Alejandro A. Moscoso Segarra, por la invitación a este encuentro de eminentes juristas para hablar sobre la jurisprudencia en distintas materias emitidas por el Tribunal Constitucional en una década. Dicha institución siempre nos ha distinguido, lo cual entendemos no merecemos; sin embargo, lo recibimos con humildad y esperamos siempre contribuir a su llamado, especialmente a esta convocatoria.

Cuando en la invitación que se nos hiciera advertimos que dispondríamos de apenas de 15 minutos para presentar

y comentar diez sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en materia laboral, observamos que:

a. Con el tiempo propuesto nos sería imposible cumplir la misión encomendada fielmente; y
b. Más que referirnos a sentencias de la primera década del Tribunal Constitucional, nos enfocaremos en las particularidades y características de la jurisprudencia laboral emitida por dicho tribunal.

Dada la relevancia del tema, prometemos volver sobre el mismo en forma más pormenorizada y analítica en otra oportunidad.

JURISPRUDENCIA DOMINICANA

Puede decirse que la jurisprudencia dominicana se divide en tres etapas, las cuales guardan relación directa con las legislaciones laborales que han existido en la República Dominicana. La primera etapa trata de las decisiones dictadas a partir del Código de Trabajo del año 1951, el cual abrió un abanico de posibilidades a una nueva, sólida y crítica jurisprudencia en la sociedad, que se relaciona con las primeras legislaciones laborales de nivel codificante, la Ley 637 del 16 de junio de 1944 y el Código de Trabajo de 1951. Esta jurisprudencia va asentando figuras tales como el contrato de trabajo, el despido, el desahucio, las suspensiones, la naturaleza del contrato, las terminaciones. En fin, se define claramente el derecho individual de trabajo, con las debilidades propias de una terminación libre que sometía la libertad sindical a la voluntad del empleador, y a un derecho

colectivo que no resultó fortalecido, dada la debilidad social y organizativa del movimiento sindical y una época histórica que no favorecía su crecimiento. En esta etapa, la jurisprudencia carece de movilidad interna y de impulso de crecimiento, pues los tribunales de base estaban engrampados en un procedimiento laboral que no marchaba, en razón de que no se habían puesto en funcionamiento los tribunales laborales por una disposición del Código de Trabajo, y el procesamiento en sí era más bien un *collage* del Procedimiento Civil y Comercial y de la Ley 637 de 1944, donde las demandas de primer grado fácilmente podían durar dos o tres años, y un proceso podía mantenerse y hacer un recorrido de entre seis y diez años, hasta su solución en la Suprema Corte de Justicia.

La segunda etapa corresponde a la entrada en vigencia del Código de Trabajo de 1992. Es una legislación donde se toma en cuenta la jurisprudencia laboral en varios de sus artículos y vive el carácter de la finalidad misma de la legislación, tanto en la parte sustantiva como en la parte procesal. En la primera, la legislación estableció protecciones a la terminación libre del contrato de trabajo y una penalidad para los casos del no pago de las prestaciones en un determinado plazo, suma que se acumula hasta el cumplimiento de la obligación, lo que ha generado una rica y vasta jurisprudencia para dilucidar los varios puntos y las confusas situaciones que poco a poco y en forma sólida, la jurisprudencia del tribunal supremo en esta etapa, sobre todo desde 1997, con la instalación de la "nueva" Suprema Corte de Justicia, redefine el procedimiento laboral como tal, no solo por la instalación de los tribunales especializados, sino por la aplicación de un procedimiento legislativo vigente, definido y que ha generado una clara, sólida y a veces

flexible jurisprudencia ante alguna rigidez de la ley y procedimiento, no pocas veces excesivos y desmesurados, generados por interpretaciones exegéticas.

La jurisprudencia laboral entra en una etapa de definición clara de sus fortalezas y demostración de cuáles son las debilidades, sobre todo del procedimiento, que requieren reformas y modificaciones para hacerlas adecuadas a los principios y necesidades de la sociedad actual.

La tercera etapa inicia con la promulgación de la Constitución del 26 de enero de 2010, una Carta Magna basada en un Estado Social Democrático y de Derecho, cuyo fundamento es la dignidad humana, da la visión de la constitucionalización del derecho del trabajo. Está haciendo base en doctrina judicial de la jurisprudencia dominicana de forma coherente y continua, basada en los derechos fundamentales y los principios y en un manejo más corriente de los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), de la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical y de la doctrina del Comité de Expertos de la OIT.

En esta etapa, la jurisprudencia bebe de las fuentes de los tribunales constitucionales y de la doctrina judicial de la Corte Interamericana, así como de la aplicación del bloque de constitucionalidad y de convencionalidad.

Esa tercera etapa tiene dos grandes generadores. Por un lado, la Suprema Corte de Justicia, en su Tercera Sala, en atribuciones laborales a partir de 2012, nos habla del carácter protector y la desigualdad material de las partes[1], por

[1] Sentencia del 16 de mayo de 2012, Adisu Comercial, S. A. y compartes vs. Jeannette Villanueva.

inclusión en los reglamentos o por una decisión del consejo de una institución pública y, por la otra, la aplicación del bloque de constitucionalidad y los convenios de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)[2], salario pagado por una cuenta bancaria y la opinión del Comité de Expertos de la OIT[3]. Los motivos, como un corolario del principio de legalidad consagrado en la Constitución dominicana[4], la favorabilidad del recurso[5].

Esa jurisprudencia gira en base a los llamados derechos fundamentales de la persona del trabajador o derechos inespecíficos, mismos que no se habían examinado antes. Salvo algunas excepciones, constituyen, junto a las decisiones del Tribunal Constitucional (como ha sucedido en España) una verdadera "recomposición del contrato de trabajo"[6]. Sin embargo, esa tercera etapa, que cubre una década, tiene un impacto y una visión más amplia en materia social cuando se origina en el Tribunal Constitucional, no solo en lo relativo a los derechos inespecíficos, con lo que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha hecho un gran aporte, sino a nivel general.

La Constitución dominicana establece la cláusula del Estado social de derecho, cuya materialización y garantía ha sido

---

2 Sentencia del 2 de mayo de 2012, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (Indrhi) vs. Ana Cristina Montero.

3 Sentencia del 7 de marzo de 2012, Arístides Toribio Colón vs. M&M Industries.

4 Sentencia del 25 de enero de 2012, Instituto Nacional de Estabilización de Precios (Inespre) vs. Carmen Deyanira Rufino.

5 Sentencia del 31 de octubre de 2012, Manuel Francisco Tarrazo Torres vs. VIP Clinic Dominicana.

6 DEL REY GUANTER, Salvador. *Los derechos fundamentales inespecíficos y el contrato de trabajo en la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional. Jurisprudencia constitucional social (1991-1999).* Sevilla: Meyablu. 1999. p. 13.

el rol desempeñado por el Tribunal Constitucional[7], no solo por ese carácter expansivo de los derechos fundamentales en la Constitución, sino por un manejo garantista e inteligente de los derechos sociales en la conformación de un Estado social que requiere respuestas.

El derecho del trabajo y el derecho constitucional

Por primera vez, la Constitución del 14 de junio de 1907, en lo concerniente a los derechos individuales, garantizó "la libertad de trabajo"[8] a todos los habitantes de la República Dominicana. En ese tenor, la reforma del 22 de febrero de 1908 añadió, a la libertad de trabajo[9], la de "industria y comercio", y esa reforma se mantuvo en la Constitución[10] del 13 de junio de 1924 y en la reforma[11] del 15 de junio de 1927, como un derecho inherente a la personalidad humana, lo cual también fue mantenido en la reforma[12] del 9 de enero de 1929.

Una segunda reforma sucedió el 20 de junio de 1929. En esta, el legislador dejó claramente expresado[13], "que consagra como inherente a la personalidad humana la libertad de trabajo, en consecuencia, queda prohibido el establecimiento

---

7 RAY GUEVARA, Milton. *Estado Social y Democrático de Derecho en la República Dominicana: ¿Paradigma constitucional o realidad social?* (Colección Iudex). Santo Domingo: Editora Corripio. 2018, p. 11.

8 Artículo 9, numeral 6, reforma de 1907.

9 Artículo 6, numeral 1, Constitución dominicana de 1908.

10 Artículo 6, numeral 2, Constitución de 1924.

11 Artículo 6, numeral 2, reforma de 1927.

12 Artículo 6, numeral 2, reforma de 1929.

13 Ibíd., numeral 1.

de monopolio". Igual disposición[14] se mantiene en la reforma del 9 de junio de 1934, añadiendo al párrafo anterior, "que la prohibición del monopolio no debe ser en beneficio de particulares". Una parte de la doctrina autorizada[15] entiende que existe una confusión y; en ese sentido, el contenido del término "particulares" no significa trabajo como tal.

En esa confusión sostiene el profesor Amiama[16]:

> Durante algún tiempo, muchas personas creyeron entre nosotros que la libertad del trabajo lo que significaba era que el Estado no podía reglamentar, ni aun por medio de leyes, las relaciones entre los patronos y los trabajadores. Este criterio, completamente erróneo y contrario al sentido histórico de esta libertad, llegó a dar lugar a, que en el año 1926 se declarara inconstitucional una Ley sobre la Jornada Comercial que el Congreso había votado. Frente a este error, la Asamblea Revisora de 1934 agregó al texto constitucional algunas frases, para indicar que lo que significaba la libertad de trabajo era la prohibición de monopolios en beneficio de particulares.

Para el referido profesor[17] no quedó suficientemente claro; por tanto, en 1942 fue preciso agregar nuevas precisiones:

> Consistieron en declarar, explícitamente, que la ley puede, según lo requiera el interés general, establecer la jornada máxima de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los sueldos y salarios mínimos y sus formas de pago, los seguros sociales, la participación preponderante de los nacionales en todo trabajo, y en general, todas las

---

14 Artículo 6, numeral 2, Constitución de 1934.

15 HERNÁNDEZ QUEZADA, Porfirio. *El derecho del trabajo en la Constitución Dominicana*. En Teodosio A. PALOMINO (coord.). *El derecho del trabajo en las Constituciones de Iberoamérica*". Lima: Juris Laboral. 1999, p. 484.

16 AMIAMA, Manuel A. *Notas de derecho constitucional*. Santo Domingo: Búho. 2016, pp. 94-95.

17 Ibíd., p. 95.

> medidas de protección y asistencia del Estado que se consideren necesarias en favor de los trabajadores.

Entendemos relevante que la reforma de 1942 es un punto de inflexión en el desarrollo constitucional dominicano, al iniciar la constitucionalización del derecho del trabajo y darle una visión de "interés general", y que el mismo se desarrolle[18] "con todas las providencias de protección y asistencia del Estado que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, ya sea manual e intelectual", lo cual influyó para que en esa reforma, por primera vez se incluyera, como ha sostenido la doctrina[19], un "texto sustantivo de índole puramente laboral". Que se iniciara el constitucionalismo social en nuestro país se trata, para algunos, de un asunto racial[20], en ocasión de la matanza de los haitianos en el 1937; o sea, que esa Constitución es reflejo y consecuencia de aquel evento y de otros motivos políticos, propios de acontecimientos y realidades sin razones lógicas ni sociales.

Sin entrar en un análisis del constitucionalismo social de las Constituciones de 1963 y 2010, que son estudiadas por la doctrina[21], así como el valor del trabajo en las constituciones de Trujillo (cinco en total) o la Constitución conservadora del Dr. Joaquín Balaguer[22] y la relación entre ambas, debemos

---

18 Artículo 6, numeral 2, Constitución dominicana de 1942.

19 HERNÁNDEZ QUEZADA, Porfirio. ob. cit., pp. 483-484.

20 Ibíd., p. 484.

21 HERRERA CARBUCCIA, Manuel Ramón. *El constitucionalismo social y el valor del trabajo en España y República Dominicana*. (Tesis doctoral). Madrid: Universidad de Castilla-La Mancha. 2021.

22 HERRERA CARBUCCIA, Manuel Ramón. *Trujillo. El trabajo y la Constitución* (Inédito). 2021.

resaltar la importancia del trabajo en las constituciones dominicanas, lo cual es aún tarea pendiente para los laboralistas y constitucionalistas dominicanos.

A partir de la Constitución de 2010, el trabajo toma el centro propio del constitucionalismo social y su relación con los derechos sociales, más específicamente con el derecho de trabajo y la seguridad social, pero ese contenido de la normativa laboral vigente muestra otra perspectiva que tiene que ver con la eficacia, ejecución y aplicación de los derechos sociales. Sin embargo, para eso se requería un organismo más allá de los tribunales ordinarios, que garantizara esos derechos fundamentales sociales, y por eso y numerosas razones más se creó el Tribunal Constitucional.

Los tribunales constitucionales guardan una relación especial con los *juslaboralistas* y su historia misma. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha tenido varios laboralistas como presidentes. Tal es el caso de los catedráticos Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, la profesora María Emilia Casas Baamonde y el jurista Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. En el Tribunal Constitucional dominicano, el magistrado Milton Ray Guevara, uno de los redactores del Código de Trabajo de 1992, eminente y fino jurista que ha manejado el referido tribunal en forma acertada e inteligente, llevándolo a altos niveles de credibilidad social.

El Tribunal Constitucional está para "garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado"[23].

[23] Artículo 184 de la Constitución dominicana de 2010.

Sin entrar en el debate –que, en ocasiones, se torna confuso– entre lo que es obligatorio en el contenido de la sentencia y lo que es mero *dictum,* es decir, argumentación de la sentencia, las decisiones del Tribunal han concretizado una recomposición del derecho del trabajo. Dicha "recomposición" tiene su origen en esa "transformación del trabajo"[24] y gira alrededor de la persecución del ideal del Estado social. Analizar este desborda la finalidad de este trabajo, pero es una de las características de la jurisprudencia, pues constituye el motor generador de esos cambios.

Características y particularidades de la jurisprudencia constitucional

El trabajo en la democracia constitucional, como lo ha examinado la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en su Declaración de Filadelfia, no es una mercancía, sino un valor. Este es constitutivo de la dignidad humana de la persona, que en cuanto tal, forma un presupuesto de derechos fundamentales, no solo de los derechos de la persona, sino también de los derechos conferidos al trabajador en todo el contenido de la Constitución[25]. Ese valor se va a garantizar en forma vinculante por las decisiones del Tribunal Constitucional en sus sentencias, las cuales se van a apartar del formato tradicional y del formato reciente de los tribunales ordinarios y de la Suprema Corte de Justicia. En el primero, las

[24] GUAMÁN HERNÁNDEZ, Adoración; TRILLO, Francisco. *La transformación del trabajo*. En *El derecho ya no es lo que era*. Madrid: Trotta. 2021, p. 487.

[25] FERRAJOLI, Luigi. *Manifiesto por la igualdad*. Madrid: Trotta. 2019, p. 132.

sentencias del tribunal tienen partes, sin sus datos personales, para protegerlos ante la sociedad; lo individual tiene una proyección de garantía social, y en lo segundo, en sus decisiones no hay ponentes, es decir, importa más el colectivo, el ente institucional, que la figura protagónica, si esta es común o de principios; eso, independientemente de los votos disidentes y salvados, que son recurrentes en el tribunal, pero esto no es más que "un ejercicio de la democracia" en la deliberación de los casos sometidos.

Esta jurisprudencia, cuyo valor va más allá del carácter persuasivo de los dictámenes de los tribunales ordinales, tiene particularidades distintas en cuanto a las partes, los trabajadores o los empleados o los afectados, lo cual tendría sus efectos directos en: 1) crecimiento y materialidad del Estado social; 2) resaltar el valor del trabajo; 3) fortalecimiento de la seguridad jurídica; 4) protección y garantía de derechos sociales (la pensión); 5) test de razonabilidad; y 6) diálogo judicial. Esas notas resaltantes son de carácter enunciativo.

1) Crecimiento, materialidad y Estado social

No se trata de la discusión cerrada de la exigibilidad de los derechos sociales[26] que, en nuestros países con grandes carencias tratan de ser cubiertas en un Estado social. Sin embargo, para esto es necesario el ejercicio de una democracia social que

[26] PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías*. En Víctor ABRAMOVICH y Christian COURTIS. *Los derechos sociales en el debate democrático*. Madrid: Trotta. 2017 / BAYLOS GRAU, Antonio. *Universalización de los derechos sociales*. Madrid: Universidad Castilla La Mancha. 2010 / FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías*. Madrid: Trotta. 2006, entre otros.

se busca a través de la igualdad. Esto tiene dos dimensiones, una social y una política. La dimensión social fundamentada en una república basada en valores superiores, como la dignidad y el trabajo, que aparecen en la Constitución de 2010, y en una dimensión política "que se expresa en el principio de la soberanía popular"[27], las que se materializan en las decisiones propias del Tribunal Constitucional. La eficacia, credibilidad y ejecutoriedad de las decisiones del Tribunal Constitucional son efectos directos de una verdadera materialidad del Estado social, democrático y de derecho.

2) Resaltar el valor del trabajo

Independientemente del significado del trabajo como valor y el tratamiento de derecho fundamental dado en el artículo 62 de la Constitución, el Tribunal Constitucional, en su sentencia TC/0280/21, de fecha 8 de septiembre de 2021, aplicando la doctrina, la Constitución, los principios y los convenios de la OIT, en una litis de una cantante en una orquesta de música tropical, madre soltera, que luego de dos meses sin trabajar, la contratan y su antiguo empleador notifica y advierte que deshaga el contrato, expresó lo siguiente:

> h. El artículo 62 de la Constitución dominicana consagra el derecho fundamental al trabajo y de manera específica, el numeral 2 trata lo relativo a la libertad de acceder a él e impedir cualquier obligación a permanecer en un trabajo en contra de su voluntad, indicando lo siguiente:

[27] FERRAJOLI, Luigi, ob. cit., p. 129.

Artículo 62.- Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia: […] 2) Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad; i. Con respecto al contenido esencial de este derecho, Díez-Picazo señala que el valor o bien jurídico protegido por el derecho al trabajo es la vita activa, entendida como el despliegue de las energías individuales a fin de producir bienes y servicios de toda índole; y ello tanto para ganarse el sustento como, más en general, para desarrollar la propia personalidad. (Díez-Picazo, 2013, pág. 487). En efecto, tal como señala el referido autor, el derecho al trabajo no solo protege el derecho a producir bienes y/o servicios que nos permitan vivir dignamente, sino también que constituye un medio para desarrollarnos como personas a través de la realización de tareas afines con nuestras competencias, de manera tal que trabajar no es solo un medio para mantenerse, sino también un camino para la perfección del espíritu. j. En la especie, como hemos señalado, no abordaremos lo relativo a la naturaleza jurídica ni los efectos del contrato firmado por las partes, sin embargo, el aspecto que concierne a la libertad de trabajo es un precepto constitucional que es transversal a todo trabajo humano, sin importar la modalidad contractual, y su restricción debe ser analizada a la luz de la Constitución y los tratados internacionales suscritos que tratan este tema. k. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece, en su artículo 23, que toda persona tiene derecho al trabajo y a la libre elección de su trabajo. La libertad de trabajo al momento de la constitución de una relación contractual se configura como una "libertad de entrada", protegiendo la voluntad de la persona –trabajador por cuenta propia o ajena, autónomo o subordinado– de decidir si va a trabajar o no, en qué actividad, y si lo hará por cuenta propia o por cuenta ajena, actuando, en consecuencia, si le impiden trabajar conforme a las decisiones libremente efectuadas o si le obligan a hacerlo. l. En relación a que el ejercicio del derecho al trabajo derive en una obligación de forzoso cumplimiento, la República

Dominicana ha suscrito ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dos (2) convenios internacionales relativos a la abolición del trabajo forzoso; Convenio 29 sobre el trabajo forzoso2 y Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso; los cuales conciben el trabajo forzoso como todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente. m. Es preciso resaltar que dichos convenios forman parte del bloque de constitucionalidad en virtud de que tratan aspectos relativos al derecho fundamental al trabajo y por tanto, tienen jerarquía constitucional en virtud de lo previsto por el artículo 74.3 de la Constitución que expresa lo siguiente: 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: 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado; n. Si bien es cierto que el contrato entre la señora Luisanna Evelina Grullón Hernández y Daomar Enrique Crespo Aldana, Henry Jiménez Music Group y Henry Jiménez fue un contrato con consentimiento de las partes, no puede obviarse el hecho de que dicho consentimiento puede ser revocado, según expresa la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. La Comisión ha considerado, en relación con la libertad de los trabajadores de dejar el empleo, que aun cuando el empleo resulte directamente de un acuerdo libremente concluido, el derecho de los trabajadores a la libre elección del empleo sigue siendo inalienable. o. En adición a lo anterior, es oportuno señalar que las vulneraciones cometidas en perjuicio de la señora Luisanna Evangelina afectan su dignidad como persona que debe ser resguardada y reivindicada, para que ella pueda acceder a un trabajo que le permita perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, tal y como lo establece nuestro artículo 8 de la Constitución dominicana.

La indicada sentencia resalta el valor y la dimensión social del trabajo, así como la aplicación del bloque de constitucionalidad en las relaciones de trabajo, la libertad de trabajo y el carácter protector del derecho del trabajo y, aunque no lo menciona, la irrenunciabilidad de derechos que tiene un efecto general en la materia.

El Tribunal Constitucional dominicano, bajo la inspiración de la Constitución de Weimar y apegado a la normativa vigente, ha redimensionado el valor del empleado público que, como recordarán, hasta hace unos años era "cancelado, destituido, despedido o desvinculado" con un famoso telegrama que contenía una frase famosa lapidaria e indignante, además de desconocedora de los derechos "estamos prescindiendo de sus funciones por conveniencia en el servicio". Con ese texto en un cuarto de página, usted salía de su trabajo solo con la ropa puesta. De esa forma, en el caso de un policía cancelado por recomendación de la Central de Asuntos Internos de la Policía Nacional, sin un proceso disciplinario en su contra, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia TC/0034/18, de fecha 13 de marzo de 2018, ratificó el criterio indicado en la sentencia TC/0499/16, indicando que:

> […] ha debido desarrollarse un proceso disciplinario orientado a evaluar con objetividad las supuestas faltas cometidas y a determinar las sanciones que correspondieran, puesto que aunque existe constancia de que los órganos encargados realizaron una investigación de los hechos por los que el recurrente fue sancionado con su cancelación, no se ha presentado prueba alguna de que se haya celebrado un proceso disciplinario sometido a las reglas del debido proceso y con la necesaria notificación al accionante. De modo que la ausencia de dicho procedimiento que concluyera con la imposición de una sanción contra el señor Alexander Soriano Valdez constituye

> una actuación arbitraria de la Policía Nacional, que lesiona su derecho a la defensa y al debido proceso.

No entraremos en la discusión procesal, para mí, irrelevante, de que la acción de reintegro a un policía sea de rango inferior general o por una acción ordinaria, pues la finalidad debería ser la garantía de los valores básicos constitucionales, como es el derecho al trabajo, así el Tribunal Constitucional decidió sobre la adecuación del salario de una pensión (TC/0540/18), el cumplimiento de una resolución del Comité de Retiro de la Policía Nacional que la propia policía se negaba a cumplir, lo que se traduce en una afectación de los derechos fundamentales de la igualdad y la seguridad social (TC/0058/18, de fecha 22 de marzo de 2018).

Lo anterior ha tenido que ver en diferentes instituciones del servicio público, lo que determina que el Tribunal Constitucional, a través de sentencias vinculantes, ha garantizado derechos fundamentales de aquellos que no tienen voz, devolviendo así la dignidad al empleado público.

3) Fortalecimiento de la seguridad jurídica

La seguridad jurídica no es solo la certeza de los ciudadanos sobre el modo de fallar de los tribunales para el mantenimiento de la paz social y el necesario equilibrio social para que los tribunales no digan blanco un día, y negro el otro, sin que eso implique romper la dinámica de los cambios propios de un ejercicio razonable y lógico de una buena administración de justicia. La seguridad implica también ir limpiando el universo para la defensa y garantía de

los derechos fundamentales de los trabajadores, los derechos sociales y derechos ciudadanos.

En esa misma línea, y solo en forma enunciativa, establece el Tribunal: 1. sentencias de inconstitucionalidad; y 2. demandas en suspensión.

1. Sentencias de inconstitucionalidad

El Tribunal Constitucional falló rechazando una demanda en contra del artículo 539 del Código de Trabajo (TC/008/13), en contra del artículo 715 del Código de Trabajo (TC/0032/13), en contra del artículo 712 del Código de Trabajo (TC/0106/13), en un diálogo interesante y de fino manejo con la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia, en contra del artículo 715, parte *in fine,* del Código de Trabajo con relación al Ministerio Público y el preliminar de conciliación (TC/0153/13), en contra del artículo 211 del Código de Trabajo y el principio la personalidad de las penas (TC/0162/13), sobre el Código de Trabajo, Ley núm. 16-92 y el artículo 539 del mismo código (T/0155/13), sobre el mismo artículo (TC/0059/13), inconstitucionalidad del Código de Trabajo y en este caso, la aplicación del principio *in dubio pro legislatore* (TC/0199/13).

Igualmente, decidió una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 482 y 641 del Código de Trabajo (TC/0270/13) sobre la limitación al recurso de apelación y de casación, que se constituye como órgano de cierre en una zona de paz procesal y de garantía de la tutela y que cierra también una discusión memorable donde participaron grandes

juristas[28] ante posiciones distintas, pero no menos interesantes y bien fundamentadas.

2. Demandas en suspensión

Las demandas en suspensión se utilizan como una medida dilatoria, que impiden la ejecución de una sentencia como demostración de la eficacia y validez de las mismas, donde es preciso, ante condensaciones económicas, demostrar el daño. En ese sentido, el Tribunal Constitucional dictó la sentencia TC/0413/20, de fecha 29 de diciembre de 2020, que estableció:

> k. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional estableció en la Sentencia TC/0058/2012 –y reiteró en la TC/0273/13– que: Aunque nada prohíbe la interposición de una demanda en suspensión, aun en los casos en los que la decisión judicial está revestida de un carácter puramente económico, también es cierto que el Tribunal Constitucional tiene la responsabilidad de velar por la sana y eficaz administración de los procesos constitucionales, de contribuir a que los mismos sean ocupados por asuntos afines a la naturaleza que le han definido la Constitución y la referida Ley No. 137-11, y de evitar que esta jurisdicción constitucional especializada sea convertida en un nuevo grado de jurisdicción para ventilar asuntos que no reúnen méritos suficientes para serlo. l. En tal sentido, afirmó también este Tribunal en su Sentencia TC/0255/13, que … es necesario determinar, con un examen preliminar, si el solicitante plantea argumentos que cuestionen, válidamente, los fundamentos de la sentencia recurrida y si sus pretensiones justifican que el

[28] TAVERAS, Margarita A. *El recurso de apelación. Principio del doble grado de jurisdicción. Su carácter*. Revista Estudios Jurídicos. 5(2), may-ago, 1995, pp. 315-328 / LUCIANO PICHARDO, Rafael. *El recurso constitucional de casación*. Estudios Jurídicos. 6(1), ene-abr, 1994, pp. 103-115.

tribunal adopte una medida cautelar que afectará, de manera provisional, la seguridad jurídica que conlleva una decisión jurisdiccional definitiva. Esta determinación es necesaria para evitar que, en lugar de proteger un derecho, se afecte el derecho de una parte a quien ya los tribunales le han otorgado ganancia de causa con una sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, o bien de un tercero que no fue parte del proceso. Para esto es preciso evaluar las pretensiones del solicitante en cada caso. En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha dicho que cuando se examinan los intereses en conflicto se revela la existencia de un interés general, en el entendido de que la efectividad de la tutela judicial sólo se alcanza con la ejecutoriedad de toda sentencia que sea firme y definitiva. Por esto, sólo en casos donde el solicitante ha demostrado cuáles son sus pretensiones jurídicas –es decir, qué pretende lograr con la suspensión y revocación de la sentencia recurrida– y que éstas, aún analizadas sumariamente, parecen razonables, dicho tribunal ha ordenado la suspensión como medida precautoria. m. En este mismo tenor, se pronunció este tribunal en su Sentencia TC/0256/15, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015), al señalar que: … por otro lado, cabe destacar, que, en la especie, la parte demandante se ha limitado a mencionar que la ejecución de la sentencia le causaría un perjuicio irreparable, no aportando pruebas, ni desarrollando algún argumento que pudiera corroborar la existencia de ese grave perjuicio irreparable, criterio exigido para admitir, en cuanto al fondo, una demanda en suspensión de ejecución de sentencia. n. En este orden, el Tribunal Constitucional, mediante las sentencias TC/0058/12, del dos (2) de noviembre de dos mil doce (2012); TC/0046/13, del tres (3) de abril de dos mil trece (2013) y TC/0551/15, del tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015), fundamentadas en el precedente sentado por la Sentencia TC/0040/12, del trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), estableció: La ejecución de una sentencia cuya demanda no coloca al condenado en riesgo de sufrir algún daño irreparable debe ser, en principio, rechazada en sede constitucional. En este sentido, esto no significa que deberá ser concedida cualquier solicitud de suspensión de sentencia en los casos en que se verifique la existencia de

algún daño irreparable, ya que, igualmente en ese caso tendría que acreditarse el cumplimiento de otras condiciones que necesariamente tendrían que estar presentes para que pueda ser ordenada la suspensión de ejecución de una sentencia que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

4) Protección de los derechos sociales: la seguridad social

Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez[29]. Esa disposición de la Constitución ha sido tratada por el Tribunal Constitucional "tanto en los procesos de control de constitucionalidad de carácter abstracto (acción directa de inconstitucionalidad), como al conocer de la revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales y de las decisiones de amparo"[30].

El Tribunal Constitucional, aplicando el principio de progresividad consagrado en la Constitución, tuteló el derecho de una persona de la tercera edad, abandonada por la desidia de tener que esperar cuatro años ante una reclamación de un accidente y en aplicación de los principios de protección reforzada y tesis de la vida probable[31], dio una sentencia humana, justa, social y constitucional, disponiendo directamente que la Administración de Riesgos Laborales (ARL) y el Instituto

[29] Artículo 60 de la Constitución dominicana de 2010.
[30] RAY GUEVARA, Milton. *Discurso del presidente del Tribunal Constitucional*. Santo Domingo: Búho. 2021. p. 226.
[31] Ibíd. p. 227.

Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) reconocieran y autorizaran al afectado, la compensación y pagos correspondientes a la persona por discapacidad, de manera retroactiva[32], situación muy común, donde la burocracia y la tramitación tratan de vencer la aplicación del derecho. Esta decisión es un verdadero acto de justicia.

Dicho tribunal ha tenido la oportunidad de fallar recursos sobre la pensión de sobrevivencia (TC/0027/16), bajo la visión expansiva y protectora que ya había en el Código de Trabajo en su artículo 82, que nos habla sobre la asistencia económica, eliminando las trabas que impedían que una compañera de vida o compañera de hecho o consensual (TC/0012/12) no pudiera obtener dicha pensión (TC/0007/17). Esa visión protectora, privilegiando el derecho A y la finalidad de los derechos al otorgar la pensión indistintamente de que el esposo o pareja consensual del beneficiario no haya autorizado el descuento del 21 % que al efecto requiere la Ley núm. 379-81[33], no puede dejar de recubrir el derecho por una tramitación normativa.

Por último, el mencionado tribunal ha ordenado el aumento de la pensión que ha sido ordenado por actos administrativos (TC/0015/18) y también por discapacidad permanente en personas de la tercera edad (TC/0335/16) o sobrevivencia (TC/0027/16).

Queda mucho por caminar en el Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS), pero sin lugar a duda, el Tribunal Constitucional se acerca al carácter universal, solidario y de la aplicación de la misma a sus fuentes y finalidades.

---

32 Íd.

33 RAY GUEVARA, Milton, ob. cit., p. 227.

5) Test de razonabilidad. Derechos ordinarios y básicos de los trabajadores

El contenido esencial del derecho al trabajo y un estudio de las disposiciones del artículo 62 de la Carta Magna y su relación con la normativa ordinaria y reglamentaria, que ha sido examinado por el Tribunal Constitucional, como sería el referimiento y el amparo (TC/0083/12), la libertad de trabajo (TC/0099/13), las demandas en suspensión de ejecución de sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia (TC/0249/13), el habeas data (TC/0157/13), el derecho a la seguridad social (TC/0137/113), la admisibilidad del recurso (TC/0423/20), la caducidad en materia laboral (TC/0463/20) o las condiciones de admisión de un recurso de revisión constitucional (TC/0022/17), entre otros.

Esos pocos ejemplos son demostración de una gran cantidad de temas que han sido presentados ante el Tribunal Constitucional y que su análisis conllevaría no solo un panel, sino un seminario para estudiarlas, pero en esta parte queremos presentar tres por su importancia.

1. La sentencia TC/0190/13, de fecha 21 de octubre de 2013, en que el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de una disposición normativa que instituía la creación de un fondo de pensiones de un sector económico solo en beneficio de los trabajadores sindicalizados y no así respecto de todos los trabajadores que contribuían a dicho fondo[34]. Lo anterior no es compatible con un ejercicio de un sindicato "libre y democrático" (ver numeral 4, art. 62,

[34] RAY GUEVARA, Milton, ob. cit., p. 346.

Constitución de 2010) que viene también de la Constitución de 1963 (art. 15), pues crea discriminación y desigualdad.

El Tribunal Constitucional da razones jurídicas, como diría Ferrajoli, que están en la base misma del proyecto constitucional[35], pero no en una igualdad formal, sino en una igualdad material necesaria[36], no solo para una verdadera democracia sindical interna, como ha sido proclamada por las Constituciones de 1963 y 2010, propias del constitucionalismo social, sino en la búsqueda de una verdadera democracia social y constitucional de derechos.

2. Derecho de huelga a los empleados públicos. La Asociación Dominicana de Profesores (ADP) interpuso un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo contra la sentencia núm. 0105-2017-S.amp.00026 dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia de Barahona, el 21 de marzo de 2017, sin entrar en el juicio de ponderación de derechos fundamentales en conflicto, esta sentencia reconoció el derecho a huelga en los trabajadores de función pública, como un derecho reconocido constitucionalmente, cuya funcionabilidad y ejecución es una tarea pendiente en las relaciones colectivas, pues el armazón ordinario legislativo es muy restrictivo y lleno de requisitos.

3. Libertad sindical. Derecho al trabajo y contenido esencial. Este tercer caso es una de las sentencias de principios y mejor elaborada del Tribunal Constitucional (TC/0563/15,

---

35 FERRAJOLI, Luigi, ob. cit., p. 77.
36 Ibíd., p. 78.

4 de diciembre de 2015) en una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Sindicato de Empleadores de Tiendas La Sirena (Grupo Ramos, S. A.) y compartes contra los artículos 42, parte final, 44.1, 51.5, 75, párrafo final, 93, 100, parte final, 109, 110, 190, 259, 260, 390, 434, 619, 626 parte final y 641 del Código de Trabajo de la República Dominicana, instituido por la Ley núm. 16-92, del 26 de mayo de 1992, el tribunal se relaciona con el derecho al trabajo como un derecho fundamental, con la aplicación de los convenios internacionales de trabajo 87 y 98 sobre libertad sindical y la negociación colectiva de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ratificados por el Congreso Nacional y la aplicación de la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH) y del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siguiendo la doctrina autorizada, sobre todo española[37]. Nos habla no solo de la libertad sindical individual, sino del contenido esencial de la libertad sindical, así como de la democracia. Esta sentencia, de la que hablaremos más adelante, en las ponderaciones, es una contribución a la jurisprudencia constitucional dominicana.

Ponderación ante conflictos de derecho

El carácter expansivo de los derechos constitucionales y sus efectos de radiación, del cual que nos habla Robert Alexy[38], tiene en nuestro sistema constitucional una característica por

[37] BAYLOS GRAU, Antonio. *Sindicalismo y derecho sindical*. (5ª. ed.). Albacete: Bomarzo. 2011, pp. 16-17.

[38] ALEXY, Robert. *Derechos sociales y ponderación*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo. 2007. p. 46.

la amplitud del constituyente dominicano sobre los derechos fundamentales, objeto de críticas por una parte de la doctrina española[39], pero que entiendo excesiva y desligada de una sociedad que trata de que los derechos sociales sean eficaces, sin embargo, esos derechos pocas veces entran en conflictos.

Ese conflicto tiene especial trascendencia y relevancia constitucional cuando "contemplan conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento" (TC/0007/12); esa fórmula que tiene dicho tribunal para los casos de admisibilidad del recurso nos indica la importancia que otorga al conflicto de derechos fundamentales.

La ponderación de derechos fundamentales en las relaciones de trabajo tiene un significado social vinculado al mismo desarrollo del Estado Social. En el tribunal se han dado varios casos, pero citaremos dos, los cuales entendemos de interés por los derechos en pugna.

1. El derecho de huelga y el derecho de educación

La sentencia TC/0064/19 deja claro que el derecho a huelga no es un derecho absoluto y su ejercicio en determinadas circunstancias puede causas daños a la población y en ese sentido expresa:

> … la huelga … no solo perjudican al empleador, sino que también afectan los intereses […] de los consumidores o usuarios. Es así

[39] GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro y ALCUBILLA, Enrique Arnaldo (dirs.). *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana, t. I: parte general. La ley*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos. 2012.

> como el desarrollo de la huelga provoca una evidente tensión con el ejercicio de los derechos del empleador […] así como también con derechos de terceros o de la sociedad […] que también cuentan con protección constitucional. 3 f. En razón de lo anterior, el derecho a la huelga no constituye un derecho absoluto. Así que su ejercicio está supeditado al cumplimiento de determinadas condiciones, recaudos y límites que procuran evitar que la paralización de actividades "perturben o amenacen el orden público, la seguridad del Estado, el funcionamiento regular de los servicios públicos o de utilidad pública, o impidan el desenvolvimiento de las actividades económicas" (artículo 128.1.h de la Constitución). Es más, las huelgas se encuentran legalmente proscritas "en los servicios esenciales, cuya interrupción fuese susceptible de poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de la persona en toda o parte de la población" ni en "cualesquiera otros de naturaleza análoga" (artículos 403 y 404 del Código de Trabajo).

Y tomando como base la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Constitucional de España, teniendo una visión extensiva del concepto "servicios esenciales" precisó:

> … son conceptos diferentes los de servicios públicos, servicios de utilidad pública y servicios esenciales: por servicios públicos debe entenderse toda actividad que tienda a satisfacer necesidades colectivas; ahora bien, si esta actividad es cumplida por particulares, el servicio recibirá el nombre de utilidad pública. La noción de servicios esenciales es mucho más restringida, pues la misma se circunscribe a identificar un servicio cuya paralización es susceptible de poner en peligro la vida, salud, seguridad de las personas en toda o parte de la población, razón por la cual un servicio público o de utilidad pública será esencial si su paralización pone en peligro la vida, salud o seguridad de las personas. En caso contrario, no lo es del todo, lo que se infiere que todo servicio esencial es necesariamente público o de utilidad pública, pero no todo servicio público o de utilidad pública es de naturaleza

> esencial[40]. … un servicio no es esencial tanto por la naturaleza de la actividad que se despliega como por el resultado que con dicha actividad se pretende. Más concretamente, por la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza. Para que el servicio sea esencial, deben ser esenciales los bienes o intereses satisfecho. Como bienes o intereses esenciales hay que considerar los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos[41].

En ese conflicto entre el derecho a huelga y el interés de la educación y de los niños a recibir enseñanza, el Tribunal Constitucional cita el principio V de la Ley núm. 136-03, que crea el Código de Niñas, Niños y Adolescentes, que dispone:

> El principio del interés superior del niño, niña o adolescente debe tomarse en cuenta siempre en la interpretación y aplicación de este Código, y es de obligatorio cumplimiento en todas las decisiones que le sean concernientes. Busca contribuir con su desarrollo integral y asegurar el disfrute pleno y efectivo de sus derechos fundamentales y sostuvo que, Asimismo, el propio legislador ha dispuesto la prioridad absoluta de todos los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes (principio VI de la referida normativa). Por tanto, en perspectiva individual, la educación pública y gratuita asegura a sus usuarios un desarrollo armónico e integral, incluyendo su tránsito productivo hacia la vida adulta, y en perspectiva social, soluciones tendentes a la satisfacción del bien común en poblaciones que demandan de un cuidado y protección especial. De ahí que la "paralización progresiva, prolongada e indiscriminada de la docencia en una escuela pública, a nivel inicial, básico y medio" afecta en forma actual e inminente el derecho de recibir en tiempo y forma la educación imprescindible en niños, niñas y adolescentes para su formación y el desarrollo

---

40 Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, sentencia de 27 de mayo de 2015.

41 STC 26-1981, Tribunal Constitucional, de 17 de julio de 1981.

> de su personalidad, lo que justifica la tutela urgente o la pronta protección del amparo. Además, entendió que es indudable que … los estudiantes, las personas, los niños, niñas y adolescentes del Municipio de Barahona […] tienen el derecho de recibir educación pública en igual[es] condiciones de calidad y durabilidad que a los demás, conforme al calendario escolar y la programación de cada año, sin importar que sea una escuela de campo o un Liceo Experimental de Santo Domingo o Santiago. Así que las suspensiones reiteradas de docencia por la huelga convocada por la ADP, seccional Barahona, lesionan gravemente su derecho a la educación y son víctimas de discriminación fáctica en la medida en que los estudiantes de colegios privados disfrutan de programas completos, cursos y exámenes a tiempo, sin ningún tipo de interrupción.

Quedó establecido la importancia de la argumentación en la ponderación y el estudio de los servicios esenciales y la afectación de su paralización en la sociedad.

2. El conflicto entre el derecho a la salud y a no aceptar someterse a exámenes médicos que establece el artículo 44 del Código de Trabajo

El artículo 44 del Código de Trabajo establece:

> Además de las contenidas en otros artículos de este Código y de las que pueden derivarse de los contratos de trabajo, de los convenios colectivos de condiciones de trabajo y de los reglamentos interiores, son obligaciones de los trabajadores: 1o. Someterse a reconocimiento médico a petición del empleador, para comprobar que no padece ninguna incapacidad o enfermedad contagiosa que lo imposibilite para realizar su trabajo. Dicho examen estará a cargo del empleador. 2o. Asistir con puntualidad al lugar en que deba presentarse para prestar sus servicios y desempeñarlos en la forma convenida. 3o. Observar rigurosamente las medidas preventivas

> o higiénicas exigidas por la ley, las dictadas por las autoridades competentes y las que indique el empleador, para seguridad y protección personal de ellos o de sus compañeros de labores o de los lugares donde trabajan. 4o. Comunicar al empleador o a sus representantes las observaciones que hagan para evitar cualquier daño que puedan sufrir los trabajadores o el empleador. 5o. Prestar los servicios necesarios en caso de siniestro o riesgo inminente en que la persona o los bienes del empleador o de algún trabajador estén en peligro, sin que por ello tengan derecho a remuneración adicional. 6o. Observar buena conducta y una estricta disciplina durante las horas de trabajo. 7o. Guardar rigurosamente los secretos técnicos, comerciales o de fabricación de los productos a cuya elaboración concurran directa o indirectamente, o de los cuales tengan conocimiento por razón del trabajo que ejecuten, así como de los asuntos administrativos reservados cuya divulgación pueda causar perjuicio al empleador, tanto mientras dure el contrato de trabajo como después de su terminación. 8o. Conservar en buen estado los instrumentos y útiles que se les faciliten para el trabajo, sin que sean responsables de su deterioro normal ni del que se ocasione por caso fortuito, fuerza mayor, mala calidad o defectuosa construcción. 9o. Evitar desperdicios innecesarios en la manipulación de los materiales y devolver al empleador los que no hayan usado. 10o. Desocupar dentro de un término de 45 días, contados desde la fecha en que terminen los efectos del contrato de trabajo, las viviendas que les hayan facilitado los empleadores.

El Tribunal Constitucional, apelando al Tribunal Constitucional español, expresa:

> 10.2.10. El tema sobre la voluntariedad de los reconocimientos médicos y sus excepciones ha sido abordado por la jurisprudencia constitucional comparada, en la que se destaca la sentencia del Tribunal Constitucional de España, marcada con el núm. 196/2004, del 15 de noviembre de 2004, considerando que, en el marco de una relación laboral, debe recordarse que la celebración de un contrato de trabajo no implica en modo alguno la privación para una de las partes, el trabajador, de los derechos que la Constitución le reconoce

> como ciudadano, entre ellos el derecho a su intimidad personal". "La efectividad de los derechos fundamentales del trabajador en el ámbito de las relaciones laborales debe ser compatible, por tanto, con el cuadro de límites recíprocos que pueden surgir entre aquéllos y las facultades empresariales, las cuales son también expresión de derechos constitucionales. Partiendo de esa premisa, el indicado órgano continúa señalando que existen excepciones a ese principio de libre determinación del sujeto, cuando resulte imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores; cuando se busque verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para él mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa o cuando así esté establecido en una disposición legal en relación con la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad.

Y haciendo una ponderación del interés legítimo y la obligación del trabajador de someterse a examen médico, establece:

> 10.2.11. La prevalencia del interés general en este tema también ha sido reconocida por la Corte Constitucional de Colombia, en su Sentencia núm. T183/94, del 18 de abril de 1994, dictada con motivo de una acción de tutela. Allí afirma que, no obstante exista el interés legítimo del trabajador de que los exámenes médicos y de laboratorio no se realicen sino con su consentimiento y bajo su autorización, que se enmarca en los conceptos de los derechos a la intimidad y dignidad, no es menos cierto que si se aceptara la tesis de que sólo si el trabajador accede a ser sometido a este tipo de exámenes los mismos puedan practicarse, se llegaría a la absurda conclusión de que en ningún caso el trabajador, encontrándose bajo los efectos del alcohol o la droga, autorizaría o permitiría dichos exámenes, pues conocería las consecuencias que ello le acarrearía. Es necesario, a juicio de la Corte, hacer prevalecer los derechos fundamentales del accionante y de la colectividad, que pueden verse seria y gravemente amenazados por la conducta irresponsable de aquel trabajador, que no obstante conoce los altos riesgos que conlleva su actividad laboral, ingiere bebidas alcohólicas o sustancias alucinógenas. 10.2.12. Acorde con lo anterior, la interpretación

> constitucionalmente válida del citado artículo 44.1 del Código de Trabajo, que impone al trabajador la obligatoriedad de someterse a reconocimiento médico para comprobar que no padece ninguna incapacidad o enfermedad contagiosa que lo imposibilite para realizar su trabajo, solo puede darse en función de las excepciones al principio de la voluntariedad de los reconocimientos médicos cuando sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores, o para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para él mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa. Esa excepción cede ante las previsiones legales especiales, como sucede en el caso de la Ley núm. 135-11, de VIH/SIDA, que en su artículo 8 contempla el consentimiento del trabajador para la realización de pruebas para la detección de dicha enfermedad y que su negativa no puede ser motivo de desahucio.

La sentencia TC/0563/15, sin querer y sin pretenderlo, pues no tenía existencia, resuelve un problema actual de personas que ante el COVID 19 no quieren hacerse las pruebas, convirtiéndose en un peligro público; además hace una excepción significativa y humana con los casos de personas, en este caso, de trabajadores portadores de VIH/SIDA.

6) Aplicación del diálogo judicial

La jurisprudencia laboral del Tribunal Constitucional se enmarca en el denominado *ius commune constitucionale latinoamericano*, que lucha por modificar las "condiciones de vida inaceptables y apunta a la transformación de la realidad política y social de América Latina"[42] y en su caso, en nuestro país.

[42] VON BOGDANDY, Armin. *Ius constitucionale en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador*. Revista *Derecho del Estado* núm. 34, ene-jun 2015, p. 3.

Ese sistema se fundamenta en los derechos humanos, no solo producto de la globalización jurídica y de los convenios y tratados de relaciones de trabajo de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), sino también del diálogo judicial multinivel y un derecho público cada vez más fortalecido por medio del bloque de constitucionalidad y bloque de convencionalidad.

La justicia dialógica[43], el constitucionalismo laboral y la protección multinivel de los derechos fundamentales[44], diálogo ante los instrumentos internacionales de derechos fundamentales[45] o diálogo judicial y constitucionalismo multinivel[46] o la interrelación entre los tribunales constitucionales de América latina[47], son las diferentes formas para denominar al diálogo judicial.

En la dinámica la solución de conflictos se presentan problemas que algunos autores identifican[48] con:

---

43 GARGARELLA, Roberto. (comp.). *El nuevo constitucionalismo. Diálogo frente al sistema de los frenos y contrapesos*. En *Por una justicia dialógica. El poder judicial como promotor de la deliberación democrática*. (Colección derecho y política) Argentina: Siglo XXI. 2014, pp. 119-158.

44 VALDES DAL-RE, Fernando. *El constitucionalismo laboral europeo y la protección multinivel de los derechos laborales fundamentales: luces y sombras.* Albacete: Bomarzo. 2016.

45 BECERA RAMÍREZ, José de Jesús. *El constitucionalismo ante los instrumentos internacionales de derechos fundamentales*. Jalisco: Comisión estatal de derechos humanos; México: Ara Editores, Editorial Ubijus. 2011.

46 ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea. *Diálogo judicial y constitucionalismo de multinivel. El caso interamericano.* Colombia: Universidad Externado de Colombia. 2015.

47 BREWER CARÍAS, Allan. *La interrelación entre los tribunales constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la cuestión de inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela. Gaceta Constitucional, t.*16. Lima. 2009.

48 BENÍTEZ NÚÑEZ, Christian. *Desafíos de una nueva justicia dialógica ante la vigencia del Ius constitucionale commune en América Latina*. *Justitia* núm. 17, ene-dic. 2019, p. 37.

1- la afectación de un gran número de personas que denuncian violación de un conjunto de derechos.
2- la contribución a la violación de los derechos por parte de organismos principalmente estatales, ya sea por acción o por omisión.
3- la protección de los derechos de las personas afectadas implica la actuación de una pluralidad de órganos del Estado.

La globalización judicial, en forma creciente, sostenida y formal entre funcionarios judiciales de todos los niveles está configurando una comunidad[49] que busca dar respuestas a problemas comunes, adquiriendo así merecida relevancia con el constitucionalismo social.

La interrelación entre tribunales de justicia sobre derechos humanos tiene un uso, como sostiene Brewer Carías, gracias a las cláusulas de remisión previstas en las constituciones[50]. Esta técnica enriquecida en el constitucionalismo latinoamericano ha permitido considerar como derechos humanos los inherentes a la persona humana, declarados en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, permitiendo su inmediata aplicación en el orden interno[51], tiene una eficacia directa.

---

49 ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea. *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel*. El caso interamericano. Colombia: Universidad Externado de Colombia. 2015, p. 93.

50 BREWER CARÍAS, Allan. *La interrelación entre los tribunales constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la cuestión de inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela*. *Gaceta Constitucional*, t. 16. Lima. 2009. p. 31-34, citado por ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea, ob. cit. p. 111.

51 BREWER CARÍAS, Allan, ob. cit., p. 334, citado por ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea, ob. cit., p. 101.

La comunicación entre tribunales en un diálogo por la protección de un derecho común interamericano tiene notable relevancia en la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), por su competencia y considerando sus excepciones. Casos: Bolivia, Ecuador, Venezuela y República Dominicana. Así mismo, su influencia en los tribunales con su jurisprudencia, que ha servido para toda Latinoamérica. Ejemplo: la Suprema Corte de Justicia define al debido proceso como "aquel en el cual los justiciables, sujeto activo y pasivo, concurren al mismo en condiciones de igualdad dentro de un marco de garantías, de tutela y respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales, que le son reconocidos por el ordenamiento, a fin de concluir en una decisión justa y razonable".

Esa relación de diálogo judicial conlleva, además de un cambio de escenario judicial[52], el uso de un derecho internacional del trabajo con rasgos comunes que será utilizado por la Suprema Corte de Justicia dominicana en varias decisiones[53].

El Tribunal Constitucional dominicano, en sentencia TC/0270/13, de fecha 20 de diciembre de 2013, en una acción directa de inconstitucionalidad del artículo 641 del Código de Trabajo, con relación al límite del recurso de casación, decide rechazar la admisión tomando como referencia la Sentencia del 2 de julio de 2004, de la Corte Constitucional de Colombia, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica.

A esos fines, ante una acción de una acreencia sobre el patrimonio de una de las empresas estatales sujetas al proceso

---

52 BUSTOS GIBBERT, Rafael. XV proposiciones generales para una teoría de los diálogos judiciales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 95. 2012, pp. 13-63.

53 SCJ, Tercera Sala, sent. 26 de junio 2013, núm. 72, B J. 1231, p. 2120.

de privatización que establece la Ley General núm. 141-97 de Reforma de la Empresa Pública, del 30 de abril de 1997, cuyos activos fueron objeto de transferencia por mandato del Decreto núm. 704-02, el Tribunal Constitucional dictó la sentencia TC/0095/12, del 21 de diciembre de 2012 y tomó como fundamento lo siguiente:

> …8.2. Se advierte, además, que el objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad es la anulación del mencionado Decreto No. 704-02, por el mismo no resultar conforme a las disposiciones de los artículos 16 y siguientes de la Ley, lo que no constituye en modo alguno un control de constitucionalidad, sino de legalidad. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada ha establecido que la demanda en inconstitucionalidad debe contener como presupuesto argumentativo, la identificación de las normas constitucionales que se aleguen violadas por el acto o norma cuestionado en inconstitucionalidad: "La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos… los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia)" (Sent. C-987/05 de fecha 26 de septiembre del 2005 de la Corte Constitucional de Colombia).

Igualmente, ante un recurso de revisión de decisión constitucional de sentencia de *habeas data* interpuesto por Juan José Taveras Colón contra la sentencia núm. 00879/2015, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde, el 16 de septiembre de 2015, en ocasión de una acción de hábeas

data incoada contra el Sindicato Expreso Bello Atardecer, el Tribunal Constitucional dictó, el 8 de diciembre de 2016, la sentencia TC/0653/16, fundamentada en la Corte Constitucional de Colombia.

El diálogo social ente los tribunales de altas cortes, tribunales y cortes de los derechos humanos es un proceso gestáltico. Para Bustos, ese proceso de comunicación ha de tratarse de un proceso deliberativo[54], basado en el mutuo reconocimiento (implícito o explícito) del otro interlocutor válido[55]. En el escenario dominicano, además del bloque de constitucionalidad, y en especial, de los convenios, recomendaciones, jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical y la opinión del Comité de Expertos de la OIT; pero más aún, la fuente normativa de las constituciones sociales latinoamericanas y sus órganos de interpretación; en nuestro caso, el Tribunal Constitucional español, el Tribunal Constitucional de Perú, la Sala Constitucional de Costa Rica y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, la Corte Suprema de Argentina y la doctrina tanto nacional como extranjera.

Finalmente, esa vocación dialógica del Tribunal Constitucional en casos relacionados con la huelga y los servicios esenciales (TC/0064/19), el reconocimiento de los derechos

---

54 ALVARADO ACOSTA, Paola Andrea, ob. cit., p. 97, nos cita a BUSTOS GISBERT, Rafael, ob. cit., p. 37, cuando "a este respecto no podemos sino compartir con Torres que el diálogo judicial descrito asume la forma de un proceso deliberativo o, en los términos de Staughter, una forma de deliberación colectiva. Esto es, proceso de adopción de decisiones respectiva que finaliza con la adopción de una solución compartida. No se trataría, pues, en los términos de Trembly, de una mera conservación, sino de una conversación, una auténtica deliberación dado el carácter necesario que reviste".

55 ALVARADO ACOSTA, Paola Andrea, ob. cit., p. 97.

fundamentales en el Código de Trabajo (TC/0563/15), en casos de discriminación, libertad sindical, tutela judicial efectiva, la intimidad, la dignidad y en caso de degradación laboral, todo lo anterior demuestra un tribunal dispuesto al fortalecimiento de la democracia constitucional a través de una comunicación efectiva en favor de los derechos humanos laborales.

Conclusiones

1- El Tribunal Constitucional, con su jurisprudencia laboral, ha dado lugar a una recomposición del contrato de trabajo dentro de un proceso general de constitucionalización de los derechos, como es un derecho común general, que conlleva necesariamente la transformación del derecho del trabajo.
2- Sus decisiones se apartan del formato tradicional y reciente de los tribunales ordinarios. Privilegia el colectivo por encima del protagonismo, lo individual y el objeto mismo del proceso por encima de sus representantes.
3- Da vigencia al trabajo como un valor constitucional y a su relación con la dignidad humana.
4- La jurisprudencia de esta década fortalece el Estado social de derecho, la seguridad jurídica entre otras características que han hecho base a una efectividad de los derechos sociales.
5- La jurisprudencia en materia de seguridad social acerca al ciudadano de a pie, al trabajador, al pensionado desamparado, a la pareja de hecho, a las mayorías, al carácter solidario universal y general de una verdadera y protectora seguridad social para todos.

6- El Tribunal Constitucional ha hecho un ejercicio interesante, inteligente y progresista de ponderación de los derechos fundamentales en conflicto, la educación y la huelga, la intimidad y la salud, dando luz a esa madeja de situaciones de zonas grises que se presentan en el trabajo humano.
7- La jurisprudencia laboral del Tribunal Constitucional, en conjunto con los tribunales ordinarios y las recientes legislaciones (pero este como órgano de cierre) ha levantado y garantizado el trabajo del empleado público, objeto de discriminaciones y desconsideración por los políticos de turnos y funcionarios insensibles.
8- Las decisiones en esta década del Tribunal Constitucional reivindican el constitucionalismo social latinoamericano, español y lo propio de las Constituciones de 1963 y 2010.
9- El derecho al trabajo pasa de su denominación literal en la Constitución de 2010, artículo 62, a un derecho en una jurisprudencia viva y exigible y con un valor social y humano.
10- La materialidad del Estado social avanza y da ejemplos de su existencia a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia laboral, como un soporte sólido, que rinde sus frutos en la conformación de un derecho constitucional de trabajo acorde a una democracia social y constitucional que necesitamos y anhelamos.

La libertad de expresión ante el TC: una década de jurisprudencia constitucional

Dr. Namphi Rodríguez
Abogado y catedrático

1. EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN

En esta primera década del Tribunal Constitucional, el artículo 49 de la Constitución dominicana ha sido fuente de una copiosa jurisprudencia, que configura la densidad y precisión de la libertad de expresión, manteniéndose fiel al textualismo de la formulación dogmática que consagra que *toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa.*

Se puede afirmar que con la proclamación del Estado Social y Democrático de Derecho por la Constitución de 26 de enero de 2010 y la instauración del Tribunal Constitucional, esta Alta Corte ha afirmado su misión de garante de la supremacía de la Carta Política y de los derechos fundamentales, lo cual le

ha llevado a ensanchar la libertad de expresión como uno de los pilares de nuestra democracia pluralista.

En tal sentido, ha establecido el Tribunal Constitucional en el precedente TC/0092/19:

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

Encuadrado en el Título II de la Constitución, atinente a los Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales, el artículo 49 empieza por hacer un desglose del alcance del derecho a la libertad de expresión. A saber:

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 determinen la ley y la Constitución.*

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.*

Tras este desglose, la Constitución configura inmediatamente las fronteras o límites de este derecho al subrayar, en el párrafo final del citado artículo 49, que: *El disfrute de estas libertades se ejercerá respetando el derecho al honor, a la intimidad, así como a la dignidad y moral de las personas, en especial la protección de la juventud y de la infancia, de conformidad con la ley y el orden público.*

Igualmente, en el artículo 44 constitucional podemos identificar más detalladamente esos límites:

> **Art. 44 de la Constitución:** Toda Persona tiene derecho a la intimidad. Se garantiza el respeto y la no injerencia en la vida privada, familiar, el domicilio y la correspondencia del individuo. Se reconoce el derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen. Toda autoridad o particular que los viole está obligado a resarcirlo o repararlos conforme a la ley.

Estos límites han sido subrayados por el Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0075/16:

> Tal como se ha se ha expresado previamente, el honor y la consideración de las personas son bienes jurídicos protegidos por el Estado a través del ius puniendi, lo cual se robustece al repasar el contenido no solo del párrafo al Art. 49 y el Art. 44 de la Constitución, sino también a instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 12 prescribe: "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, en su familia, su domicilio o correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques", así como la Convención Americana de

> Derechos Humanos que en su artículo 11° prescribe "Protección de la honra y la dignidad: 1.- toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad (…)".

En su enunciado, la Constitución sigue el modelo trazado por el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), de 1966, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), de 1969; además de constituciones como la española, en la cual se consagra la libertad de expresión como un derecho fundamental, que protege no solo la expresión oral o escrita, sino también la simbólica, artística y científica.

Desde el punto de vista político, la libertad de expresión forma parte de los principios más preciados del sistema democrático, puesto que garantiza no solo la difusión de las ideas, sino también el derecho de los ciudadanos a ser informados, como presupuesto de una sociedad plural y de una opinión pública libre, con lo cual se da una vinculación indisoluble entre la libertad de expresión y el derecho a la información.

> Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión, esta proviene de la derivación a la información pública, en la medida que una persona no tiene acceso a esta no tiene información; es por esto que no puede expresarse con libertad, no tiene conocimiento de las acciones del Estado y sus funcionarios públicos. En este sentido, la ley establece: "toda persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir informaciones de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la Ley" (Sentencia TC/0288/14).

Es tan así, que en la doctrina política contemporánea prevalece la tendencia de calificar a los gobiernos atendiendo

a la vigencia que les otorguen o no a las libertades públicas, y muy especialmente a la libertad de expresión.

Por ejemplo, el politólogo francés Maurice Duverger hace una clasificación de los sistemas políticos en democráticos y autocráticos. En los primeros, la lucha política por la conquista y control del poder se desarrolla en forma abierta, pública y libre. Siempre habrá pluripartidismo político y, consecuentemente, un marco de libertad suficiente para su funcionamiento. La confrontación política, pública y abierta, se extiende al plano de la prensa y al de los medios de expresión e información, estando vigentes las libertades públicas que permiten a cada uno expresar sin coerción sus opiniones por medio de la palabra oral, la escritura y la adhesión a las manifestaciones provenientes de las diversas organizaciones sociales. En cambio, en los sistemas autocráticos, la lucha política no existe oficialmente, ya que el poder del emperador, del rey, del dictador o del partido gobernante no puede ser discutido públicamente ni estar sujeto a una confrontación competitiva abierta y libre. La libertad de expresión no se manifiesta en este sistema, en tanto altera las reglas políticas autocráticas que lo diseñan[1].

En la Constitución dominicana, la libertad de expresión deviene en un correlativo imprescindible de los derechos políticos, de la libertad de conciencia y cultos, del libre acceso de los ciudadanos a las fuentes públicas de información, de los derechos de creación literaria y científica, del derecho a la intimidad y de la libertad de enseñanza, entre otros.

Todos estos son derechos que entrañan valores superiores de la dignidad humana y que han sido reconocidos por los

[1] Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional,* p. 113.

pactos y tratados internacionales sobre derecho internacional de los derechos humanos.

Por esa razón, una buena parte de la doctrina insiste en que la libertad de expresión es un *derecho expansivo* frente a los demás derechos fundamentales, ya que permite la consolidación de estos y desempeña un papel *estratégico* en el sistema político, al permitir que los ciudadanos puedan asumir un rol de participación decisiva en la democracia a través de la información y de sus opiniones. Esto se puede resumir diciendo que la libertad de expresión no tiene como único destinatario al individuo concebido aisladamente, sino al sistema político.

Sobre ese particular, reflexiona Badeni: *el valor jerárquico asignado a la libertad de prensa está por encima de los derechos subjetivos, individuales o sociales, que puedan ser perturbados con motivo de su ejercicio, pues se relaciona con la caracterización que pueda merecer un sistema político determinado o como consecuencia de la gravitación que tenga sobre el mismo la opinión pública política*[2].

También ha dicho el Tribunal Constitucional español que la libertad de expresión se ejerce frente a los poderes públicos, puesto que los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales, que tienen por sujeto activo al individuo y por sujeto pasivo al Estado, en la medida que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a los ciudadanos.

Sin embargo, una buena parte de los autores que sigue el espíritu de la declaración francesa de 1789 –con Fernández

[2] Badeni, Gregorio, *Libertad de Prensa,* Abeledo-Perrot, Buenos Aires, p. 85.

Areal al frente– no se contenta con la idea de que la vigencia de la libertad de expresión depende de la formulación constitucional o legal concretas; para esos autores, la libertad de expresión es un derecho natural, que no depende de su reconocimiento práctico. *No tiene el hombre derecho a expresar libremente su pensamiento, a recibir información o a comunicarla porque una Constitución determinada así lo exprese, sino por haber nacido libre, creado por Dios, libre y dotado de capacidad para expresarse y para entender lo que los demás hombres le comunican. Si en muchas ocasiones el Poder público ignoró estos derechos naturales, ello no fue causa de su desaparición, sino de su ejercicio en momentos concretos; pero la conciencia universal de su existencia, y de la necesidad de hacerlos efectivos, de hacerlos valer, de acatarlos, existió siempre y llevó, por reacción explicable, al ansia de su formulación en declaraciones particulares o universales y en el Derecho constitucional moderno*[3].

2. REDES SOCIALES: EL NUEVO PARADIGMA

En su sentencia TC/0092/19, que declara inconstitucional el artículo 44.6 de la Ley No. 33.18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, el Tribunal Constitucional ha sostenido que … *las redes sociales se han convertido en los únicos espacios accesibles para que una masa significativa de ciudadanos pueda exteriorizar su pensamiento y recibir opiniones e informaciones, lo cual ha motivado que el discurso político deje de ser dirigido por el Estado o por los profesionales de la comunicación*

[3] Fernández Areal, Manuel, *Introducción al Derecho de la Información,* ATA, España, p. 20.

a través de 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".

Este precedente se ha construido sobre lo que el máximo intérprete de la Constitución llama el neoconstitucionalismo democrático latinoamericano, cuyo objeto *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* (sentencia TC/0092/19).

Respecto del tema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha indicado que el mayor impacto del Internet sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión está en la forma en la que ha aumentado la capacidad de las personas de recibir, buscar y difundir información. La red permite la creación en colaboración y el intercambio de contenidos; es un ámbito donde cualquiera puede ser autor y cualquiera puede publicar. A la vez, ayuda a comunicarse, colaborar e intercambiar opiniones e información. Esto representa una forma de democratización del derecho a la libertad de expresión, en el que el discurso público deja de ser "moderado" por periodistas profesionales o los medios tradicionales. De esta manera, Internet se ha convertido en una poderosa

fuerza de democratización, transformando el derecho a la libertad de expresión mediante la creación de nuevas capacidades para crear y editar contenidos (a través de fronteras físicas), a menudo sin pasar por el control de la censura, lo que genera nuevas posibilidades para la realización del potencial; nuevas capacidades de organización y movilización (que respaldan en gran medida a otros derechos, como el de la libertad de asociación); y nuevas posibilidades para innovar y generar desarrollo económico (que sustentan a los derechos sociales y económicos)[4].

No obstante, el Tribunal Constitucional ha dejado claro que *la libertad de expresión se aplica al internet del mismo modo que a otros medios de comunicación (Sentencia TC/0437/16); igualmente, las sanciones de carácter penal sobre cualquier acto difamatorio o injurioso contra los funcionarios públicos o aquellas personas que ejerzan funciones públicas constituyen una limitación legal que afecta el núcleo esencial de la libertad de expresión y opinión por medio de la prensa (Sentencia TC/0075/16); del mismo modo, la sanción privativa de libertad resulta innecesaria y excesivamente gravosa porque considera a las redes sociales un medio más riesgoso que otros por contemplar penas más altas que las contempladas para los delitos de difamación e injuria* (sentencia TC/0092/19).

Si bien es cierto que la libertad de expresión es un derecho fundamental, también es cierto que, en lo que respecta a las redes sociales, entendemos que este derecho fundamental ha de estar acodado por unos límites que podríamos calificar como *universales,* en el sentido de que no atenten contra la

[4] Informe Estándares para un Internet Libre, Abierto e Incluyente.

moral y las normas del orden público. Pero, desgraciadamente, en los últimos años y con el auge de las Redes Sociales, hemos podido conocer varios casos en los que se ha hecho uso del *anonimato* que da la red social para promover mensajes de odio e incitar a la violencia contra derechos colectivos[5].

En palabras del Constitucional: *Al respecto, cabe aclarar que, para determinar si la opinión o el pensamiento difundido a través de estos medios masivos de comunicación se traduce en una afectación a los derechos fundamentales de cualquier persona –ya sea física o jurídica– que se considere afectada por el mismo, debe partirse de un margen de razonabilidad objetiva que permita separar las impresiones personales e interpretaciones que se puedan tener sobre tales publicaciones. Entonces, solo así es que podrían advertirse los límites a que se encuentra ceñido el ejercicio de este novedoso y creciente derecho.*

> r) En derecho comparado, la Corte Constitucional de Colombia ha dicho:
>
> [L]a libertad de expresión se aplica en Internet del mismo modo que en otros medios de comunicación, concluyéndose que las redes sociales no pueden garantizar un lugar para la difamación, el denuesto, la grosería, la falta de decoro y la descalificación. Ciertamente, ningún fundamento se deriva del artículo 20 de la Constitución[9], ni de la normativa internacional, ni de precepto alguno que, al margen de la veracidad, valide la divulgación de agravios, improperios, vejámenes ni infundios por cualquier clase de medio de comunicación.
>
> u) Así, la configuración de una violación a derechos, fundamentales u ordinarios, a partir de la propagación de informaciones en una red social mediante el uso de las prerrogativas inherentes al derecho a la libertad de expresión y difusión del pensamiento,

[5] Dávaro, Ramírez, Manuel Ángel, *Delitos Informáticos,* Aranzadi, 2017, Navarra, p. 153.

debe constatarse luego de evaluar el contenido de la publicación y bajo la certeza de que la misma, en efecto, se encuentra revestida de las características expuestas precedentemente (sentencia TC/ 0437/16).

3. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

La irrupción del fenómeno de las redes sociales en el mundo político ha generado aprensiones en la clase dirigente, debido a discursos *insultantes, irreverentes y desinhibidos* que se expresan en redes sociales como Twitter y Facebook.

La reacción del legislador dominicano a este fenómeno ha sido la exacerbación de la *sensibilidad punitiva* del Estado, con la aprobación de leyes penales que criminalizan expresiones calificadas como difamatorias e injuriosas que se difundan en las redes sociales y en los medios de comunicación convencionales**.**

Como hechos que atestiguan esta *sensibilidad punitiva*, en los años 2018 y 2019 se aprobaron las leyes No. 33-18, de Partidos Políticos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, y No. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral. En medio de serias controversias de la clase política y la sociedad civil, ambas normativas redefinieron el sistema electoral dominicano.

En el caso de la Ley 33-18, la misma consignaba, en su artículo 44.6, una disposición que sancionaba con penas de tres meses a un año de prisión a quienes difundieran *mensajes negativos* por las redes sociales sobre los candidatos y los partidos. La referida disposición fue declarada inconstitucional en abril de 2019 por el Tribunal Constitucional, luego de una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación Prensa y Derecho. En tal sentido, la Alta Corte estatuyó:

> f. 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 off line (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.
>
> g. Asimismo, las ventajas a obtenerse de la limitación en la disposición impugnada ante este Tribunal Constitucional no compensan ni justifican los 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 establece el artículo 40 numeral 15 de la Constitución, que consagra el principio de razonabilidad leído 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 (Sentencia TC/0092/19).

Los magistrados constitucionales no dejaron de reconocer que las redes sociales son un territorio fértil para las campañas sucias y los ataques a los adversarios, lo que disminuye

el nivel del debate público. Sobre el particular acota el TC: *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 solución a la problemática, se aparta de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad (Sentencia* TC/0092/19).

De inmediato, traza con meridiana claridad los umbrales del debate público en redes sociales durante las campañas electorales:

> Lo anterior nos compele a reflexionar sobre el alcance para ejercer el derecho fundamental a la libertad de expresión y difusión del pensamiento en las redes sociales, sin que ello repercuta de manera negativa en los derechos e intereses de terceras personas. En ese tenor, este Tribunal Constitucional estima que para garantizar el orden jurídico y una pacífica convivencia, el umbral de dicho derecho debe limitarse a que su difusión no se encuentre impregnada de frases obscenas, expresiones injuriosas o insultantes, ni fundamentadas en informaciones ilógicas y desproporcionadas (Sentencia TC/0092/19).

A renglón seguido, el Tribunal acotó, en su *ratio decidendi*, que el texto impugnado de la Ley 33-18, de Partidos Políticos, violó el *artículo 40 numeral 15 de la Constitución, que consagra el principio de razonabilidad:*

> k. 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 Huma-

> nos 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.
>
> (….)
>
> 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 (Sentencia TC/0092/19).
>
> De su lado, la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral contenía, en su artículo 284, disposiciones que imponían penas de tres a diez años de prisión a quienes violaran las normas constitucionales, éticas y legales sobre el uso de los medios de comunicación impresos, electrónicos y digitales, elaborando, financiando, promoviendo o compartiendo campañas falsas o denigrantes con piezas propagandísticas y contenidos difamantes e injuriosos contra el honor y la intimidad de los candidatos o del personal de las candidaturas internas u oficiales de los partidos, movimientos o agrupaciones participantes en los procesos electorales.

Disposiciones como estas ponen de manifiesto las complejidades del actual debate sobre cuál debe de ser el modelo de la regulación de las plataformas *on line* y cuáles son sus implicaciones para el discurso político en democracia.

Bajo el predicamento de que la tendencia legislativa de penalizar las expresiones contra políticos y funcionarios es contraproducente con la jurisprudencia del Tribunal

Constitucional (TC/0075/16), la Fundación Prensa y Derecho, organización de la sociedad civil que vela por la observancia de los derechos fundamentales, interpuso nueva vez una acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley 15-19, la cual produjo la sentencia TC/0348/19, declarando incompatible con la Constitución el artículo impugnado.

La entidad argumentó, en su acción directa de inconstitucionalidad, que las penas privativas de libertad por delitos contra el honor solo son aplicables en aquellas infracciones que afectan a los particulares, puesto que con la sentencia TC/0076/16 quedaron derogadas parcialmente las disposiciones legales que contemplaban sanciones de prisión por los llamados *delitos de desacato*; es decir, aquellas infracciones que configuraban una protección especial para la honra de los funcionarios públicos.

En su sentencia, el Tribunal Constitucional acogió los argumentos de los accionantes y juzgó que,

> "la circunstancia de que la conducta tipificada como ilícita en el referido numeral 18 del artículo 284 de la Ley núm. 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, resulte nula por establecer una sanción penal desproporcionada, que limita indebidamente el núcleo esencial del derecho a la libertad de expresión, conforme al sentido de los precedentes de las sentencias TC/0075/16 y TC/0092/19, en aquellos casos en los cuales se difundan expresiones alusivas a funcionarios públicos en ejercicio de sus atribuciones de Estado, o igualmente en el ámbito de un debate electoral que involucre candidaturas a cargos electivos (cuestión que por su naturaleza tiene una relevancia pública); no significa, en modo alguno, que los daños o perjuicios que pudieren derivarse de un uso abusivo del derecho a la libertad de expresión no sean susceptibles de ser indemnizados mediante la correspondiente demanda en daños y perjuicios ante los tribunales correspondientes, o bien, le impidan a la Junta Central Electoral (JCE) en su

> condición de órgano rector del proceso electoral y revestida de la facultad constitucional de reglamentar los asuntos de su competencia (artículo 212 de la Constitución) decida configurar como una prohibición electoral sujeta a medidas cautelares (como sería el retiro de la propaganda o la advertencia al partido o candidato responsable) la conducta tipificada como ilícita en el texto sujeto a revisión constitucional.
>
> En ese sentido, compartimos el criterio de que la libertad de expresión es un factor clave durante el proceso electoral en la medida de que favorece que los electores se encuentren debidamente informados respecto de los candidatos a elegir al momento de ejercer su sagrado derecho al sufragio, lo que redunda en un voto más consciente por parte del ciudadano, fortaleciéndose así la calidad de la democracia. En efecto, Edison Lanza (2018)[3] considera
>
> Los procesos electorales están íntimamente vinculados a la libertad de expresión e información, ya que para que los ciudadanos puedan llevar adelante sus decisiones en el momento de votar es indispensable que cuenten con la mayor cantidad de información posible. Para esto, es crucial que los hechos, las ideas y las opiniones circulen libremente. Sin lugar a dudas, el modo más común que tienen los ciudadanos de informarse en la actualidad es a través de los medios de comunicación de masas (Sentencia 0348/19).

Ante esta realidad, el Tribunal Constitucional ha sido receptivo a las inquietudes de los defensores de la libertad de expresión, quienes han mostrado su preocupación por la denominada *inflación legislativa penal;* es decir, la respuesta represiva del aparato estatal frente a la libertad de expresión en redes sociales y en los medios convencionales, ya que dicha corriente legislativa ha estado matizada por la aprobación de *leyes mordaza* que buscan imponer un clima de censura a los ciudadanos, opinantes e informadores.

4. FACULTADES DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Para un entendimiento cabal de las dimensiones de la libertad de expresión, el análisis de este derecho en la Constitución dominicana se debe hacer a la luz de los tratados internacionales suscritos por el país, y muy especialmente, en el contexto del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, que consignan el principio de que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano jurisdiccional del sistema interamericano, ha dicho que "la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social. Esta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento, y representa, por tanto, un derecho de cada individuo. Implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información o a conocer la expresión del pensamiento ajeno[6].

Siendo así, podemos distinguir tres facultades básicas dentro de la libertad de expresión: a) facultad de recibir, b) facultad de investigar, y c) facultad de difundir informaciones.

1) **Facultad de recibir:** sobre esta facultad de la libertad de expresión, el Tribunal Constitucional acotó, en su sentencia TC/0045/13, del 3 de abril de 2013, que *el derecho*

[6] Sentencia de la Corte del 5 de febrero de 2001, caso *La última tentación de Cristo,* polémica película del griego Nikos Katzanzakis, 1988.

a acceder a la información pública es una derivación del derecho que tiene todo individuo a la libertad de opinión y de expresión, en la medida de que una persona desinformada no tiene la posibilidad de expresarse con eficacia y libertad; ciertamente, la carencia de información coloca al individuo en la imposibilidad de defender sus derechos fundamentales y de cumplir con los deberes fundamentales consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Dominicano es parte; (Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 (III) del 10 de diciembre de 1948); art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1968; artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General de las Naciones Unidas, del 16 de diciembre de 1966.

2) d) El Estado dominicano adecuó la legislación interna al Derecho Internacional Público, mediante la Ley No. 200-04, promulgada en fecha veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), sobre Libre Acceso a la Información Pública y, en particular, al establecer en el artículo 3 de dicha ley, que: *Todos los actos y actividades de la Administración Pública, centralizada y descentralizada, incluyendo los actos y actividades administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial, así como la información referida a su funcionamiento estarán sometidos a publicidad, en consecuencia, será obligatorio para el Estado Dominicano y todos sus poderes y organismos autónomos, autárquicos,*

centralizados y/o descentralizados, la presentación de un servicio permanente y actualizado de información(…)".

3) e) El derecho al libre acceso a la información pública también fue reconocido en la Constitución vigente, específicamente en el artículo 49.1, texto en el cual se establece que: *Toda persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir informaciones de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la ley. (Ver en el mismo sentido* (Sentencia TC/0286/13).

En ese tenor, el derecho a recibir información lo tiene toda persona como sujeto de la libertad de expresión. Es un derecho que no puede ser limitado, ni por condena penal. Todo individuo ha de poder ser un potencial receptor de la libertad de opinión y de información, por lo que el campo de reivindicación de la libertad de expresión se amplía a todos los ciudadanos. El derecho a recibir información –de hechos y opiniones de otros- es el presupuesto básico de la formación de la opinión pública libre. Empero, si la causa de la protección del derecho a recibir información es la formación de la opinión pública libre, que posibilita la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la exigencia de veracidad de la información es un presupuesto también ineludible para que la opinión pública se forme sanamente, ya que la transmisión de noticias falsas confunde o mal forma dicha opinión pública. La exigencia de veracidad no es

sólo una obligación del periodista, sino también un derecho del ciudadano[7].

En el precedente TC/0062/13, del 17 de abril de 2013, el Constitucional despejó el horizonte respecto a la pretendida obligación de demostrar que quien requiere información pública debe acreditar que persigue un interés público.

En ese orden de ideas, en la citada sentencia (TC/0062/17) los magistrados constitucionales expusieron:

> Luego de exponer las consideraciones generales que anteceden, entramos en el análisis del caso que nos ocupa. En este sentido, el tribunal que dictó la sentencia recurrida consideró que la institución demandada en amparo no tenía la obligación de dar a conocer la nómina de su personal, ni el cargo, salario y número cédula de identidad y electoral, en razón de que el demandante no demostró que la divulgación de estos datos personales de los empleados de la Junta Central Electoral, persigan algún interés público que justifique la entrega de la misma, como lo exige el artículo 18 de la Ley Núm. 200-04 (…). (Página 12 de la sentencia recurrida).
>
> **(…)**
>
> 10.11. El tribunal que dictó la sentencia objeto del recurso de revisión interpretó incorrectamente el artículo 18 de la referida Ley sobre Libre Acceso a la Información Pública, ya que condicionó la entrega de la nómina de una institución pública a que el solicitante demostrare que perseguía un interés público. En tal sentido, procede, en la especie, anular la indicada decisión".

2) **Facultad de Investigar:** El derecho de libre acceso a la información pública o derecho a investigar no es una

[7] Carrera Serra, Lluís, *Régimen Jurídico de la Información,* editorial Ariel, España, 1996, pp. 44 y 45.

> prerrogativa exclusiva de los profesionales de la información o de los medios de comunicación. Su raigambre como derecho fundamental lo hace de ejercicio universal; es decir, ataña al público en general. Cuando el artículo 49.2 de la Constitución prevé que *todos los medios de información tienen libre acceso a las fuentes oficiales y privadas de interés público,* lo que hace es destacar el rol preponderante de los medios informativos para servir información. Empero, debe quedar claro que se trata de un derecho de los ciudadanos de obtener información sin límite general alguno; *facultad que debe considerarse en su doble faceta como derecho del ciudadano y como deber de los que manejan las fuentes de información.*

El Tribunal Constitucional ha reseñado, en el fallo TC/0052/13, del 9 de abril de 2013, el deber de los ciudadanos de velar por la calidad de la democracia mediante este poderoso instrumento de transparencia pública:

> El derecho al libre acceso a la información pública también fue reconocido en la Constitución vigente, específicamente en el artículo 49.1, texto en el cual se establece que: [toda] persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir informaciones de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la ley.
>
> 10.6. El indicado derecho a la información está vinculado a uno de los deberes fundamentales previstos en el artículo 75 de la misma Constitución. En efecto, según el artículo 75.12, todas las personas tienen el deber de [velar] por el fortalecimiento y la calidad de la democracia, el respeto del patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública.

> 10.7. La vinculación que existe entre el derecho a la información pública y el mencionado deber fundamental radica en que las personas y grupos sociales necesitan tener acceso a la información pública para estar en condiciones de defender la calidad de la democracia, el patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública (sentencia TC/0052/13).

Sobre la vertiente pasiva, como deber de los que manejan las fuentes de información pública de servirla a los ciudadanos, nuestro intérprete de la Constitución rindió la sentencia TC/0258/13 del 17 de diciembre de 2013, en la que fijó la obligación constitucional de los entes estatales:

> g) En tal sentido, los poderes y organismos del Estado deben de tener una página web donde presenten todas las informaciones que se generen por la ejecución de su objeto, por lo que el municipio Pepillo Salcedo debe de elaborar la referida página web, o en su defecto, debe disponer de dicha información en forma digital y así se pueda entregar la información requerida con mayor agilidad. (Ver en el mismo sentido (sentencia TC/0192/14).

Empero, suele ser un ardid de quienes están al frente de las entidades gubernamentales remitir las solicitudes de información de los ciudadanos a las webs institucionales, argumentando que la información está servida en el portal oficial.

En torno a este tópico, el Constitucional ha estatuido, en su precedente TC/0039/14 del 28 de febrero de 2014, que el derecho a la información pública no se satisface a menos que se entreguen las informaciones relevantes solicitadas:

> d. En ese orden se puede apreciar que la comunicación antes mencionada se limitó a justificar algunas acciones efectuadas por los legisladores en relación con obras sociales, en sentido amplio y general, y sin ofrecer las precisiones de lugar, cuestión que no satisface el requerimiento del ahora recurrente, Remberto José de

Jesús Pichardo Juan, que procuraba la obtención de informaciones específicas.

e. En la especie de lo que se trata es del derecho a la información que tienen las personas en relación con el uso que dispensan los funcionarios públicos a los fondos económicos provenientes del Estado y sus instituciones.

f. En lo concerniente al derecho de libre acceso a la información pública, este tribunal constitucional se ha pronunciado de manera reiterada al emitir las Sentencias TC/0011/12, TC/0042/12, TC/0052/13, TC/0062/ 13 y TC/0084/13, de las respectivas fechas tres (3) de mayo de dos mil doce (2012), veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012) y cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013), estableciendo como criterio que el libre acceso a la información pública aplica siempre que la información no sea de carácter personal, pues esta última escapa al objetivo de la Ley núm. 200-04, de fecha veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), de Libre Acceso a la Información Pública, que es propiciar transparencia y controlar la corrupción en la administración pública. (Ver en el mismo sentido TC/0317/14) (Sentencia TC/0039/14).

En torno a los límites de este derecho, el tribunal ha ido marcando unas fronteras que, por la naturaleza del mismo, aún están en construcción en sentencias como la TC/0016/14 del 16 de enero de 2014, sobre el acceso a la información en los organismos de seguridad del Estado, y la TC/0123/14 del 16 de junio de 2014, acerca de los límites a la información que puede entregar la Superintendencia de Bancos.

3) **Facultad de Difundir:** Esta prerrogativa se refiere al derecho que tienen las personas a la libre difusión del pensamiento. Para el Tribunal Constitucional, *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* (Sentencia TC/0092/19).

La doctrina española resalta que la libertad de expresión es un derecho subjetivo más amplio que el de la libertad de informar, ya que esta se refiere a hechos noticiosos que tengan una apariencia de veracidad, mientras que aquella tiene por objeto la expresión de pensamientos o ideas que pueden comportar juicios de valor o creencias (opiniones), y se pueden manifestar de palabra, por escrito o, incluso, a través de lenguaje simbólico. La Corte Suprema de los Estados Unidos consideró, por ejemplo, que constituía una muestra de lenguaje simbólico, protegido por el derecho a la libertad de expresión, la utilización de brazaletes negros en las escuelas, como protesta contra la guerra de Vietnam. Sin embargo, las manifestaciones injuriosas, o las que no tengan interés público o resulten innecesarias a la esencia del pensamiento, idea u opinión que se expresa, no están protegidas por la libertad de expresión, ya que no contribuyen a la formación de la opinión pública libre.

Entre los tratadistas hay quienes distinguen un cuarto elemento de la libertad de expresión: la libertad ideológica. El propio Carreras Serra afirma que *ésta no se refiere sólo a la ideología política, sino que también comprende la libertad religiosa y las creencias de todo tipo que pueden integrar al individuo como ser humano, y sólo puede ser limitada, en sus manifestaciones, por el mantenimiento del orden público.*

4. CLÁUSULA DE NO CENSURA PREVIA

El precedente TC/0075/16 no alcanzó a compatibilizar la doctrina interamericana que sostiene que la existencia de penas de privación de libertad en las legislaciones de los países puede producir efectos inhibitorios en la opinión pública, por lo cual se constituyen en medios de censura previa para los opinantes.

En este sentido, el Constitucional consideró (sentencia TC/0075/16) que: *por censura previa -ha señalado el Constitucional- debe entenderse toda restricción que despliega la anterioridad 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.*

Para zanjar la discrepancia constitucional, el TC desarrolló la siguiente argumentación**:**

> 9.4. En efecto, censura es la corrección o reprobación de algo. El término, que proviene del latín censūra, se utiliza para nombrar al juicio y dictamen que se hace sobre una obra. 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.

9.5. Así, el Art. 49 de la Constitución dispone: -"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".

9.6. La referida prohibición también se inscribe en el Art. 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que dispone: Libertad de Pensamiento y de Expresión.

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 (…)

9.7. De lo anterior se infiere que una cosa distinta es el caso de que la información o expresión de ideas, opiniones u obras del espíritu, una vez se hacen públicos, tipifiquen un delito, la justicia puede tomar las medidas correspondientes, conforme a la ley, pues si bien no se admiten limitaciones preventivas al derecho a la libertad de expresión e información, se ha dejado la persecución de ciertos y precisos abusos, infracciones o delitos que en su ejercicio se puedan cometer a la aplicación de medidas ulteriores, o sea, que una vez emitida la opinión o difusión de una obra del espíritu que resulte agraviante de otros bienes protegidos por la Constitución y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, se aplicarían tales

> medidas ulteriores que previamente han sido previstas por la legislación interna del Estado de que se trate (Sentencia TC/0075/16).

Concluyen los magistrados que *una de las manifestaciones de mayor relevancia del diseño de la política criminal viene a ser la tipificación de los delitos en el Código Penal y leyes que lo complementan, siendo, para el caso concreto, la tipificación que ha hecho el legislador de los delitos de difamación, injurias y revelación de secretos dispuestos en los Arts. 367 al 378 del Código Penal; los denominados delitos de prensa, contenidos en la Ley No. 6132 sobre Expresión y Difusión del Pensamiento, y más recientemente la difamación y la injuria que se realiza por medios electrónicos, contenida en la Ley núm. 53-07 sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología. En consecuencia, estas disposiciones no constituyen censura previa, sino medidas ulteriores* (Sentencia TC/0075/16).

No obstante, en su precedente TC/0092/19, el Tribunal Constitucional dio un paso adelante en su doctrina jurisprudencial, y dejó entrever la posibilidad de que la existencia de leyes penales para sancionar los delitos contra el honor podrían asimilarse a la censura:

> "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 caso[8]. 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" (Sentencia TC/0092/19).

Al disponer el artículo 49, parte *in fine,* de la Constitución que "este derecho se ejercerá *sin que pueda establecerse censura previa",* se hace necesario precisar que existen dos corrientes dominantes que interpretan el concepto de censura. Una, desde una perspectiva estrictamente jurídica, y otra con un significado político-sociológico.

Desde el punto de vista jurídico, la censura como imposición previa a la obra humana es "cualquier medida limitativa de la elaboración o difusión de una obra del espíritu, especialmente al hacerla depender del previo examen oficial de su contenido". Sobre esta interpretación ha dicho el Tribunal Constitucional español que *"el previo examen oficial del contenido de la obra del espíritu implica la finalidad de enjuiciar la obra en cuestión con arreglo a unos valores abstractos y restrictivos de la libertad, de manera que se otorgue el "plácet" (permiso) a la publicación de la obra que se acomode a ellos, a juicio del censor, y se la niegue en caso contrario"*[9].

---

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

[9] Sentencia citada por Carrera Serra, op. cit., p. 59.

En este sentido, cualquier decisión gubernamental encaminada a someter a autorización un libro, una obra artística, una información periodística, una fotografía, etc., es manifiestamente inconstitucional.

Sin embargo, en una interpretación más político-sociológica del término, debemos admitir, como afirma Badeni, que el concepto clásico de censura previa, que apuntaba a describir la autorización otorgada por la autoridad administrativa antes de que se efectuara la publicación, ha sido superado mediante la incorporación de las técnicas más sofisticadas, que tienden a conseguir igual objetivo. Asimismo, ese concepto no se limita a la palabra escrita, sino que se extiende a todos los medios de comunicación ya existentes y que, en el futuro, invente el hombre.

Igualmente, se puede citar una serie de modalidades materiales, administrativas y burocráticas que devienen en censura, tales como el monopolio de los medios de difusión, las subvenciones gubernamentales a ciertos medios de difusión, la violación del secreto profesional que asiste a los periodistas, la difusión obligatoria de ciertas ideas, conceptos o acontecimientos, la publicación coactiva de ciertas propagandas, la prohibición de crear nuevos medios de difusión; supeditar a la autorización gubernamental el establecimiento de los medios de comunicación, los privilegios o restricciones impuestas por el gobierno para tecnología de comunicación, etc.

El espíritu de la Constitución, así como de los convenios internacionales que el país ha suscrito en materia derechos humanos no dejan duda respecto al carácter absoluto de la prohibición de la censura previa. Lo que equivale a decir que la Carta Magna no tolera ningún tipo de censura, ni medidas

precautorias de parte de los poderes públicos respecto del derecho de libertad de expresión.

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que el ejercicio de la libertad de expresión *no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley.*

Si analizamos comparativamente este enunciado, veremos que el mismo no aparece ni en la Declaración Universal de los Derechos Humanos ni en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos. Solamente la Convención Americana lo ha consignado, lo cual es un claro indicador de la importancia asignada por quienes redactaron la Convención a la necesidad de un ámbito de plena libertad para expresar y recibir cualquier tipo de opiniones e ideas.

Es por ello por lo que la misma Convención establece que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres o aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Al reafirmar estos preceptos, la Comisión, a través su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, subrayó que *el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no solo una abstención por parte del Estado de censurar información, sino que requiere la acción positiva de proporcionar información a los ciudadanos. Es evidente que sin esa información, a la que todas las personas tienen derecho, no puede ejercerse la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control social.*

Sin embargo, el párrafo 4 del artículo 13 de la Convención hace una clara excepción al principio de no censura previa, al disponer que 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. Esta es la única excepción que la Convención permite al principio de no censura previa, y lo hace en provecho del desarrollo espiritual de los menores y los adolescentes. Es claro que la censura previa es incompatible con el pleno ejercicio de la libertad de expresión, lo que equivale a decir que su interdicción o prohibición es absoluta, lo mismo en la Convención que en nuestra Constitución.

Por esa razón, la Corte ha suscrito la tesis de que *la supresión radical de la libertad de expresión, que tiene lugar cuando, por el poder público se establecen medios para impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones y noticias… hay una violación radical, tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de toda sociedad democrática.*

5. NO ES UN DERECHO ABSOLUTO

La limitación de libertades tales como el derecho a la libre expresión e información tiene también rango constitucional, pues ningún derecho es absoluto en cuanto a su ejercicio. Es el párrafo al Art. 49 de la Constitución que dispone:

> "… 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" (Sentencia TC/0437/16).

En un criterio más específico (sentencia TC/0075/16), el Tribunal Constitucional estableció que "los límites a la libertad de expresión ejercida a través de los medios de comunicación se encuentran contenidos en una ley que agotó los cauces constitucionales…".

> "… Debe indicarse que es evidente que la libertad de expresión admite límites, y que esos límites deben ser fijados respetando ciertas reglas como son: a) estar prevista en la ley, b) perseguir un fin legítimo y c) ser idónea, necesaria y proporcional; reglas estas que definiremos para poder determinar si las sanciones penales en el caso de la libertad de expresión en nuestro país son o no contrarias a la Constitución de la República" (Sentencia TC/0075/16).

Como ha expresado nuestro máximo intérprete de la Constitución, la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino una libertad que, si bien no tolera censura, hace pasible de sanciones a quienes la ejercen desmedidamente, apartándose de lo previsto por el ordenamiento jurídico.

Esa ha sido la idea que ha primado sobre la libertad de expresión desde la Declaración del Hombre y del Ciudadano de 1789. Más recientemente, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de los Derechos Humanos han coincidido en puntualizar que el ejercicio de la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto de los derechos o la reputación de los demás; b)

la protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral pública.

Esto así porque no hay ningún valor ni derecho absoluto; esto es consustancial a la vida en sociedad, en la cual, "los valores humanos, personales y subjetivos, como la libertad, la dignidad, la intimidad y la propia opinión, son derechos que a veces se ven condicionados en su ejercicio por la lesión que pueden producir a otros"[10].

En nuestra Constitución, el derecho al honor –establecido en los artículos 49 y 44- así como a la intimidad, la propia imagen, la protección de la juventud y de la infancia, el orden público y la seguridad nacional, se constituyen en fronteras connaturales de la libertad de expresión e información.

En la legislación adjetiva existen otras disposiciones, como la que regula la publicidad y la propaganda al cierre de los períodos electorales, la que prohíbe la presentación en medios de comunicación de menores de edad en situaciones que afecten su desarrollo, y las que imponen algunas reglas para la transmisión de ciertos programas en horarios determinados.

Igualmente, está prohibida toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive la raza, color, religión, idioma u origen nacional.

De todos estos límites, los que con mayor frecuencia chocan con la libertad de expresión son los derechos al honor y a la intimidad de las personas. El asunto está en saber, cuando

[10] Carrera Serra, op. cit, p. 92.

se presenta un conflicto entre la lesión del derecho al honor y al buen nombre que se produce por el ejercicio de la libertad de expresión, a cuál de estas dos prerrogativas dar preferencia.

En nuestro país, la doctrina y la jurisprudencia sobre este asunto han sido exiguas. Pero, en otras latitudes, como en España, la jurisprudencia constitucional y judicial ha otorgado a la libertad de expresión un carácter preferente sobre los demás derechos fundamentales, como son el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen. De manera que si la libertad de expresión se practica legítimamente -porque no se utilizan expresiones formalmente injuriosas-, el derecho al honor cede ante ella. O si la libertad de información se ejerce con noticias -no con rumores o con menosprecio de la verdad- que son de interés público, por su contenido o por referirse a una persona de relevancia pública, ha de protegerse frente al derecho al honor. Y esto así, en virtud de la especial significación que tienen las libertades de expresión e información en relación a todos los demás derechos –que, de no existir estas libertades, quedarían vacíos de contenido-, y porque estas libertades conforman la dimensión objetiva o institucional de la opinión pública.

Sin embargo, esta es una materia en la que debe regir la *sana crítica* de los magistrados en la ponderación concreta de los hechos y circunstancias en cada caso, y si ha lugar a duda, la solución que debe imponerse ha de ser auspiciosa para la libertad de expresión, en virtud del principio de favorabilidad.

6. HONOR, INTIMIDAD Y PROPIA IMAGEN

Como ya vimos, en la Constitución dominicana, la libertad de expresión consignada en el artículo 49 -lo mismo

que las restantes libertades públicas- no constituye un derecho absoluto (TC/0437/16 y TC/0075/16).

El texto del artículo 49 constitucional dispone que *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 a la protección de la juventud y de la infancia, de conformidad con la ley y el orden público.*

El estudio de este artículo nos lleva a afirmar que el derecho inherente de cada individuo para exponer libremente sus ideas debe ser regulado, con el objeto de armonizar su ejercicio con la protección que merecen las demás libertades públicas tuteladas por la Constitución. Así, al derecho que tiene toda persona a emitir sin censura previa su pensamiento mediante palabra escrita o por cualquier otro medio, se le contraponen los límites del honor y la intimidad como prerrogativas de la personalidad y el orden público y la seguridad nacional, como intereses públicos preponderantes.

Se puede colegir, entonces, que en la Constitución dominicana se configuran tres tipos de límites a la libertad de expresión, a saber:

a) Límites para proteger el honor y la intimidad de los particulares; b) límites para mantener el orden público y, c) límites para preservar la paz y la soberanía nacional.

Ocupémonos ahora de los límites de interés privado, aquellos que afectan el honor, la intimidad y la propia imagen de las personas y que están expresamente consagrados en el citado artículo 49, el cual se armoniza con el artículo 44 de la Constitución, que dispone que *toda persona tiene derecho a la intimidad. Se garantiza el respeto y la no injerencia en la vida privada, familiar, el domicilio y la correspondencia del*

individuo. Se reconoce el derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen. Toda autoridad o particular que los viole está obligado a resarcirlos o repararlos conforme a la ley.

Ya dijimos que nuestra Carta Sustantiva ha seguido el sistema de los tratados sobre derecho internacional de los derechos humanos, y específicamente, el del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el cual establece que la libertad de expresión está sujeta *a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.* La idea es que todos los derechos, al ser ejercidos, concurren con otros bienes jurídicos protegidos que también reciben la tutela jurídica.

Como señala el profesor Carreras Serra, aquí nos encontramos con un conflicto jurídico: la posibilidad del ejercicio, por parte de dos personas, de dos derechos fundamentales constitucionalmente protegidos que chocan entre ellos, produciéndose la lesión de uno y otro. Esta confrontación dialéctica se produce por el carácter relativo que tienen todos los valores humanos: no hay ningún valor ni ningún derecho absoluto. Esto es consustancial a la vida en sociedad, en la cual los valores humanos, personales y subjetivos, como la libertad, la dignidad, la intimidad y la propia opinión son derechos que a veces se ven condicionados en su ejercicio por la lesión que puedan producirá otros.

Volvemos a plantear la cuestión de a cuál de estos derechos dar más prelación cuando se producen choques en su ejercicio. Por ejemplo, cuando la libertad de información es

denunciada como lesionadora del derecho al honor o invade la vida privada de las personas.

La solución la aporta el artículo 74 de la Constitución, que dispone que en caso de conflicto entre derechos fundamentales, se procurará armonizar los bienes e intereses protegidos por la Constitución.

Mientras, en naciones como España, donde existe una fuerte tradición de protección a sus derechos fundamentales, la tendencia es a otorgar mayor relevancia a las libertades de expresión e información, por ser estas esenciales para la formación de una democracia robusta y de una opinión pública plural.

Esta posición de la jurisprudencia española ha estado fundada en el hecho de que las libertades de expresión e información no constituyen solo un interés legítimo de los particulares, sino que, en un plano social, significan también 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 sustantivo y un requisito del funcionamiento del sistema democrático.

Los criterios sobre los que se basa esta jerarquía de las libertades informativas están relacionados con los requisitos de la veracidad y el interés público de la información que se sirve: "Para indagar si en un caso concreto el derecho de información debe prevalecer, será preciso y necesario constatar, con carácter previo, la relevancia pública de la información, ya sea por el carácter público de la persona a la que se refiere o por el hecho en sí en que esa persona se haya visto involucrada, y la veracidad de los hechos y afirmaciones contenidos en esa información".

7. DERECHO AL HONOR

El artículo 44 de la Constitución proclama que *se reconoce el derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen", mientras que el 49, dispone que el disfrute de la libertad de expresión se ejercerá respetando el derecho al honor.*

Para el Tribunal Constitucional (TC/0075/16), *el honor y la consideración de las personas son bienes jurídicos protegidos por el Estado a través del jus puniendi, lo cual se robustece al repasar no sólo del párrafo del artículo 49 y el artículo 44 de la Constitución, sino también a instrumentos internacionales de derechos humanos…*

Sin embargo, ni la Constitución ni las leyes adjetivas ofrecen una definición del término honor, y ello se explica en el hecho de que este es un concepto de una fuerte raigambre moralista, que está muy condicionado por las circunstancias del entorno de cada individuo y que, por lo tanto, es cambiante.

Según Herrero Tejedor, existe una clara dificultad en dar una definición estricta del bien jurídico del honor. Ello puede deberse al hecho de que nos encontramos ante un concepto prejurídico muy influido, tanto por las circunstancias concretas, –personales y ambientales en que se desenvuelve, como por tratarse de un valor que, lejos de permanecer inmutable, sufre especialmente las consecuencias del paso del tiempo y de las ideas vigentes en cada momento en la sociedad.

Empero, hay varias acepciones de la palabra honor, desde las que nos ofrece el lenguaje común hasta las que tienen una significación más técnica o jurídica.

En la doctrina actual, la más aceptada es aquella que presenta el honor como un bien jurídico, del que son titulares

todas las personas y que se manifiesta en un doble sentido: a) desde una perspectiva objetiva, es la buena reputación o fama con que cuenta una persona; y b) desde una perspectiva subjetiva, es la valoración que cada sujeto tiene de sí mismo. Es el íntimo valor moral del hombre, la estima de los terceros o bien la consideración social, el buen nombre o buena fama, así como el sentimiento y conciencia de la propia realidad.

La Ley 6132, sobre Expresión y Difusión del Pensamiento, tipifica y sanciona como delito penal las intromisiones o ataques ilegítimos que puedan invadir la esfera del derecho al honor de los particulares.

Así, el artículo 29 de la citada ley prevé que constituye el delito de difamación toda alegación o imputación de un hecho que encierre ataque al honor o la consideración de una persona o del organismo al cual se imputa el hecho.

De acuerdo al mismo texto, dicho delito se tipifica aun cuando la alegación o el ataque se hagan de forma dubitativa o si alude a una persona o a un organismo no mencionado de manera expresa, pero que puede ser identificado por los términos que se utilicen.

Asimismo, constituye injuria toda expresión ultrajante, término despectivo o invectiva que no conlleve imputación de hecho alguno. Esta misma formulación la repite el artículo 367 y siguientes del Código Penal.

El honor y la consideración no varían por el estatus de la víctima, puesto que la protección del honor se funda en los derechos a la dignidad de las personas que, en el sistema constitucional dominicano, protege el artículo 38 de la Carta Sustantiva.

Como valor social, el honor es fundamental para el desarrollo pleno de la personalidad. De la reputación o el buen

nombre que gocen las personas va a depender su prestigio y, consecuentemente, sus posibilidades de crecimiento social, político y comercial.

8. DERECHO A LA INTIMIDAD

Alejandro Moscoso Segarra, en su obra *Las intervenciones telefónicas y la afectación al derecho fundamental a la intimidad*, resalta esta definición del profesor José María Chillón Medina: "el derecho a la intimidad en suma, hace referencia a la obligación por parte de los poderes públicos y de los particulares de respetar un ámbito de privacidad de las personas"[11].

El derecho a la intimidad tiene por objeto el respeto de un ámbito de vida privada, personal y familiar, que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás.

Pese a que se reconoce claramente cuál es el objeto de este derecho, no hay unidad en la doctrina jurídica actual sobre si designarlo como derecho a la intimidad o la privacidad, por lo cual es frecuente encontrarse con autores que aluden a él de manera indistinta, utilizando los dos vocablos.

Autores como Carreras Serra refieren que la privacidad es más amplia que la intimidad, puesto que mientras la intimidad protege las esferas en que se desarrollan las facetas singularmente reservadas a la vida de las personas, la privacidad constituye un conjunto más amplio, más global, de facetas de su personalidad que, aisladamente consideradas, pueden

[11] Moscoso Segarra, Alejandro, *Las intervenciones telefónicas y la afectación al derecho fundamental a la intimidad,* CENDIJD, Santo Domingo, 2014, p. 36.

carecer de significación intrínseca, pero que coherentemente entrelazadas entre sí, arrojan como precipitado un retrato de la personalidad del individuo que este tiene el derecho de mantener reservada.

De su lado, Marc Castillo define la intimidad como el derecho del ciudadano no solo a preservarse una esfera de la vida propia como secreta e intangible a los demás, sino también a ostentar la capacidad para evitar su manipulación o instrumentalización. La intimidad, más que un derecho a no ser molestado, es un derecho de participación y control de las informaciones que afectan a las personas y sobre las que el interesado está legitimado para incidir en la forma y contenido de su divulgación, ámbito este en el que se suele producir un gran porcentaje de las intromisiones ilegítimas[12].

En el mundo de las redes sociales, la consagración de este derecho tiene más vigencia que nunca, por los avances logrados por la tecnología y los medios electrónicos de comunicación. Hay que admitir que son inusitadas las implicaciones que conlleva para la vida privada de las personas el desarrollo experimentado por la tecnología satelital y los medios para practicar técnicas de grabación de la voz, de imágenes y de lugares. De no ser regulado el uso de estos medios, no sería posible un mínimo de calidad de la vida humana. Sobre ese particular, nos dice Herrero Tejedor que una vida privada que es objeto de investigaciones y divulgaciones no es verdaderamente libre: se encuentra trabada por el conocimiento que de ella adquieren la autoridad o los particulares. Una correspondencia cuyo secreto está expuesto a

[12] Castillo, Marc, citado por Carrera Serra, op. cit., p. 76.

ser violado no permite a sus sujetos la libre expresión de sus pensamientos y sentimientos.

A esto hay que reseñar la deleznable práctica de las autoridades de entrometerse ilegalmente en la vida privada de las personas para adquirir conocimiento de ciertos elementos de la intimidad, tales como las opiniones políticas o religiosas.

Sobre este último aspecto, el Tribunal Constitucional ha sentado por sentencia TC/0200/13, el principio de exclusividad judicial como requisito *sine qua non* para intervenir las comunicaciones privadas de los particulares. Es decir, que para la adopción de cualquier medida que esté destinada a la intervención de las comunicaciones de los particulares, para que la misma no vulnere el derecho al secreto y privacidad de la comunicación debe observarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

i) La existencia de una ley que establezca los procedimientos de intervención, la cual debe apegarse a las limitaciones contenidas en la Carta Fundamental.
ii) La intervención debe ser dispuesta por una ordenanza emitida por un juez competente.
iii) La ordenanza del juez debe estar debidamente motivada, por involucrar dicha intervención, en principio, una transgresión al derecho del secreto y privacidad de las comunicaciones **(TC/0200/13).**

9. REGULACIÓN DEL DERECHO A LA INTIMIDAD

El derecho a la intimidad está consignado en el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

y en el artículo 17 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Ambos convenios establecen que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o su reputación. Además, prescriben que quien sufra estas intromisiones tiene derecho a la protección de la ley. En la Constitución dominicana dicha prerrogativa se encuentra enunciada en el artículo 44 del texto sustantivo.

En el orden de la legislación, la Ley 172-13, sobre Protección de Datos de Carácter Personal, así como las leyes 53-07, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología y 153-98, de Telecomunicaciones, configuran, junto al Código Penal, el ámbito protector de este derecho.

Esta última norma prevé, en su artículo 337, modificado por la Ley 24-97, penas de seis meses a un año, y multa de veinticuatro mil a cincuenta mil pesos por el hecho de atentar voluntariamente contra la intimidad de la vida privada de las personas. El delito se puede cometer a través de la captación, grabación o transmisión sin consentimiento de palabras pronunciadas de manera privada o confidencial y de la imagen de una persona que se encuentra en un lugar privado.

El texto legal prescribe que cuando los actos mencionados han sido realizados con el conocimiento del interesado, sin que se haya opuesto a ello, se presume su consentimiento. Se impone la misma pena el hecho de conservar, llevar o dejar llevar a conocimiento del público o de un tercero, o utilizar, de cualquier manera que sea, toda grabación o documento obtenido mediante los procedimientos más arriba indicados. Cuando la violación descrita se comete por vía de la prensa o audiovisual, se aplican las disposiciones particulares de la Ley

6132, de Expresión y Difusión del Pensamiento, en la determinación de las personas responsables.

Igualmente, se castiga con prisión de seis meses a un año y multa de diez mil a veinte mil pesos a quienes, por teléfono, perturben la paz de las personas mediante amenazas, intervenciones obscenas, injurias difamatorias o mentirosas contra el receptor de la llamada o cualquier miembro de su familia.

De su lado, la Ley 53-07, de Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, dispone en su artículo 19 que "el uso, sin causa legítima o autorización de la entidad legalmente competente, de sistemas electrónicos, informáticos, telemáticos, de telecomunicaciones, o dispositivos que pueden servir para realizar operaciones que atenten contra la privacidad en cualquiera de sus formas, se sancionará con la pena de seis meses a dos años de prisión y multas de cinco a cincuenta veces el salario mínimo".

10. EL DERECHO A LA PROPIA IMAGEN

En la Constitución dominicana, el derecho a la propia imagen está consignado en el artículo 44, y deviene en un límite para el ejercicio del derecho de difundir, que junto a los derechos de investigar y recibir, constituyen los tres atributos de la libertad de expresión.

El Tribunal Constitucional español ha dicho que el derecho a la propia imagen, lo mismo que el derecho al honor y a la intimidad, forma parte de los derechos de la personalidad, y como tal, garantiza el ámbito de libertad de una persona respecto de sus atributos más característicos, propios e inmediatos, como son la imagen física, la voz o el nombre, cuali-

dades definitorias del ser propio y atribuidas como posesión inherente e irreductible a toda persona. El principio lo esboza, en esencia, una sentencia de 1989, dela Primera Cámara Civil de la Corte de Casación francesa: la simple utilización sin autorización de la imagen de una persona física es, por principio, reprensible. Todas las personas, desconocidas o célebres, pueden oponerse a una reproducción de su imagen.

El derecho a la imagen de las personas deviene en una doble dimensión: como un derecho moral y como un derecho patrimonial. En su expresión como un derecho moral, es una prerrogativa de la personalidad, inherente a la condición humana e imprescindible para el desenvolvimiento pleno de la vida de las personas. Su tutela está garantizada por el artículo 8, inciso 6, de la Constitución.

Desde el punto de vista patrimonial, este derecho otorga a la persona la facultad de reproducir su propia imagen cuando desee, y exponerla, publicarla o venderla al mercado, es decir, comercializarla. También implica la posibilidad que tiene una persona de prohibir a un camarógrafo la filmación de su imagen sin su consentimiento, la reproducción de la misma o su divulgación por cualquier medio. En esta dimensión patrimonial, el derecho tiene, a su vez, un doble atributo: de un lado, el derecho de explotar comercialmente la propia imagen, y de otro, impedir que puedan hacerlo a sus expensas, lo cual equivaldría a un enriquecimiento injusto. El goce de este derecho se puede fundamentar en el artículo 544 del Código Civil, que establece la propiedad como un derecho del que se puede gozar, y disponer de las cosas del modo más absoluto, con tal que no se haga de ellas uso prohibido por las leyes y los reglamentos.

Sobre este particular, es bueno precisar que aun tratándose de un derecho patrimonial, una persona no puede vender su imagen a perpetuidad, puesto que ello equivaldría a caer en una situación similar a la esclavitud. Lo que una persona puede hacer es autorizar a terceros a utilizar su imagen para fines comerciales específicos, como una campaña publicitaria, la filmación de una película, la grabación de una producción discográfica. Por esa razón, este tipo de autorizaciones está regularmente estipulada en contratos. Para algunos autores, estos convenios sobre la comercialización de la imagen reúnen todos los requisitos que perfeccionan el contrato: la existencia de un consentimiento; el objeto, que es el uso de la imagen y las condiciones pactadas; y, por último, la causa del contrato: la remuneración económica, por una parte, y el servicio que obtiene la agencia publicitaria, el periodista, etc., por otra parte.

En República Dominicana no existe una ley general de protección a la imagen de las personas pero, además de la Constitución, podemos encontrar algunos textos que contemplan este derecho, como el artículo 338 del Código Penal, modificado por la Ley 24-97, que sanciona con prisión de uno a dos años y multas de cincuenta mil a cien mil pesos a aquellas personas que incurran en el hecho de publicar, por cualquier vía que sea, el montaje realizado con las palabras o la imagen de una persona sin su consentimiento, si resulta evidente que se trata de un montaje o si no se hace mención expresa de ello.

Más recientemente, la Ley 192-19, sobre Protección a la Imagen, Honor e Intimidad Familiar Vinculados a Personas Fallecidas en Accidentes ha puesto el punto de mira en los efectos que generan las redes sociales y los medios de comunicación en los derechos de la personalidad.

En cuanto a la reparación civil del daño, esta se fundamenta en el artículo 1382 del Código Civil, que rige la responsabilidad delictual de derecho común.

11. CRÍTICA A FUNCIONARIOS Y PERSONAS DE NOTORIEDAD PÚBLICA

El honor, la intimidad y la propia imagen son derechos de la personalidad que tienen las características de irrenunciables, inalienables e imprescriptibles.

Sin embargo, no se puede negar que existe una doctrina consolidada que admite una cierta "dosificación" de estos derechos en aquellas personas cuyas profesiones tienden a su mediatización: personas famosas, funcionarios públicos, políticos, artistas, deportistas, etc. Estas personas deben, con frecuencia, soportar más intromisiones en sus vidas privadas o en su honor que aquellas que han optado por una vida discreta y apartada de los medios de comunicación. En tal sentido, el Tribunal Constitucional, en su sentencia TC/0011/12 ha hecho acopio de la jurisprudencia comparada para delimitar el interés público de las informaciones que atañen a personas públicas.

Sobre el particular, se considera que las personas públicas o que voluntariamente adoptan tal condición ante un hecho, deben soportar un cierto mayor riesgo de lesión a sus derechos de la personalidad.

Del mismo modo, en la sentencia TC/0084/13 del 4 de junio de 2013, nuestro Constitucional apuntaló el deber de los funcionarios públicos de someterse a la crítica pública: *Respecto de las limitaciones de la protección de la vida privada*

de los funcionarios públicos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado –mediante jurisprudencia que nos vincula y respecto de la cual este Tribunal expresa su conformidad- que "en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. En relación con el carácter de interés público, la Corte sostiene que prevalece *la protección a la libertad de expresión respecto de las opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes.*

Esta situación se explica por la razón de que la libertad de información, y muchas veces la de expresión, se ejercen sobre temas que tienen la condición de ser de interés público, y estos hechos, regularmente, arrastran consigo a sus actores, por lo cual se ve socavado el derecho a la intimidad o al honor de esas personas. Así, un depositario de la autoridad o una persona que dirija una institución que reciba recursos oficiales deben ser más tolerantes que un particular frente a las críticas que se les hace a sus gestiones.

Sin embargo, no es una situación de desventaja absoluta. La tendencia actual de los tribunales franceses admite que aquellos que viven de su imagen pública propenden a ser más vigilantes y cautelosos que las demás personas. Por consiguiente, las indemnizaciones que deben recibir por intromisiones ilegítimas en sus derechos al honor o a la intimidad, han de ser mayores que las del común de las personas.

APORTES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA INMOBILIARIA REGISTRAL

Mag. Wilson Gómez Ramírez
Juez emérito del Tribunal Constitucional de la República Dominicana

El aporte que en lo concerniente al derecho que sobre la propiedad inmobiliaria registrada tienen las personas ha sido objeto de un especial tratamiento por parte de nuestro Tribunal Constitucional, de tal manera que, sin lugar a la menor duda, sus decisiones han contribuido con el acrecentamiento de los niveles de seguridad jurídica en esta importante actividad que tanto incide en la economía nacional, toda vez que el crédito territorial gravita en el desarrollo turístico, en el comercio en general y en las familias.

Las sentencias emitidas por este colegiado, dada su repercusión por ser sus decisiones definitivas, irrevocables y constituirse en precedentes vinculantes, han permitido que cada vez más personas logren acceder, con un marcado nivel de seguridad, a la justicia constitucional, cuestión que sufraga en favor del alcance de una protección efectiva ante la

conculcación del derecho de propiedad que recae sobre una propiedad inmobiliaria.

Este quehacer jurisprudencial ha contribuido con el fortalecimiento del orden constitucional, bajo el predicamento del respeto de la dignidad humana y la procura del bienestar general, protegiendo los derechos y garantías fundamentales de todos y todas.

La incorporación del Tribunal Constitucional a la vida jurídica dominicana, por medio de la versión constitucional de 2010, sin menor resquicio de duda de ninguna índole, ha representado un paso trascendente, útil y acertado; de manera que, como ha afirmado atinadamente el presidente del Tribunal Constitucional y maestro de esta materia, magistrado Milton Ray Guevara, en el marco de la primera audiencia de esta Alta Corte, el 26 de enero de 2012:

"La Constitución de 2010 es la continuación, con las adaptaciones que impone el momento actual, de lo más elevado y perdurable del ideario constitucional duartiano. Un ideario que tiene en su centro la promesa de una República que tenga en la ley la fuente única de toda autoridad legítima; en la separación de poderes, el muro de contención de la arbitrariedad; y en los derechos y libertades, las únicas posibilidades válidas de progreso y desarrollo: aquel que tiene el ser humano como su finalidad y su razón de ser (…) La Constitución de 2010 confiere, pues, vigencia, y garantiza la continuidad a una experiencia constitucional que encuentra en el proyecto de Juan Pablo Duarte uno de sus puntos de partida esenciales".

Ahora que el sistema inmobiliario registral de la República Dominicana acaba de arribar a su primer centenario, y dadas las amenazas que, de manera recurrente, suelen cernirse

de cuando en cuando contra el mismo, el Tribunal Constitucional dominicano se erige como una robusta columna de garantía que le sostendrá, y será a la larga el blindaje determinante para su preservación, dados los precedentes y la jurisprudencia que se produce día a día, así como por promoción al rango constitucional que hizo el constituyente que, con singular ingenio, intervino en la conformación de la Norma Suprema de 2010 y que esta Alta Corte ha avalado de manera firme y constante.

Ciertamente, como se ha dicho tantas veces, las jurisdicciones constitucionales han incidido tanto en la vida jurídica de los países donde han sido establecidas que sin ellas no resultaría siquiera concebible el buen funcionamiento de los poderes públicos, órganos estatales, ni el ejercicio pleno de los derechos y garantías fundamentales y constitucionales por parte de los ciudadanos y ciudadanas.

Resulta oportuno citar al acreditado jurista y profesor Dominique Rousseau, de la Escuela de Derecho de la Universidad La Sorbona, París, Francia, quien, con ocasión de su magnífica ponencia titulada "La justicia constitucional, instrumento para medir la democracia", hecha en el marco del Primer Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional, celebrado en nuestro país bajo los auspicios de nuestro Tribunal Constitucional, en 2014, expresó:

> "Como proyecto de una sociedad justa -escribió Habermas-, una Constitución articula el horizonte de expectativas de un futuro cada vez anticipado en el presente; este es un proyecto no terminado". Por lo tanto, el único requisito normativo que estos principios enuncian, es la de hacer en la actualidad las promesas que se anuncian. Y le corresponde al Tribunal Constitucional, en particular, por su interpretación permanente de los principios

> fundamentales, mantenerlos vivos, abiertos, para ser siempre redefinidos. Proyecto inconcluso, la Constitución social continúa para siempre".

En una materia tan especializada como resulta la inmobiliaria, creemos necesario, como lo ha hecho el Tribunal Constitucional dominicano al momento de emitir sus decisiones, recurrir a una metodología con una suficiente carga pedagógica; de ahí que describiremos el sistema que rige para el tópico inmobiliario-registral, luego nos referiremos brevemente al impacto de las sentencias y a sus contenidos.

Descripción del sistema

El Estado es garante de la certidumbre y de la existencia del derecho registrado; se le reputa propietario originario de todas las tierras sin titular conocido. De ahí que el derecho en este sistema es perpetuo, no existe la usucapión o prescripción adquisitiva ante un terreno objeto de registro.

La fuerte eficacia de la fe pública de este sistema es digna de ser destacada, pues, desde el punto de vista de la inscripción, el contenido registral produce un efecto ***iuris et de iure***, se presume exacto. Esta presunción de exactitud produce que la certeza y el carácter de verdad sean inherentes a todo documento o información que libre la oficina registral. Cabe destacar que este sistema es constitutivo. Además, la inscripción es convalidante, en principio, purga la titularidad en relación con cualquier nulidad, pues goza de la garantía y protección del Estado.

Ventajas del sistema

El sistema Torrens propicia la seguridad jurídica, y esta sufraga a favor el incremento del crédito territorial y tráfico inmobiliario, toda vez que los negocios jurídicos se realizan bajo un clima de certeza.

En esta estructura registral, toda persona provista de un interés legítimo puede acceder a la consulta del inmueble de su interés, comprueba el tracto sucesivo, el historial del inmueble o finca, todo con singular transparencia.

La inmatriculación, primer registro o registro original, permite la incorporación del inmueble al sistema, mediante un cuidadoso procedimiento que hace posible la depuración de los derechos y que culmina con expedición del Certificado de Título o Título Real.

La inmatriculación o primer registro en el sistema Torrens es voluntario; no obstante, tan pronto el inmueble es objeto de saneamiento e ingresado a dicho sistema, el mismo queda sometido a su rigor.

La propiedad inmobiliaria se integra a la publicidad, se cumple el principio de especialidad, plano catastral, sus linderos, su descripción técnica, su extensión superficial y con los nombres de sus titulares.

Desde el punto de vista de los efectos de la inscripción, es constitutivo, y la presunción de exactitud del sistema Torrens es *iuris et de iure*, es de una fuerte eficacia registral, garantiza la fe pública registral; de ahí la protección al tercero registral de buena fe y a título oneroso. Pero, además, la inscripción es convalidante; en principio, purga la titularidad en relación con cualquier nulidad, pues goza de la garantía y protección del Estado.

El sistema Torrens "(…) es un sistema que reduce la conflictividad, permite prescindir del costoso concurso de profesionales asesores y consigue una razonable seguridad del tráfico y del crédito", afirman Antonio Manzano Solano y María del Mar Manzano Fernández.

En el sistema Torrens la inmatriculación controla topográficamente la realidad de la finca y hace de la primera inscripción una declaración pública de propiedad, con presunción *iuris et de iure* de propiedad (que indemniza como acto expropiatorio a quien por ello fuera privado de su propiedad efectiva)".

Con respecto al sistema Torrens, el tratadista del derecho inmobiliario registral argentino Gabriel de Reina Tartiére señala: "(...) la inscripción viene a otorgar al interesado un título indestructible (*indefeasibility*), salvo en supuestos de fraude, error, nulidad o doble inmatriculación".

Algunas limitaciones atribuidas al sistema

Algunos tratadistas han expresado que en el sistema Torrens se le presta atención a la primera inmatriculación o primer registro, pero solo se otorgan garantías en esta fase, no así en las operaciones de transferencias o afectaciones de derechos posteriores, las cuales tienen reservado un procedimiento sencillo, que facilita el fraude. También se aduce que la inatacabilidad y fuerza probatoria absoluta del Certificado de Título puede causar serios perjuicios al titular de los derechos, pues resulta posible que se hagan publicaciones orientadas a afectar sus derechos, que escapen de su conocimiento, produciendo el consiguiente daño.

El clásico tratadista español de la materia inmobiliaria, Ramón María Roca Sastre, al referirse a este sistema asegura que "(...) si bien puede producirse como resultado técnico del sistema una efectiva expoliación del verdadero propietario, no obstante, este no es un defecto exclusivo del sistema australiano, pues todo régimen hipotecario de desenvolvimiento técnico hace posible las adquisiciones a ***non dómino***" (adquisición del inmueble de manos de quien no tenía derecho para transmitir).

Lo cierto es que estas críticas carecen hoy día de asidero. Las mismas se han formulado bajo una óptica de tratadistas que se mantienen a mucha distancia, atados a la idea de un sistema Torrens enmarcado en sus orígenes, en la mitad del siglo XIX.

En la especie, se ha perdido de vista que ya, en estos tiempos, cada sistema registral experimenta una importante evolución y transita hacia la modernidad determinada por los avances tecnológicos; hoy, por lo general, poco importa el tipo sistémico de que se trate; en todo caso, se procura afanosamente el perfeccionamiento del sistema registral y la adecuación del mismo a la necesidad de ofrecer seguridad jurídica, certeza en cuanto a lo que publicita y la eficiencia basada en la llamada seguridad de tráfico inmobiliario, así como en la necesidad de fomentar el crédito territorial, que propugna por las mayores garantías y el despacho oportuno de las actuaciones y expedientes registrales, bajo el convencimiento del innegable impacto que tiene la oficina registral en el desarrollo económico y social de cada país.

En el caso dominicano, es cuestión de principio en la Ley de Registro Inmobiliario considerar que el sistema Torrens "es

la base y pilar de nuestro derecho de registro inmobiliario, y por lo tanto debe reforzarse su aplicación, adecuándolo a la modernidad de los tiempos actuales".

Efectivamente, a partir de comenzar a funcionar el Tribunal Constitucional dominicano, se ha iniciado una importante etapa de nuestra vida jurídica, pues, aunque este colegiado ha identificado claramente los alcances y límites que entraña su responsabilidad como máximo intérprete constitucional, otorgando la mayor amplitud a la presunción de constitucionalidad de la ley, la cual se sustenta en la concepción de que el legislador no ha obrado con el deliberado propósito de transgredir la Constitución.

El impacto y aporte del Tribunal Constitucional en el derecho de propiedad inmobiliaria

En general, se entiende que una de las necesidades más sentidas es el funcionamiento efectivo de la estructura institucional que asegure la eficacia y efectividad de los derechos sociales y económicos, por medio de mecanismos que propicien las garantías de estos.

Es necesario reconocer la verdadera importancia de los derechos económicos sociales, pues estos son los derechos que gravitan de manera determinante en el crecimiento y desarrollo económico, cuestión que impulsa el progreso social de los pueblos.

El Estado Social y Democrático de Derecho instituido en nuestro país con el texto constitucional de 2010 se apoya, entre otros elementos, en el respeto a la dignidad humana y los

derechos fundamentales. Naturalmente, entre estos se incluyen los derechos económicos y sociales, los cuales, al igual que los demás derechos de esta jerarquía, tienen que ser protegidos y garantizados como forma de asegurar el efectivo cumplimiento de su objetivo. La doctrina habla de la "Constitución Económica" para referirse a la parte de la Constitución que comprende los preceptos económicos capaces de tener incidencia en la operación de los poderes públicos.

La propiedad inmobiliaria está incluida en esta "Constitución económica" así denominada. Empero, comprendida de manera esencial en el artículo 51 de nuestra Norma Sustantiva. Este derecho, como todos los derechos económicos y sociales, entrañan un costo para ser garantizados; no obstante, ellos generan beneficios tan compensatorios que subvencionan el ejercicio de otros derechos de naturaleza distinta.

Decisiones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional en materia inmobiliaria registral

El Tribunal Constitucional emitió la **Sentencia TC/0090/13**, en fecha 4 de junio de 2013, determinando que la inembargabilidad del Estado no es absoluta ni entraña un privilegio constitucional, confronta dos intereses, establece con meridiana claridad la diferencia que existe entre el interés general y el interés particular.

El TC consigna al respecto lo siguiente: "Es evidente que el Estado y los particulares no están ubicados en una misma situación de hecho, sobre todo en lo concerniente a los fines que lo animan, siendo el interés público el que prima en las

actuaciones del Estado y sus instituciones, interés general que tiene una jerarquía mayor que el interés de los particulares, y que, por tal razón, cuando la ley se dirige a hacer prevalecer ese interés colectivo, debe descartarse que se está en presencia de la constitución de privilegio alguno".

La citada sentencia TC/0090/13, agregó:

> "(…) respecto del punto examinado, no obstante quedar determinado que el estatuto de inembargabilidad que la ley atribuye al patrimonio del F.P.D. no constituye un privilegio a favor de dicha institución, es preciso dejar firmemente asentado en esta decisión, que dicha inembargabilidad no opera de modo absoluto. Tanto es así, que la facultad que tiene el legislador de sustraer determinados bienes de la condición de prenda de los acreedores debe ser enfocada sobre la base de respetar principios y derechos consagrados constitucionalmente, tales como la dignidad de la persona humana, la protección del salario, el derecho a la igualdad entre personas que se encuentran en una misma situación de hecho y la tutela judicial efectiva, entre otros".El Tribunal Constitucional fijó criterio con relación a los alcances del derecho de propiedad y las obligaciones que impone la función social de esta prerrogativa, al dictar la **Sentencia TC/0205/13**, de fecha 13 de noviembre 2013, precisando:

El Tribunal Constitucional se apoyó en la jurisprudencia comparada, y al emitir la sentencia TC/0017/13, adujo que:

> "(…) el derecho a la propiedad privada no es absoluto al permitirse, por ejemplo, su restricción por razones de utilidad pública o de interés social, siempre y cuando se practique dicha limitación según los casos y las formas establecidas por la ley y de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, afirmando que, en tales casos, el principio de legalidad es una condición determinante para efectos de verificar la concurrencia de una vulneración al derecho a la propiedad, y supone que la legislación que regule la privación del derecho a la propiedad deba ser clara, específica y previsible".

El TC reafirmó su condición de garante del cumplimiento de los preceptos constitucionales en la aludida sentencia TC/0205/13, dijo:

> "(…) para privar a una persona de su propiedad, la autoridad correspondiente debe hacerlo observando las garantías establecidas en la Constitución, en sus artículos 68 y 69.10, y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el proceso consagrado para estos casos por la Ley núm. 344 de 1943, sobre expropiaciones".

En la referida decisión TC/0205/13, el colegiado constitucional añadió:

> "De la lectura del texto transcrito en el párrafo anterior se infiere que, para que una persona pueda ser privada de su propiedad de manera que la afectación a su derecho fundamental sea mínima, es preciso que se garantice: 1) la legalidad de la actuación; 2) el debido proceso y la tutela judicial efectiva; y 3) el pago previo del justo valor del bien, es decir una previa indemnización, salvo que interviniera una declaratoria de estado de emergencia o de defensa, caso en que dicho pago podría ser posterior, lo que, por cierto, no ocurre en la especie".

En la **Sentencia TC/0167/2013**, de fecha 17 de septiembre de 2013, el Tribunal Constitucional, tras la realización de una confrontación de derechos fundamentales, consideró que los derechos a la libre empresa y el derecho al trabajo deben ceder frente a la preservación del medio ambiente, toda vez que esta configura un derecho colectivo y difuso que tiene un alcance supranacional. Al respecto la Alta Corte, consignó:

> "(…) al tener los derechos de libre empresa y el derecho al trabajo componentes individuales frente al derecho colectivo y difuso que representan las medidas para la preservación del medio ambiente,

> el cual, como indicamos antes, tiene, además, un alcance supranacional, los dos primeros derechos deben ceder en su ámbito de protección frente al último, siempre y cuando quede evidenciado que una actuación particular pueda tener o tenga un efecto adverso e irreversible en el mantenimiento del equilibrio ecológico, máxime cuando la actuación a largo plazo de los particulares pudiere arriesgar la seguridad y la subsistencia de seres humanos".

Agregó el TC, en la indicada decisión TC/0167/2013:

> "En el presente caso se trata de la concurrencia de derechos cuya restricción, por un lado, pudiera estar afectando los derechos laborales y de empresa de un determinado número de personas, incluyendo al propio Estado, que pudiera verse privado de percibir ingresos económicos por concepto de exploración y explotación minera; y por otro lado, la posibilidad de que resulten afectados derechos e intereses colectivos o derechos de tercera generación que procuran el bienestar de la comunidad a través de la preservación de la ecología, la fauna, la flora y del medio ambiente, elementos estos que constituyen parte esencial de la riqueza natural, del patrimonio público y del propio futuro del pueblo dominicano".

Por medio de la **Sentencia TC/0226/14,** de fecha 23 de septiembre de 2014, el Tribunal Constitucional dominicano se refirió a la afectación arbitraria del derecho de propiedad y los atributos que el mismo confiere a la persona titular del mismo:

> "En el presente caso, al Concejo de Regidores ordenar al Tribunal de Tierras inscribir en el certificado de títulos del inmueble en cuestión, una prohibición absoluta a cualquier transacción o negociación sobre el inmueble, está impidiendo, de manera arbitraria, el uso, goce y disfrute del derecho de propiedad, lo que se traduce en una violación a dichos derechos".

El TC, dice, además:

> "(…) en razón de que el acto administrativo que fue dictado para, entre otras cosas, suspender la autorización de construcción, fue realizado en violación al debido proceso y al derecho de defensa de los hoy recurridos, y de manera particular, resultó en una franca violación a su derecho de propiedad (…) por lo que dicho acto debe ser declarado nulo".

El Tribunal Constitucional abordó, en su decisión **TC/0394/14**, de fecha 30 de diciembre de 2014, lo relativo al derecho real de usufructo, en un caso en el cual el Estado tenía un derecho de propiedad titulado y beneficiarios de un derecho de usufructo alegaron violación a su derecho de propiedad, fijando dicho colegiado su posición al respecto, al consignar:

> "(…) no siendo el usufructo que nos ocupa un derecho de propiedad, pero sí un derecho real registrado sobre un inmueble, hay que admitir que no es al Juez de Amparo a quien corresponde dirimir el conflicto que se ha suscitado, en el cual el Estado, nudo propietario del inmueble, ha desconocido, según se alega, los derechos de los reclamantes, al producir un asentamiento agrario en los terrenos objeto del usufructo, sino al Tribunal de Tierras, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario".

Agrega la indicada decisión que: "(…) la inadmisibilidad de dicha acción de amparo debe producirse porque el derecho que se alega violado no es un derecho fundamental, y los derechos fundamentales son los únicos, en caso de afectación, que pueden dar lugar a la acción de amparo, tal como lo establece el artículo 65 de la Ley No. 137-11 del 13 de junio de 2011".

Al respecto, añade dicho colegiado, en referida Sentencia TC/0226/14:

> "Se colige, entonces, que el derecho de usufructo de un inmueble, como el de la especie, no constituye ni puede ser asimilado al derecho de propiedad sobre el inmueble y, por tanto, no es un derecho fundamental cuya lesión autorice a la víctima a reclamar su protección mediante la acción de amparo".

El TC, con respecto al sistema registral dominicano tipo Torrens, se expresó en su **Sentencia TC/0093/15,** de fecha 7 de mayo de 2015, en los términos siguientes:

> "Como hemos indicado, si bien el legítimo titular es la persona que tiene el derecho registrado, no es menos cierto que, en el caso que nos ocupa, el señor R. A. R. se subrogó en tales derechos incurriendo en una primera falta al no perfeccionar tal derecho con la inscripción registral, incurriendo en una segunda falta al confiar la documentación esencial, como el Certificado de Título, acto de transferencia, copia de cédulas, etc., en manos de una persona de su confianza, Ramón Antonio Peralta Rodríguez, elementos que se conjugan para sufragar a beneficio del imperio de la existencia en la especie del tercero de buena fe a título oneroso o tercero registral".

EL Tribunal Constitucional, se pronunció así tomando en cuenta la naturaleza del sistema inmobiliario registral y valorando los principios de publicidad material y de legitimidad y protegiendo al tercero registral, siempre que su adquisición sea el resultado del cumplimiento de las exigencias básicas establecidas para que se configure el tercero registral o tercero de buena fe; es decir: que haya hecho su adquisición de buena fe, a título oneroso, y que el derecho de propiedad de que se trate se haya constituido, o sea, que el mismo se haya inscrito en el Registro de la Propiedad o Registro de Títulos.

El Tribunal Constitucional, en la **Sentencia TC/0594/17**, de fecha 2 de noviembre de 2017, valorando el principio registral de inscripción, se refirió al tercer adquiriente, tercero registral o tercero de buena fe a título oneroso, en los términos siguientes:

> "(…) es oportuno enfatizar que, entre las condiciones del sistema registral dominicano, a fin de que quede configurado el 'tercer adquiriente de buena fe a título oneroso', o tercero registral, es necesario que quienes invoquen tal condición hayan inscrito su derecho, toda vez que la legitimidad del titular o titulares del derecho la otorga el registro o inscripción en el libro de la oficina registral.

También aseveró que, en el caso en cuestión, no se probó la mala fe ni actuación dolosa alguna, ni que la adquisición no fue a título oneroso, respecto de los referidos derechos, además de que, los inmuebles objeto de la litis se encontraban bajo el poder de los recurridos, no en poder de los continuadores jurídicos o recurrentes.

La referida decisión constitucional TC/0594/17, además, consignó:

> "(…) no violentó el derecho a la propiedad, ni el derecho de la tutela judicial efectiva y debido proceso de los ahora recurrentes, señor F. G. y compartes, sino que empleó una perspectiva jurídica, tal como se argumentó anteriormente, en procura de buscar la protección del sistema de registro público de la propiedad inmobiliaria de la República, protegiendo a todas luces, los derechos de las personas que cumplen cabal y válidamente con los requerimientos del referido sistema y, con ello, el Poder Judicial salvaguarda la seguridad jurídica de dicho sistema".

Podemos asegurar entonces, como se evidencia, que el Tribunal Constitucional dominicano acogió las exigencias

establecidas por la jurisprudencia y la doctrina comparadas, a los fines de que se caracterice el tercer adquiriente, tercero registral o tercero de buena fe a título oneroso, los cuales son: a) adquisición de buena fe; b) a título oneroso, y, c) que el derecho se haya inscrito en el Registro de la Propiedad o Registro de Títulos.

En lo que concierne a decisión judicial relativa a la adjudicación de una propiedad inmobiliaria con motivo de una venta en pública subasta, la Alta Corte se mantuvo apegada a la tradición jurisprudencial, y emitió la **Sentencia TC/0044/15**, de fecha 15 de marzo de 2015, tras ser apoderada de una acción directa de inconstitucionalidad, señalando:

> "En el caso de las ventas en pública subasta con sentencias de adjudicación inmobiliaria, según ha establecido tradicionalmente la jurisprudencia dominicana, la única posibilidad de atacar dicha sentencia de adjudicación de inmuebles, resultante de dicho procedimiento, es mediante una acción principal en nulidad, no así por vía de una acción directa de inconstitucionalidad".

En la referida Sentencia TC/0044/15 se establece: "El éxito de dicha acción principal en nulidad dependerá de que el demandante pruebe que se ha cometido un vicio de forma al procederse a la subasta en el modo de recepción de las pujas, o que el adjudicatario ha descartado a posibles licitadores que se han valido de maniobras, tales como dádivas, promesas o amenazas, o por haberse producido la adjudicación en violación a las prohibiciones del artículo 711 del Código de Procedimiento Civil; en tal virtud, la presente acción deviene inadmisible, al no tratarse de ninguna de las normas susceptibles de ser atacadas mediante el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad identificadas en los

artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la referida Ley núm. 137-11".

Con relación al derecho de propiedad registrado con anterioridad a la declaratoria de área protegida, el Tribunal Constitucional se pronunció mediante la **Sentencia TC/0211/15**, de fecha 13 de agosto de 2015, apuntando al respecto:

> "De lo anterior se colige que el referido título recae sobre una propiedad privada y que, por ende, el Estado debe seguir el procedimiento correspondiente a la expropiación para poder disponer del mismo. Y es que, concluir lo contrario, sería facultar al Estado a apropiarse de un inmueble de propiedad privada, sin la necesidad de pagar un justo precio por el mismo".

El Tribunal Constitucional protege al titular registrado al aseverar:

> "(…) el derecho de propiedad consagrado en el certificado de título a favor de G. R. D., S.A., debe ser respetado de manera completa, toda vez que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales no cuenta con ninguna autorización que ampare la utilización del inmueble propiedad de la hoy recurrida (…) En efecto, conforme a lo previamente mencionado, si el Estado tenía interés en utilizar esta propiedad, debía seguir el procedimiento de declaración de utilidad pública establecido en la Constitución y en la ley. Sin embargo, de la documentación revisada y de la misma aquiescencia dada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se comprueba que no ha existido tal procedimiento".

El Tribunal Constitucional emitió la **Sentencia TC/0268/15**, en fecha 18 de septiembre de 2015, y al respecto, dijo:

> "(…) el objeto de la demanda original era la nulidad del Certificado de Título que ampara el derecho de propiedad del referido

> inmueble; sin embargo, la referida nulidad se fundamentaba en que la expedición de este fue la consecuencia de un fraude cometido por el señor C.M., en contubernio con los recurrentes y en perjuicio de los recurridos".

Agregó el colegiado constitucional, en la referida sentencia TC/0268/15, lo siguiente:

> "Dicho fraude consistió, según consta en la sentencia recurrida, en que el señor C.M. vendió a los recurrentes el inmueble de referencia amparándose en un poder que supuestamente le habían otorgado los recurridos, en calidad de propietarios del inmueble objeto del contrato. De lo anterior resulta que la irregularidad del Certificado de Título no podía establecerse sin revisar la validez del poder y del contrato de venta. De manera que los tribunales del Poder Judicial podían, como lo hicieron, examinar los dos últimos documentos, sin violar el principio de inmutabilidad del proceso, porque los mismos constituyen el origen del Certificado de Título".

El TC consignó, además, en dicha decisión TC/0268/15:

> "(…) este Tribunal reitera que resulta necesario evaluar la legitimidad del poder para venta y del acto de venta cuestionados, con la finalidad de determinar quiénes eran los verdaderos propietarios del inmueble objeto de litis. Por otra parte, no podemos dejar de lado el hecho de que en la jurisdicción inmobiliaria no pueden coexistir documentos que establezcan contradicción en los derechos de propiedad sobre un mismo inmueble, sobre todo si se está conociendo una litis sobre el indicado derecho de propiedad".

El Tribunal Constitucional dictó la **Sentencia TC/0438/15**, de fecha 30 de noviembre de 2015, en la cual se destaca la importancia de la publicidad registral. En este sentido, dijo:

> "La medida tomada por el Registrador de Títulos del Distrito Nacional, debe ser vista como una medida preventiva y protectora de los derechos de terceros, compradores de buena fe, para que, al momento de adquirir cualquier propiedad, tuvieran conocimiento de que sobre ese inmueble pesa una litis pendiente de decisión, lo que corresponde a su responsabilidad como garante de la publicidad registral del inmueble, de conformidad con el artículo 72 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, que establece: "Publicidad registral. Es la publicidad referida al inmueble, sus titulares y el estado jurídico del mismo".

En la indicada decisión TC/0438/15, el TC, agregó:

> "Por lo que, contrario a lo decidido por el juez de amparo, este tribunal entiende que el Registrador de Títulos actuó correctamente y que la medida tomada por este protege preventivamente los derechos alegados por las partes, hasta tanto intervenga la decisión de la Suprema Corte de Justicia, respecto de la litis principal sobre la propiedad del inmueble, derivada de la compra por parte del ex esposo de la recurrente y el hermano de éste y luego vendido a la parte recurrida, y que la recurrente invoca que es parte de una comunidad conyugal no disuelta tras su divorcio".

En la sentencia **TC/0485/15,** del 6 de noviembre de 2015, el Tribunal Constitucional abordó lo concerniente a la restricción establecida para el litoral costero y la pleamar, precisó en este sentido:

> "(…) ha quedado claramente establecido que a la sociedad comercial A., S.A., no se le ha vulnerado su derecho de propiedad y en el acceso a dicha propiedad, constitucionalmente protegido por el referido artículo 51 numeral 2, de la Constitución dominicana, ya que tal como lo han expresado todas las sentencias dictadas con ocasión de los recursos ordinarios interpuestos, sí posee un certificado de título revestido con todas las garantías que le concede la ley y donde ha quedado manifiestamente delimitado el alcance de

> su propiedad dentro del ámbito del inmueble objeto de la litis en cuestión. La entidad ahora recurrida A.V.A.P.L.A., ubicada dentro de la franja de los sesenta metros (60m de la pleamar) propiedad del Estado, por ser zona de dominio público, no ha violentado ningún derecho de propiedad privada".
>
> Agregó la sentencia citada TC/0485/15, lo siguiente: "(…) tanto las personas físicas y como las morales que detenten propiedades cercanas o contiguas al acceso a las zonas correspondientes a la franja de sesenta metros (60m) de la franja de pleamar (…) no pueden obstaculizar el libre acceso a las playas, costas y riberas (…)".

El Tribunal Constitucional libró la **Sentencia TC/0519/15**, de fecha 10 de noviembre de 2015, resaltando el rol del Abogado del Estado, como Ministerio Público ante la Jurisdicción Inmobiliaria, en tal sentido consignó:

> "Se advierte entonces que, en verdad, tal y como lo ha aseverado la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional hizo una errónea apreciación de los hechos y una injusta aplicación del derecho, toda vez que el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria, frente la existencia de un Certificado de Título y de un informe relativo al inmueble, aprobado y revisado por la Dirección de Mensuras Catastrales, estaba compelido a otorgar el auxilio de la fuerza pública al recurrido en revisión constitucional (…) en ese sentido, la Constitución de la República precisa en el párrafo I del artículo 169: "En el ejercicio de sus funciones, el Ministerio Público garantizará los derechos fundamentales que asisten a ciudadanos y ciudadanas (...)".

Este colegiado, en su **Sentencia TC/0530/15**, de fecha 19 de noviembre de 2015, ocasión en que, al analizar de los

medios de inconstitucionalidad invocados, reiteró y enfatizó su criterio establecido en la decisión TC/0088/12, del 15 de diciembre de 2012, puntualizando:

> "El derecho de propiedad ha sido definido por la jurisprudencia constitucional dominicana, al igual que establecidas sus tres (3) dimensiones, de la siguiente manera: Que la concesión del derecho de propiedad tiene tres dimensiones para que pueda ser efectivo, como son: el goce, el disfrute y la disposición. Este derecho ha sido definido como el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos. En ese sentido, la Constitución dispone en su artículo 51 que: "El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes".

El Tribunal Constitucional, en la indicada decisión TC/0530/15, dijo:

> "(…) el Tribunal considera que no deben confundirse las figuras de la hipoteca con la del embargo inmobiliario, pues si bien tienen una vinculación entre sí, se trata, sin embargo, de situaciones jurídicas diferenciables. En efecto, la hipoteca es una garantía real que, sin desposeer al deudor propietario del inmueble hipotecado, le confiere al acreedor un derecho de persecución que le permite en caso de incumplimiento de la obligación, vender el bien dado en garantía a fin de obtener el pago de su acreencia. La hipoteca es una garantía jurídica. El embargo inmobiliario, en cambio, es la vía de ejecución en virtud de la cual el acreedor pone en manos de la justicia y hace vender el o los inmuebles de su deudor, a fin de obtener el pago de su crédito por la venta de estos. El embargo inmobiliario no siempre se inicia a partir de una hipoteca convencional, sino de la existencia de un título ejecutorio (sentencia definitiva, pagaré notarial, hipoteca judicial, hipoteca legal de la mujer casada, etc.)".

Esta sentencia TC/0530/15, también establece:

> "En efecto, tanto el reconocimiento de una obligación, como el establecimiento de una garantía hipotecaria que respalde su cumplimiento, constituyen una manifestación del "principio de la autonomía de la voluntad", entendido como la facultad que corresponde a toda persona para establecer libremente las relaciones jurídicas que entienda de lugar dentro del marco del derecho; por tanto, la reglamentación legal del procedimiento para hacer efectivo por la vía del embargo inmobiliario el cobro de la acreencia consentida por el deudor, no puede ser interpretado como una violación al derecho de propiedad".

Con motivo de un contrato de opción de compra que no contempló devolución en ninguna proporción de la suma de dinero avanzada, el Tribunal Constitucional libró la **Sentencia TC/0610/15**, de fecha 18 de diciembre de 2015, en la cual fija la siguiente posición:

> "En efecto, el hecho de que dicho tribunal validó la resolución judicial del contrato, ordenando la devolución del bien inmueble, pero no de la suma parcial o total de lo que había sido avanzado para la compra de éste, torna la situación en violatoria a los derechos fundamentales de los recurrentes en revisión jurisdiccional. Tanto los tribunales inferiores como la Suprema Corte de Justicia, actuaron desconociendo –directa y gravemente– las disposiciones relativas al artículo 1184 del Código Civil, lo que, además de constituir un severo atentado a la seguridad jurídica que debe existir, vulnera principios y derechos fundamentales de los hoy recurrentes".

El TC, en esta decisión judicial TC/0610/15, también se pronunció en los siguientes términos:

> "En este sentido, la supraindicada actuación violenta el derecho de igualdad –consagrado en el artículo 39 de la Constitución

> dominicana–en perjuicio de los recurrentes en revisión jurisdiccional, ya que conlleva un tratamiento distinto –sin justificación alguna– en perjuicio de los hoy recurrentes. Esta disparidad de tratamiento se evidencia en el hecho de que, para la parte recurrida en revisión la resolución del contrato sí conlleva el efecto retroactivo –devolución del bien inmueble–, pero no así para los hoy recurrentes".

En la **Sentencia TC/0037/16**, de fecha 29 de enero de 2016, el Tribunal Constitucional hizo referencia y fijó posición con respecto a la naturaleza de los bienes comprendidos en el patrimonio histórico cultural y al derecho de propiedad, en este orden afirmó:

> "(…) en lo referente a la alegada existencia de vulneración al derecho de propiedad, que, al decir del accionante se manifiesta en el hecho de que la decisión emitida por la subdirectora técnica de la Dirección Nacional de Patrimonio Monumental le limita su derecho de poder disponer libremente de esos bienes inmuebles, este Tribunal Constitucional es de posición de que si bien este derecho tiene un carácter erga omnes, no menos cierto es que cuando se trata de bienes inmuebles que se encuentran situados dentro de los límites designados como patrimonio cultural o monumental de la nación, el derecho de propiedad queda limitado en virtud de lo establecido en el artículo 64.4 de la Constitución de la República".

En la citada sentencia TC/0037/16, el Tribunal Constitucional mismo ha referido la decisión emitida por él (TC/0208/14), precisando:

> "Sobre este particular, el Tribunal Constitucional indica: Es oportuno precisar en el caso objeto de tratamiento, que el derecho de propiedad inmobiliaria se preserva íntegro y el titular del mismo conserva bajo su imperio los atributos que de él derivan, solo que, por el efecto de la aplicación de la Constitución de la República y la ley, existen regulaciones que procuran, bajo la inspiración del

> supremo interés que reviste el patrimonio cultural de la Nación, proteger y conservar la expresión arquitectónica de las mejoras edificadas sobre dichos bienes, toda vez que dichas mejoras están ubicadas en el Centro Histórico (…) De ahí que el goce, disfrute y disposición de la propiedad no resultan afectados, con lo cual no se vulnera el derecho fundamental invocado".

En su **Sentencia TC/0602/17**, dictada el 2 de noviembre de 2017, el Alto Tribunal abordó aspectos importantes del sistema inmobiliario registral dominicano, destacando la condición del Estado como protector y garante de la propiedad inmobiliaria registrada, y la responsabilidad del Abogado del Estado. En tal sentido, expresó:

> "El principio de autenticidad o legitimidad registral involucra la autoridad del Abogado del Estado, toda vez que en nuestro sistema el Estado Dominicano, en su condición de propietario originario de la tierra, es quien emite el Certificado de Título y las certificaciones que acreditan una determinada situación, incluyendo aquella que tiene que ver con el estado jurídico del inmueble, las cuales resultan complementarias al momento de probar y garantizar la titularidad y la situación jurídica de la propiedad inmobiliaria registrada".

En la referida decisión TC/0602/17, el TC expresó: "Este principio de autenticidad o legitimidad también se vincula estrechamente al principio registral de publicidad, el cual propicia que la persona interesada acceda a la estructura de información del Registro, conozca con certeza la situación jurídica de la propiedad, esta a su vez constituye un pilar de la fe pública, en razón de la fuerza que le imprime la presunción de exactitud registral".

En la sentencia TC/0602/17, precedentemente indicada, el TC también aseguró:

> "Ciertamente, resulta incontrovertible que el Abogado del Estado tiene la responsabilidad de hacer respetar la titularidad del derecho registrado, es esta la instancia que tiene competencia y calidad para intervenir en nombre de la autoridad estatal. No solo de manera directa en el proceso de saneamiento, sino también con motivo de la adjudicación de derechos sobre la propiedad inmobiliaria registrada en los que el Estado dominicano tenga algún interés o aparente tenerlo, ya sea como titular o como garante de la seguridad jurídica".

La Alta Corte resaltó, en esta decisión TC/0602/17, la dificultad que genera la doble titularidad, consignando:

> "En la especie, se trata de dos sentencias emitidas por tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria y las mismas resultan incompatibles o contradictorias entre sí, y han dado lugar a dos registros y dos certificados de títulos con respecto a una única propiedad; cuestión que este Tribunal entiende que Afecta los referidos principios registrales e impacta negativamente en el sistema, porque genera inexactitudes registrales que se contraponen a su elevado propósito de preservar íntegramente la eficacia y certeza de la fe pública. De ahí que la cuestión abordada tiene que ser conocida y decidida bajo el estricto cumplimiento de las garantías de los derechos fundamentales, tutela judicial efectiva y el debido proceso; por tanto, en un marco que auspicie la mayor transparencia, certidumbre y seguridad, cuestión esta que garantizaría el pleno acceso de las partes a la justicia".

En un caso relativo a inmuebles sometidos régimen de condominio y a los condicionamientos del ejercicio del derecho de propiedad de los condómines o condóminos, el Tribunal Constitucional fijó posición, al dictar la **Sentencia TC/0800/17**, de fecha 11 de diciembre:

> "El Tribunal considera que, si bien es cierto que a los recurrentes les asiste el derecho de propiedad sobre su inmueble, también es cierto que este derecho debe ser ejercido en relación con los derechos de

> propiedad de los demás copropietarios del condominio, en virtud de lo establecido en la Ley núm. 5038, sobre Condominios, que condiciona, en su artículo 7, las reformas que los propietarios pudieren realizar en sus unidades funcionales (apartamentos o locales); dicho artículo dispone que: "(…) no se podrá hacer innovaciones o modificaciones que puedan afectar la seguridad estética del edificio o de los servicios comunes; ni destinarlo a fines distintos a los previstos en el reglamento del edificio y en caso de duda, a aquellos que deban presumirse (comunes) por la naturaleza del edificio y su ubicación (…)".

En su **decisión TC/0011/18**, del 18 de enero de 2018, abordando lo atinente al proceso de desalojo de una propiedad inmobiliaria, este colegiado constitucional estableció:

> "(…) el desalojo contra los ocupantes de una propiedad inmobiliaria tiene que ser la consecuencia de una decisión judicial o de un mandato proveniente de una autoridad con competencia para otorgarlo, razón por la cual: "El Consejo Estatal del Azúcar (CEA), y el jefe del Cuerpo de Seguridad Presidencial (…), actuaron de manera arbitraria e ilegal al desalojar a una persona que (…) aún en la eventualidad de la ocupación de dichos terrenos sin ningún derecho para ello, (para desalojarla) era menester apoderar a las autoridades facultadas por la ley para hacer este tipo de actuaciones, tal y como lo establece el artículo 12 de la referida Ley núm. 108-05, modificada por la Ley núm. 51- 07, del veintitrés (23) de abril de dos mil siete (2007), que refiere que es potestad del Abogado del Estado ejercer las funciones de Ministerio Público en la Jurisdicción Inmobiliaria".

En otra decisión del Tribunal Constitucional, **Sentencia TC/0426/18**, de fecha 12 de noviembre de 2018, se trató lo relacionado con la violación del derecho de propiedad por parte de la autoridad, precisando lo siguiente:

> "Es importante, entonces, reiterar que el debido proceso administrativo sirve como límite contra la eventual arbitrariedad de la administración pública en sus actuaciones. Por tanto, la exigencia de que la Administración ciña su actuación a un procedimiento previamente creado, en todos y cada uno de sus actos, constituye una garantía de que la actividad administrativa es transparente, objetiva, participativa y, sobre todo, que se realiza para garantizar el pleno respeto a los derechos de las personas que se relacionan con la administración en cuestión".

En la **Sentencia TC 0297/19**, de fecha 8 de agosto de 2019, relativa a una acción directa en inconstitucionalidad contra el artículo 135 del Reglamento núm. 1737-2007, del 12 de julio de 2007, de los Tribunales Superiores de Tierras y de Jurisdicción Original, modificado por la Resolución núm. 01/2016, dictada por el Consejo del Poder Judicial, el ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016), el Tribunal Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

> "Yerra la parte accionante en sus consideraciones, ya que, por el contrario, la norma impugnada de hecho prevé la posibilidad de que el juez apoderado de la litis sobre derecho registrado, posteriormente, por vía de los referimientos, pueda hacer levantar las referidas anotaciones, si lo estimare procedente, garantizándose con ello el contradictorio".

En esta decisión TC 0297/19, la Alta Corte, agregó:

> "En la especie, la parte accionante afirmó que el debido proceso y las garantías antes indicadas, se pierden cuando desde el depósito de una reclamación, sobre un inmueble, automáticamente se procede a inscribir un anuncio público de que toda negociación constituye un riesgo, sin darle la oportunidad del contradictorio a la parte".

Precisó, además, el TC en tal sentido:

> "(…) nuestro legislador ha entendido necesario instaurar en nuestro ordenamiento jurídico esta inscripción preventiva, para de este modo informar a todos los terceros cuál es la situación en la que se encuentra el inmueble. Así, se garantizan los principios propios del derecho registral dominicano, sustentado en el sistema Torrens, para de este modo revestir el tráfico inmobiliario de una mayor seguridad jurídica, otorgando una proyección material palpable a la garantía del derecho de propiedad, así como del debido proceso y de una tutela judicial efectiva".

En consecuencia, el TC declaró conforme con la Constitución de la República el artículo 135 del Reglamento de los Tribunales Superiores de Tierras y de Jurisdicción Original de la Jurisdicción Inmobiliaria núm. 1737-2007, del 12 de julio de 2007, modificado por la Resolución núm. 01/2016, dictada por el Consejo del Poder Judicial el ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

Sentencia TC/0268/20, de fecha 9 de diciembre de 2020, emitida con motivo de una acción directa en inconstitucionalidad contra la Resolución núm.01/2016, dictada por el Consejo del Poder Judicial, el ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016), la cual modifica el Reglamento de los Tribunales Superiores de Tierras y de Jurisdicción Original y sus modificaciones. al respecto se establece:

> "Este tribunal entiende que dicho precedente se aplica *mutatis mutandi* a la especie, puesto que está claro que el criterio sentado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que, si bien el Consejo del Poder Judicial posee atribución para establecer normas de carácter presupuestario, financiero y de gestión administrativa del Sistema de Carrera Judicial y la Carrera Administrativa Judicial, así como también relativas al régimen disciplinario de los

> jueces y todo lo relativo a la Escuela Nacional de la Judicatura, le está vedado regular y ordenar asuntos propios de las actuaciones procesales, funcionamiento y organización delos tribunales del orden judicial del país".

En relación a este caso, el TC consideró que "(…) uno de los principios básicos del sistema democrático es el de separación de poderes, como forma de garantizar el orden institucional. Por tal motivo, para salvaguardar la funcionabilidad dentro de los distintos poderes, es importante que ningún órgano exceda las competencias o atribuciones conferidas por la ley o la Constitución (…) En virtud de las motivaciones precedentes, este tribunal constitucional ha podido llegar a la conclusión de que la Resolución núm. 01/2016, dictada por el Consejo del Poder Judicial, ha sido dictada en vulneración al principio de legalidad y juridicidad, establecido en los artículos 138 y 110 de la Constitución, pues el indicado órgano, al emitir dicha resolución excedió sus competencias".

El Tribunal Constitucional, en su encomiable labor jurisprudencial, ha otorgado vigorosidad al precedente relativo a evitar que, con ocasión de la revisión jurisdiccional, se pueda entrar en el análisis de los alegatos de las partes, toda vez que sería volver sobre la cuestión; en un caso relacionado con la materia inmobiliaria esta Corte constitucional, emitió la **Sentencia TC/0030/21**, de fecha 20 de enero de 2021, mediante la cual reiteró y consolidó este precedente, al consignar:

> "Es preciso, también indicar que el mencionado escrito del recurso de revisión toca aspectos relacionados a las consideraciones del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central que dictó la sentencia de segundo grado, decisión que no constituye el objeto del presente recurso, razón por la cual no nos referiremos

> ello por carecer de objeto; además, de que analizar los alegatos de los recurrentes implicaría conocer nuevamente los hechos, facultad que está vedada a este Tribunal, según lo establecido en el inciso 3 c, artículo 53 de la Ley núm. 137-11".

En esta decisión TC/0030/21, la Alta Corte hace una mayor precisión al establecer:

> "Este tribunal tiene el deber de limitarse, según el inciso 3 c, del artículo 53 antes descrito, a determinar si se produjo o no la violación alegada y si la misma es o no imputable al órgano que dictó la sentencia recurrida, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales este tribunal no podrá revisar. El legislador ha prohibido la revisión de los hechos que han sido ventilados ante los tribunales del ámbito del Poder Judicial, precisamente para evitar que el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, se convierta en una cuarta instancia y garantizar así la preservación del sistema de justicia y el respeto del principio de seguridad jurídica".

En la **Sentencia TC/0423/21**, de fecha 24 de noviembre de 2021, el Tribunal Constitucional, al revisar una decisión dictada en materia de amparo, con relación a un conflicto o Litis con relación a un inmueble en proceso de deslinde, donde la parte accionante procura que el tribunal de amparo emita una decisión que conmine a la parte accionada a respetar su alegado derecho de propiedad sobre el inmueble. El TC se pronunció enfatizando la exclusividad competencial de los tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria para conocer los conflictos sobre derechos registrados, derechos comprendidos en el sistema inmobiliario tipo Torrens, veamos:

> "(…) que, de conformidad con los preceptos establecidos en el artículo 28 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, ante la

existencia de un conflicto sobre un derecho o inmueble registrado, se procederá conforme al procedimiento establecido en ella para la Litis sobre derechos registrados. Respecto a la competencia, la antes citada ley dispone que los tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria son los únicos competentes para conocer de las Litis sobre derechos registrados siguiendo las disposiciones procesales contenidas en la presente ley y sus reglamentos".

En esta Sentencia TC/0423/21, este colegiado constitucional apoya jurídicamente su posición, al precisar:

"(…) en el párrafo del artículo 130 de la Ley núm. 108-05 y el artículo 20 de la Resolución núm. 3642-2016, contentiva del Reglamento de Desjudicialización de Deslinde y Procedimientos Diversos, que modifica el artículo 16 de la Resolución núm. 355-2009, sobre Regularización Parcelaria y Deslinde, se atribuye la posibilidad de que el deslinde adquiera la condición de proceso contradictorio. Es decir, que el proceso para determinar la demarcación entre un sitio y otro puede constar de una etapa judicial donde serán observadas las mismas formalidades procesales contempladas para las Litis sobre derechos registrados, ambos llevables a cabo ante el Tribunal de Jurisdicción Original territorialmente competente".

Esta edición de ***Una década de justicia constitucional: diez sentencias trascendentes*** del Tribunal Constitucional
de la República Dominicana, consta de 400 ejemplares
y se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2022,
en los talleres gráficos de Editora Tele-3,
Santo Domingo, República Dominicana.