



MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR,
CIENCIA Y TECNOLOGÍA

ASIGNATURA EDUCACIÓN CONSTITUCIONAL



Manual



Enseñanza de la
Constitución
en las instituciones de
educación superior

Asignatura
EDUCACIÓN CONSTITUCIONAL

Manual



ASIGNATURA EDUCACIÓN CONSTITUCIONAL



Manual





ASIGNATURA EDUCACIÓN CONSTITUCIONAL

Manual

Primera edición: Noviembre 2023

Autores: Mayra Cabral Brea
Esmeralda Corral Panadero
Aracelis Fernández Estrella
Laia Rojas Alfau
Francisco Javier Martínez Real (editor)

Esta es una publicación del:
Tribunal Constitucional de la República Dominicana
Centro de Estudios Constitucionales
Edificio Juan Pablo Duarte
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

Diagramación: Yissel Casado

Diseño de portada: Rafael Cornelio Marte

Impresión: Impresos Tres Tintas, S.R.L.

ISBN: 978-9945-651-01-0

ISBN: 978-9945-651-04-1 (digital)

Impreso en República Dominicana.
Todos los derechos reservados



CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| Palabras del Magistrado Presidente Dr. Milton Ray Guevara..... | 11 |
| Palabras del Ministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología Dr. Franklin García Fermín..... | 15 |
| Introducción | 17 |
| UNIDAD I: EL ESTADO DOMINICANO Y SUS CARACTERÍSTICAS | 19 |
| 1. El Estado moderno | 19 |
| 1.2. Elementos constitutivos: población, territorio y poder soberano..... | 20 |
| 1.3. La soberanía | 21 |
| 1.4. Fines y justificación del Estado..... | 23 |
| 2. El Estado dominicano..... | 24 |
| 2.1. Elementos constitutivos: población, territorio y poder soberano..... | 24 |
| 2.2. La soberanía del Estado dominicano..... | 26 |
| 2.3. El respeto de la dignidad humana como fundamento del Estado..... | 27 |
| 2.4. Un Estado unitario | 28 |
| 2.5. Un Estado Social y Democrático de Derecho..... | 28 |
| 2.6. La soberanía en el Estado y el mandato representativo | 31 |
| 2.7. Un Estado de partidos..... | 33 |
| 2.8. El régimen presidencial como sistema de gobierno | 35 |
| UNIDAD II: LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA SUPREMA DEL ORDENAMIENTO | |
| JURÍDICO DOMINICANO..... | 37 |
| 1. La norma jurídica y el ordenamiento jurídico..... | 37 |
| 1.1. Definición de derecho | 37 |
| 1.2. El concepto de norma jurídica..... | 38 |
| 1.3. La relación entre moral, religión y derecho | 39 |
| 1.4. El concepto de ordenamiento jurídico..... | 40 |
| 2. Las fuentes del ordenamiento jurídico y su jerarquía normativa | 40 |
| 2.1. La Constitución | 41 |
| 2.1.1. Funciones de la Constitución en un Estado..... | 41 |
| 2.1.2. El principio de supremacía constitucional y su significado en nuestro país | 42 |
| 2.1.3. La reforma constitucional | 43 |
| 2.2. El bloque de constitucionalidad..... | 45 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 2.3. | Las leyes..... | 47 |
| 2.3.1. | Tipos de leyes | 47 |
| 2.3.2. | Procedimiento para la formación de las leyes | 48 |
| 2.4. | Otras fuentes del derecho..... | 49 |
| 3. | El Tribunal Constitucional como garante de la supremacía de la Constitución | 50 |
| 3.1. | Generalidades..... | 50 |
| 3.2. | El Tribunal Constitucional de la República Dominicana | 50 |
| 3.3. | Vías de acceso al Tribunal Constitucional..... | 51 |
| 3.3.1. | Las acciones directas de inconstitucionalidad | 52 |
| 3.3.2. | El control preventivo de los tratados internacionales | 53 |
| 3.3.3. | Los conflictos de competencia entre los poderes públicos..... | 53 |
| 3.3.4. | Los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales | 54 |
| 3.3.5. | Los recursos de revisión constitucional de sentencias de amparo | 55 |
| 3.4. | Acceso a las sentencias del Tribunal Constitucional..... | 55 |
| | UNIDAD III: EL PODER Y LA SEPARACIÓN DE PODERES | 57 |
| 1. | El principio de separación de poderes..... | 57 |
| 2. | Los poderes del Estado en la República Dominicana | 60 |
| 2.1. | El Poder Legislativo..... | 60 |
| 2.2. | El Poder Ejecutivo..... | 65 |
| 2.3. | El Poder Judicial | 68 |
| 2.4. | El gobierno local..... | 70 |
| 3. | Entes y órganos de rango constitucional en la República Dominicana | 72 |
| 3.1. | La Junta Central Electoral..... | 73 |
| 3.2. | El Tribunal Superior Electoral | 74 |
| 3.3. | La Cámara de Cuentas..... | 75 |
| 3.4. | La Contraloría General de la República | 75 |
| 3.5. | Las Fuerzas Armadas..... | 76 |
| 3.6. | La Policía Nacional | 77 |
| 3.7. | El Consejo Nacional de la Magistratura..... | 77 |
| | UNIDAD IV: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA | 79 |
| 1. | La Administración Pública | 79 |
| 1.1. | Concepto..... | 79 |
| 1.2. | Los dos niveles: central y local..... | 80 |
| 1.3. | Formas de intervención de la Administración Pública | 80 |
| 1.4. | El servicio público y su finalidad..... | 81 |
| 1.5. | El control de legalidad de la Administración Pública..... | 83 |
| 1.6. | El derecho a una buena administración | 84 |

| | |
|--|-----------|
| 2. La función pública | 86 |
| 2.1. Régimen jurídico de la función pública | 86 |
| 2.2. Personal al servicio de la Administración Pública | 87 |
| 2.3. El ingreso en el servicio público..... | 89 |
| 2.4. Régimen ético y disciplinario del servidor público..... | 90 |
| 2.5. La proscripción de la corrupción | 92 |

UNIDAD V: LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

| | |
|---|------------|
| 1. Los derechos fundamentales | 97 |
| 1.1. La dignidad humana como base de los derechos fundamentales | 97 |
| 1.2. La dignidad humana | 98 |
| 1.3. Concepto y características de los derechos fundamentales | 101 |
| 1.4. La protección de los derechos fundamentales como finalidad del Estado | 102 |
| 1.5. Clasificación de los derechos fundamentales en la Constitución dominicana..... | 103 |
| 1.6. La interpretación y aplicación de los derechos y garantías fundamentales..... | 105 |
| 1.7. La suspensión de los derechos fundamentales en los estados de excepción | 107 |
| 2. Los deberes fundamentales en la República Dominicana | 108 |
| 2.1. Deberes fundamentales establecidos en la Constitución | 108 |
| 2.2. La correlación entre derechos y deberes..... | 109 |

UNIDAD VI: LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

| | |
|---|------------|
| 1. Generalidades de los derechos civiles y políticos en la República Dominicana..... | 113 |
| 2. Los derechos políticos o de ciudadanía | 114 |
| 2.1. Elegir y ser elegidos..... | 115 |
| 2.2. Participar en referendos..... | 115 |
| 2.3. La iniciativa legislativa..... | 116 |
| 2.4. La formulación de peticiones | 117 |
| 2.5. La denuncia de faltas | 117 |
| 2.6. Los mecanismos directos de participación local | 117 |
| 3. Los derechos civiles..... | 118 |
| 3.1. El derecho a la vida | 118 |
| 3.2. El derecho al respeto de la dignidad humana..... | 119 |
| 3.3. El derecho a la igualdad..... | 120 |
| 3.4. El derecho a la libertad y seguridad personal..... | 121 |
| 3.5. La prohibición de la esclavitud..... | 122 |
| 3.6. El derecho a la integridad personal | 123 |
| 3.7. El derecho al libre desarrollo de la personalidad..... | 124 |
| 3.8. El derecho a la intimidad y al honor personal | 125 |
| 3.9. La libertad de conciencia y de cultos..... | 125 |

| | |
|--|-----|
| 3.10. La libertad de tránsito | 126 |
| 3.11. La libertad de asociación..... | 127 |
| 3.12. La libertad de reunión | 127 |
| 3.13. La libertad de expresión e información | 128 |

UNIDAD VII: LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES 129

| | |
|--|------------|
| 1. Generalidades de los derechos económicos y sociales | 129 |
| 2. La libertad de empresa | 131 |
| 3. El derecho de propiedad..... | 133 |
| 4. El derecho a la propiedad intelectual | 135 |
| 5. Los derechos del consumidor | 135 |
| 6. El derecho a la seguridad alimentaria | 136 |
| 7. Los derechos de la familia..... | 137 |
| 8. La protección reforzada de niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad, entre otros | 140 |
| 8.1. Protección de las personas menores de edad | 140 |
| 8.2. Protección de las personas de la tercera edad | 142 |
| 8.3. Protección de las personas con discapacidad | 142 |
| 9. El derecho a la vivienda | 143 |
| 10. El derecho a la seguridad social | 144 |
| 11. El derecho a la salud..... | 145 |
| 12. El derecho al trabajo | 147 |
| 13. El derecho a la educación..... | 149 |

UNIDAD VIII: LOS DERECHOS CULTURALES, DEPORTIVOS, COLECTIVOS Y DIFUSOS

| | |
|---|------------|
| Y DEL MEDIO AMBIENTE..... | 153 |
| 1. Los derechos culturales y deportivos | 153 |
| 1.1. Generalidades..... | 153 |
| 1.2. Los derechos culturales..... | 153 |
| 1.3. Los derechos deportivos | 157 |
| 2. Los derechos colectivos y del medio ambiente..... | 158 |
| 2.1. Concepto de derechos colectivos y difusos | 158 |
| 2.2. Derecho a un medio ambiente sano..... | 159 |
| 2.3. El derecho al agua..... | |
| 2.4. La especial protección y el aprovechamiento de los recursos naturales y de las áreas protegidas..... | 165 |

UNIDAD IX: GARANTÍAS FUNDAMENTALES 169

| | |
|---|------------|
| 1. El concepto de garantías..... | 169 |
| 2. Tipos de garantías | 169 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 2.1. | Garantías normativas..... | 170 |
| 2.1.1. | La inclusión de los derechos en la Constitución y su aplicación directa..... | 171 |
| 2.1.2. | La reserva de ley | 171 |
| 2.1.3. | El contenido esencial de los derechos fundamentales | 171 |
| 2.1.4. | El principio de razonabilidad | 172 |
| 2.1.5. | La rigidez constitucional..... | 172 |
| 2.2. | Garantías institucionales | 172 |
| 2.2.1. | El Defensor del Pueblo | 173 |
| 2.2.2. | El Ministerio Público..... | 174 |
| 2.2.3. | La Defensa Pública y la asistencia legal gratuita..... | 174 |
| 2.3. | Garantías jurisdiccionales..... | 175 |
| 2.3.1. | La tutela judicial efectiva y el debido proceso | 176 |
| 2.3.2. | El control de constitucionalidad | 177 |
| 2.3.3. | Principios rectores del sistema de justicia constitucional | 178 |
| 2.3.4. | El amparo | 180 |
| 2.3.5. | Amparos especiales..... | 183 |
| 2.3.6. | El hábeas data..... | 184 |
| 2.3.7. | El hábeas corpus..... | 184 |
| 2.4. | Garantías internacionales | 184 |
| 2.4.1. | El sistema universal de derechos humanos | 185 |
| 2.4.2. | El sistema interamericano de derechos humanos | 188 |

UNIDAD X: CIUDADANÍA INTEGRAL Y CONVIVENCIA PACÍFICA Y DEMOCRÁTICA 191

| | | |
|-----------|--|------------|
| 1. | Los valores y símbolos patrios | 191 |
| 1.1. | Los valores patrios | 191 |
| 1.2. | Los símbolos patrios | 192 |
| 1.2.1. | La bandera nacional..... | 192 |
| 1.2.2. | El escudo nacional | 193 |
| 1.2.3. | El himno nacional..... | 193 |
| 1.3. | El sentimiento patriótico como factor de cohesión social | 194 |
| 1.4. | Conservación y defensa de la patria..... | 195 |
| 2. | Ciudadanía integral..... | 196 |
| 2.1. | Concepto y características de ciudadanía integral | 196 |
| 2.2. | La formación constitucional como presupuesto de una ciudadanía integral | |
| 3. | Principios rectores de la convivencia pacífica y democrática en un Estado Social y Democrático de derecho para la construcción de una generación constitucional | 198 |
| 3.1. | Participación ciudadana activa: principios y mecanismos..... | 198 |
| 3.2. | Cultura de paz | 200 |
| 3.3. | Desafíos para la ciudadanía integral | 201 |
| 3.4. | Una generación constitucional | 203 |



PALABRAS DEL MAGISTRADO PRESIDENTE DR. MILTON RAY GUEVARA

La Constitución de 2010 tiene notables características que la hacen única en el constitucionalismo dominicano. Una de ellas consiste precisamente en haber renovado la dimensión constitucional del derecho a la educación, puesto que el constituyente consagró expresamente el derecho de toda persona a una educación «integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones»¹. Para lograrlo estableció una serie de principios y medidas sin cuyo cumplimiento este derecho sería puramente formal.

Una de estas medidas es haber incorporado en el artículo 63.13 la obligatoriedad de la enseñanza de la Constitución en todas las instituciones de educación pública y privada del país, cuya utilidad es señalada por la propia Carta Magna: formar ciudadanas y ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes. No es para menos, puesto que la Constitución es la «expresión institucionalizada del contrato social que se da un pueblo para regir sus propios destinos, determinando la estructura y el funcionamiento de los poderes públicos, así como los mecanismos y las garantías de sus derechos fundamentales»².

Desde sus inicios, el Tribunal Constitucional ha desplegado importantes esfuerzos para que el mandato contenido en el referido artículo 63.13 cobre vida en todas las aulas del sistema educativo de nuestro país. Por ello, en los años 2012, 2016 y 2020 se suscribieron acuerdos de colaboración interinstitucional con el Ministerio de Educación (MINERD), a partir de los cuales se han desarrollado iniciativas novedosas en procura de una formación sólida en materia constitucional. Es lamentable que, a pesar de los esfuerzos, nuestros estudiantes del sistema escolar aún no cuenten con una asignatura sobre la Constitución, como sí ocurre con las materias tradicionales y con otras que se han ido incorporando en el currículo educativo.

Sin embargo, debemos reconocer que el escenario ha sido distinto en el ámbito de la educación superior. Ello a pesar de que la enseñanza de la Constitución en las universidades e instituciones de educación superior (IES) se puso sobre la mesa con posterioridad. No fue hasta el año 2021 cuando el Tribunal Constitucional suscribió un acuerdo de colaboración interinstitucional con el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT). En el marco de este convenio nos comprometimos a promover la creación de una asignatura sobre la enseñanza de la Constitución para ser impartida en todas las carreras, tanto a nivel técnico superior como de grado.

¹ Artículo 63 de la Constitución de la República Dominicana.

² RAY GUEVARA, (Milton), «Presentación de los jueces del Pleno en la Provincia La Romana», 7 de julio de 2016, en *Discursos del presidente del Tribunal Constitucional*, Vol. II, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Santo Domingo, 2018, p. 257.

Pusimos manos a la obra y el 7 de noviembre de 2022 lanzamos el proyecto *Enseñanza de la Constitución en las instituciones de educación superior*, que contó con el apoyo entusiasta de rectores y máximas autoridades educativas de las IES. Ese mismo día presentamos una propuesta de programa de asignatura, que posteriormente fue socializada con expertos curriculares y gestores docentes designados por las IES, ofreciéndoles la oportunidad de compartir sus opiniones sobre el contenido del programa académico propuesto.

Los días 12 de diciembre de 2022 y 15 de febrero de 2023 realizamos sendas reuniones con rectores y máximas autoridades de las universidades del país para conocer más de cerca sus impresiones de cara a la implementación de la asignatura.

Luego, el Tribunal Constitucional, a través de su Centro de Estudios Constitucionales, y el MESCyT culminaron el proceso tanto de sistematización de las sugerencias y observaciones aportadas por las IES en los diversos encuentros y a través de los documentos por ellas remitidos como de adecuación del programa de la asignatura.

Como un hecho histórico sin precedentes, la mañana del 27 de julio de 2023 el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCyT) aprobó mediante la *Resolución núm. 19-2023* la inclusión obligatoria de la asignatura sobre la enseñanza de la Constitución en todas las IES de nuestro país.

Como bien se desprende del programa de asignatura propuesto, la materialización del artículo 63.13 de la Constitución exige la impartición de una materia específica que sistematice en un mismo programa académico los contenidos mínimos que todo ciudadano y ciudadana debe conocer y que, al mismo tiempo, favorezca la coherencia y coordinación entre las distintas instituciones que conforman el Sistema Nacional de Educación Superior. Esto no impide la enseñanza transversal de nuestra Carta Magna, la cual, por el contrario, debería mantenerse paralelamente. Máxime teniendo en cuenta que la Constitución es un verdadero proyecto fundamental de nación, aquello que nos une y que representa nuestra brújula o carta de ruta como país.

Este manual de educación constitucional es por y para ustedes. Es un insumo que procura contribuir con la formación constitucional en el ámbito de la educación superior. Representa un legado del esfuerzo conjunto del Tribunal Constitucional y del MESCyT. Además, se ha alimentado de los aportes realizados por las IES y otros actores clave que han asumido el proyecto con entusiasmo y aires de esperanza.

Haber sido testigo de la aprobación de la asignatura por parte del CONESCyT es una de las mayores satisfacciones que he tenido en mis 12 años al frente del Tribunal Constitucional. Sin dudar, los miembros del CONESCyT, liderados por el Ministro de Educación Superior, Dr. Franklin García

Fermín, hicieron historia ese día. Demostraron que, cuando existe conciencia democrática, la voluntad es impulsada por el espíritu de la justicia y el anhelo de paz, esa paz que solo es posible en la medida en que cada ciudadano se comprometa con el respeto a la Constitución, carta de ruta de nuestro pueblo.

Finalmente, debo reconocer a la Dra. Rosalía Sosa, propulsora incansable de la enseñanza de la Constitución en las IES. También a las IES, al equipo del Tribunal Constitucional y del MESCyT, este último liderado por el Dr. Franklin García Fermín. Por supuesto, a los autores del manual: Mayra Cabral Brea, Esmeralda Corral Panadero, Aracelis Fernández Estrella, Laia Rojas Alfau y Francisco Javier Martínez Real, quien, además, ha sido el editor tanto del manual como de la correspondiente guía para los facilitadores.

¡Sigamos consolidando nuestro Estado Social y Democrático de Derecho! ¡Viva la República Dominicana!

¡Enhorabuena!

PALABRAS DEL MINISTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA DR. FRANKLIN GARCÍA FERMÍN

Karl Loewenstein afirma que existe el sentimiento constitucional cuando las personas hacen suya y propia la Constitución. Según este autor, «para que una constitución sea viva, debe ser, por lo tanto, efectivamente vivida por destinatarios y detentadores del poder, necesitando un ambiente nacional favorable para su realización».

Eso es precisamente lo que tomó en cuenta el Tribunal Constitucional cuando presentó el proyecto de la Enseñanza de la Constitución al Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCyT), organismo que lo aprobó a unanimidad.

La enseñanza de la Constitución en las instituciones de educación superior es un tema de gran relevancia, que contribuye al fortalecimiento democrático e institucional del país.

La Constitución dominicana se rige «por los valores supremos y los principios fundamentales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz» (preámbulo).

Basada en esos principios, la Constitución establece los fundamentos legales y los derechos esenciales que rigen la convivencia de los ciudadanos, por lo que su estudio y comprensión son imprescindibles para la construcción de una sociedad de ciudadanos informados y comprometidos con el bien común.

La enseñanza de la Constitución en la educación superior es esencial para la formación de ciudadanos responsables que contribuyan al fortalecimiento de una sociedad respetuosa, democrática, activa y justa.

Nuestra Constitución es clara y precisa cuando manda en su artículo 63, acápite 13, la enseñanza de la Constitución en las instituciones de educación pública y privada, con carácter de obligatoriedad, afianzando la instrucción en la formación social y cívica de los derechos y garantías fundamentales, de los valores patrios y de los principios de convivencia pacífica.

En consecuencia, estamos dando un paso trascendental en la vida democrática de la República Dominicana, por lo que felicito al Magistrado Presidente del Tribunal Constitucional, Dr. Milton Ray Guevara, al Pleno, a la doctora Mayra Cabral y a todo el personal de esa institución que aportó a esta gran obra.

También felicito a todo el personal del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT), en especial al Viceministerio de Educación Superior, y a la Dra. Rosalía Sosa Pérez,

vicerectora de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), por su desvelo y empeño para que este proyecto se convirtiera en realidad.

Hago extensivo mi reconocimiento a los Rectores del Sistema de Educación Superior por la receptividad al acoger la propuesta y al Señor Presidente de la República, Luis Abinader, quien, con su visión histórica, apoyó este esfuerzo extraordinario que viene a fortalecer los cimientos democráticos e institucionales de la República Dominicana.



INTRODUCCIÓN

Este manual pretende ser una contribución al proyecto de enseñanza de la Constitución en las Instituciones de Educación Superior de la República Dominicana, aprobado por el Tribunal Constitucional y por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) mediante el voto unánime de su Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCyT) y que cuenta, además, con el consenso de las autoridades académicas de dichas instituciones educativas.

Evidentemente, dicha aprobación viene a dar cumplimiento al mandato de enseñanza de la Constitución contenido en el numeral 13 de su artículo 63. Al mismo tiempo, la referida convergencia de voluntades genera un significativo acuerdo en torno a la necesidad de una cultura de la Constitución.

En efecto, no es suficiente con que la Constitución proclame una serie de principios y valores idóneos para una convivencia pacífica, cooperativa y democrática, ni con que recoja un buen catálogo de derechos y deberes fundamentales y establezca un diseño institucional adecuado para un funcionamiento político respetuoso de la libertad a la que aspiramos las personas en las sociedades modernas. Todavía es necesaria, como decimos, una cultura de la Constitución porque la razón de ser última del derecho es de tipo práctico, a saber, posibilitar y estimular la humanización de la vida, lo cual requiere que los contenidos constitucionales pasen a formar parte de nuestras ideas, valores y prácticas en las diversas dimensiones que entretengan nuestras existencias.

Este es el horizonte hacia el que se orienta el proyecto de enseñanza de la Constitución en las Instituciones de Educación Superior. Los autores de este manual, sometido a consulta con esas instituciones, nos sentimos orgullosos de haber podido contribuir a su implementación en la medida de nuestras capacidades. Dicho lo cual, cabe hacer cuatro advertencias.

Señalamos, antes de nada, que hemos tratado de permanecer en la doble perspectiva axiológica (valorativa) y divulgativa –no por ello carente de rigor– que corresponde a un manual de esta naturaleza. Ello nos ha conducido a seleccionar cuidadosamente los contenidos constitucionales en materia de características del Estado dominicano, diseño institucional, valores, principios, derechos y garantías, deberes, símbolos patrios, etcétera. Y, al mismo tiempo, a evitar cuestiones jurídicas de carácter técnico y debates doctrinales que, por más que sean relevantes, parecen innecesarios a los efectos de un proyecto de educación constitucional.

Digamos, en segundo lugar, que el manual ha sido elaborado en el marco del Centro de Estudios Constitucionales, que es una dependencia del Tribunal Constitucional. Sin embargo, no aspira a

tener ni tiene ningún valor de oficialidad y, por ello, en ningún caso puede sustituir la jurisprudencia de dicho Tribunal, que es el intérprete auténtico de la Constitución. Se trata de un mero recurso didáctico y, en consecuencia, su carácter es estrictamente académico.

Una tercera advertencia es relativa a nuestro uso del género gramatical. Hemos permanecido atentos a la exigencia de un lenguaje inclusivo en cuanto al género, pero no hemos optado por la estrategia del desdoblamiento o empleo de pares de femenino y masculino para no dificultar la lectura. En todo caso, se aplica totalmente a este manual el señalamiento hecho por la Constitución en su artículo 273 acerca de sí misma: «Los géneros gramaticales que se adoptan en la redacción del texto de esta Constitución no significan, en modo alguno, restricción al principio de la igualdad de derechos de la mujer y del hombre».

Por último, cabe advertir que, aunque la Constitución actualmente vigente es resultado de la reforma de 2015, nos hemos referido a ella con la denominación de ‘Constitución de 2010’ por ser la habitual y porque la reforma de ese año representó un salto cualitativo en la historia constitucional dominicana, quedando plenamente asumido el Estado Social y Democrático de Derecho, mientras que la de 2015 se limitó a abrir la posibilidad de una segunda elección presidencial consecutiva (artículo 124).

Ponemos este manual en manos de los estudiantes y docentes de la asignatura de Educación Constitucional con la esperanza de que les resulte de utilidad en sus respectivos procesos de enseñanza-aprendizaje del conjunto de normas supremas de nuestro país que es la Constitución.

Cordialmente

Los autores

EL ESTADO DOMINICANO Y SUS CARACTERÍSTICAS

La Constitución estudiada en esta asignatura es la de la República Dominicana, Estado cuya fundación ha tenido lugar en la época moderna. Por ello, en esta primera unidad, antes de presentar los elementos constitutivos y las características principales de este particular Estado moderno que es el nuestro, trataremos brevemente sobre todos ellos en general.

1. EL ESTADO MODERNO

1.1. Definición

Según la definición más usual, el Estado es aquella organización social que ejerce poder sobre la población de un territorio delimitado. En ella están presentes, como puede verse, los elementos constitutivos del Estado, que son la población, el territorio y el poder.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que en todas las sociedades humanas ha existido algún tipo de ejercicio de poder por parte de una persona o grupo de personas sobre la población asentada en un determinado territorio, tenemos que concluir que dicha definición nos impide captar la peculiaridad del Estado, fenómeno típicamente moderno, por relación a las formas políticas que lo precedieron históricamente.

Dicho de otro modo, necesitamos introducir en la definición una importante precisión: el poder del que en ella se trata es un poder soberano, es decir, un poder político supremo. En las formas políticas premodernas, la noción de soberanía tenía muy poca pertinencia o, la mayor parte de las veces, era nula. En cambio, en la conformación de los Estados modernos resulta trascendental.

De ahí que resulte impropio utilizar el término 'Estado' para hacer referencia a realidades como el Imperio Egipcio o el Cacicazgo de Higüey, entre otras muchas. El Estado propiamente dicho, o sea, el que incluye y hace valer la noción de soberanía, es una entidad política surgida, más o menos, a finales del siglo XV y comienzos del XVI en Italia, Francia, España e Inglaterra en el contexto histórico de las luchas de las monarquías para el logro de dos grandes propósitos: por un lado, su emancipación respecto de la autoridad imperial y de la papal; por el otro, su constitución como instancia de poder político centralizado frente a la división medieval de dicho poder entre múltiples señores feudales (marqueses, condes, duques, etcétera).

Eso permite entender que la soberanía apareciera inicialmente como un atributo personal de los reyes, para cuya justificación o legitimación, por lo demás, se recurrió a menudo al supuesto origen celestial de la misma. Eran la monarquías hereditarias y de derecho divino o 'por la gracia de Dios'. Solo posteriormente, a partir del siglo XVIII y en el contexto del movimiento liberal, hicieron aparición los conceptos de soberanía popular y de soberanía nacional, de modo que el 'pueblo' y la 'nación' vinieron a representar fuentes de legitimidad del poder político alternativas a la dinástica y a la divina.

Curiosamente, ese mismo concepto de soberanía, que anteriormente había sido empleado para apuntalar un poder monárquico sin límites, servía ahora a fines democratizadores, es decir, contrarios a los privilegios de los reyes y favorables a los derechos políticos de sus súbditos.

1.2. Elementos constitutivos: población, territorio y poder soberano

Una vez incorporada la anterior precisión, tenemos, pues, que los elementos constitutivos del Estado moderno son la población, el territorio y el poder soberano. Vamos a recorrerlos en ese mismo orden.

A) La población. El Estado es, antes que nada, una colectividad humana, lo que implica que no puede existir sin una población.

La población constitutiva de un Estado es el conjunto de sus nacionales, es decir, de las personas relacionadas con él mediante el vínculo de la nacionalidad, independientemente de que vivan en el territorio de ese Estado o en el extranjero. Se dice que el Estado posee sobre ellas una competencia personal.

Ahora bien, el Estado también posee competencia, la denominada territorial, sobre todas las personas que habitan en su territorio, entre los cuales, obviamente, además de muchos nacionales, se encuentran extranjeros.

B) El territorio. Es el espacio sobre el cual el Estado ejerce el poder propio de las entidades soberanas, o sea, su soberanía territorial. Al igual que sucede con la población, tampoco puede existir un Estado sin un territorio, sea este más grande o más pequeño.

Este vínculo esencial entre el territorio y el poder soberano ha sido recordado por el Tribunal Constitucional dominicano en los siguientes términos: «Es precisamente en el territorio del Estado donde se concretiza una de las manifestaciones características de su soberanía... Soberanía y territorio unidos indisolublemente son elementos indispensables para la existencia del Estado»¹.

Los componentes que integran el territorio de un Estado son 1) el territorio terrestre, que incluye

¹ TC/0037/12 de 7 de septiembre de 2012, 2.4.15.

las aguas interiores, 2) el mar territorial con el suelo y el subsuelo marino correspondientes y 3) el espacio aéreo, que es la porción de la atmósfera situada sobre los dos primeros componentes y que incorpora el espectro radiomagnético.

Obviamente, los territorios estatales son exclusivos. No pueden existir solapamientos entre ellos porque es imposible que en un determinado territorio existan simultáneamente dos o más poderes soberanos o supremos. Por eso, como de nuevo hizo notar nuestro Tribunal Constitucional, las injerencias extranjeras en el territorio nacional de un Estado representan una limitación de la efectividad de su soberanía².

El territorio de un Estado está establecido mediante las fronteras, que son las líneas que lo delimitan. Es verdad, por lo tanto, que las fronteras son líneas de separación, pero también lo es que a través de ellas tienen lugar muchas y muy diversas relaciones entre los habitantes de uno y otro lado. Tales relaciones exigen una regulación jurídica especial, que suele llamarse 'régimen fronterizo'.

C) El poder soberano. Recordemos que es precisamente esa cualidad soberana del poder del Estado la que permite distinguirlo de las formas políticas conocidas en las sociedades premodernas o, en otras palabras, que el poder que forma parte de los elementos constitutivos del Estado es, específicamente, aquel que es soberano.

Ahora bien, dada la importancia que tiene el concepto de soberanía estatal tanto en el derecho constitucional como en el internacional, vamos a abordarlo separadamente en el siguiente apartado.

1.3. La soberanía

Ya hemos sugerido que soberanía significa supremacía o, lo que es igual, máxima superioridad jerárquica. Ahora tenemos que distinguir con Georg Jellinek entre la 'soberanía del Estado' y la 'soberanía en el Estado': «Aparecen... dos distintas soberanías: una que corresponde al Estado, y otra a la persona que representa el órgano supremo del mismo (...) La cuestión acerca del poder supremo en el Estado no tiene nada que ver con la del poder supremo del mismo. Órgano soberano en el Estado y Estado soberano son, pues, dos cosas enteramente distintas»³.

De la soberanía en el Estado nos ocuparemos un poco más adelante, cuando estudiemos el principio democrático. La que ahora nos interesa es la soberanía del Estado.

Suele atribuirse a Jean Bodin, jurista y filósofo francés del siglo XVI, la conceptualización clásica de la soberanía estatal. Según él, son entes políticos soberanos aquellos que «pueden dar ley a los

² TC/0315/15 de 25 de septiembre de 2015, 11.14.

³ JELLINEK (Georg), *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., México, 2000, pp. 418-419.

súbditos y anular o enmendar las leyes inútiles», y esto sin que «estén de ningún modo sometidos al imperio de otro»⁴, tanto si este agente es interior como si es exterior a dichos entes. Esto nos da pie para distinguir en la soberanía del Estado dos vertientes: la interna y la externa.

- En su vertiente interna, la soberanía significa que el Estado es la instancia única de toma de decisiones en lo que respecta a sus propios asuntos. Estos son gestionados exclusivamente por él mediante las normas, los órganos públicos y las estructuras administrativas de que se ha dotado y, por lo tanto, sin ningún tipo de injerencias por parte de otros poderes o actores sociales.
- En su vertiente externa, la soberanía equivale al principio de independencia porque implica que cada Estado goza de igualdad jurídica con todos los demás y, por lo mismo, que no está sometido a ninguno de ellos. De hecho, el artículo 2.1 de la *Carta de las Naciones Unidas* declara que dicha organización «está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros».

Hay que precisar que la soberanía no exonera al Estado de las normas del derecho internacional, pero su independencia no queda aminorada por tales normas. Al contrario, el Estado es soberano porque se ve obligado por ellas de forma inmediata, cosa que no sucede con las entidades territoriales que lo integran (regiones, provincias, municipios, etcétera).

Asimismo, la soberanía de un Estado no se ve menguada por su libre adquisición de obligaciones internacionales en orden a la convivencia pacífica y/o a la cooperación. Tampoco es un argumento válido para desdeñarse o zafarse de ellas. Más aún, como asume el Tribunal Constitucional, en ocasiones esa convivencia y esa cooperación pueden requerir «la aceptación de la competencia de organismos internacionales sobre algunos asuntos de competencia nacional, o la cesión de algunas competencias nacionales a instancias supranacionales»⁵.

Vale la pena precisar que la afirmación de la soberanía externa del Estado no hace necesaria una concepción absolutista de la misma, que consistiría en pretender que ‘el Estado lo puede todo’. Además, dicha pretensión carecería de la más elemental falta de realismo, al menos por los siguientes factores: 1) La existencia de un derecho internacional, incluyendo el humanitario y de los derechos humanos, con figuras como la injerencia humanitaria o la competencia de la Corte Penal Internacional. 2) Los frecuentes choques de la soberanía de un Estado con las de otros, tan soberanos como él, y todos ellos necesitados de un marco de coexistencia pacífica y cooperativa. 3) La intensificación de la globalización en fenómenos como las crisis financieras,

⁴ BODIN (Jean), *Los seis libros de la República*, 3ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1997, p. 52.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, citada en TC/0315/15 de 25 de septiembre de 2015, 11.3-4.

los intercambios comerciales, el cambio climático, el terrorismo, la migración y otros, que ponen a la vista la insuficiencia de los marcos estatales y, por consiguiente, la necesidad de una cooperación reforzada entre ellos.

Por último, debería resultar claro que la igualdad entre los Estados de la que aquí tratamos es únicamente la de carácter jurídico. Junto a ella existen enormes desigualdades reales entre los Estados en lo que respecta a extensión geográfica, volumen demográfico, riqueza económica, capacidad diplomática, potencial militar, etcétera. Ahora bien, tales desigualdades reales no anulan el valor de la igualdad soberana de todos los Estados. Más aún, podemos decir que el reconocimiento de esta en medio de la magnitud de aquellas representa un cierto avance civilizatorio en términos de respeto de la libertad de las poblaciones más débiles.

1.4. Fines y justificación del Estado

Adoptando un punto de vista sociológico, no jurídico, Max Weber entendió el Estado como una relación de dominación entre seres humanos apoyada sobre la violencia legítima, o, mejor, como él mismo precisó, la que es socialmente percibida como legítima. Y lo definió precisamente como aquella organización social que monopoliza esa violencia: «El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto del ‘territorio’ es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Este se considera, pues, como fuente única del ‘derecho’ de coacción»⁶.

Pues bien, a largo plazo resulta imposible que la persistencia y la estabilidad de un Estado estriben únicamente en su capacidad de ejercer sobre sus nacionales una violencia que ellos consideren como carente de justificación o legitimidad. Es necesario, dicho de otro modo, que tales personas bajo jurisdicción del Estado acepten que este resulta eficaz en el logro de los fines que le corresponden. Solo así podrán consentir su soberanía o, lo que es igual, aceptarlo como poder político supremo y, de ese modo, generar una especie de pacto social acerca de él.

Los Estados democráticos, como veremos, fundan su legitimidad de origen sobre la soberanía popular y nacional (soberanía en el Estado). La legitimidad a la que ahora atendemos es la de ejercicio, que, como decimos, pasa, entre otras cosas, por la esmerada dedicación del Estado a aquellos fines que le son propios.

⁶ WEBER (Max), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., México, 1964, p. 1056.

Los fines del Estado varían de unas a otras teorías e ideologías políticas y en función del momento histórico atravesado por cada país. Sin embargo, podemos identificar a grandes rasgos los principales fines que suelen atribuirse a un Estado y de los cuales depende su justificación:

- Proteger a sus miembros, en términos tanto de seguridad interna (mantenimiento del orden público) como externa (defensa del territorio nacional contra amenazas extranjeras).
- Respetar y hacer valer el ordenamiento jurídico (Estado de Derecho), asegurando a todos el acceso a un sistema judicial imparcial (igualdad ante la ley).
- Defender y promover los derechos y libertades de sus nacionales, saliendo al paso de toda forma de abuso o discriminación.
- Fomentar el desarrollo social mediante la creación de condiciones favorables para el crecimiento económico y la distribución de la riqueza.
- Garantizar la oferta de servicios públicos de calidad en materias esenciales (salud, educación, vivienda, infraestructuras, etcétera).
- Preservar la propia identidad y cultura (apoyo a las expresiones artísticas y otros servicios culturales, promoción de valores idiosincrásicos, protección del patrimonio histórico y cultural, etcétera).
- Representar debidamente a su población en el ámbito internacional, protegiendo sus intereses en el marco de unas relaciones en clave de paz y de cooperación con otros Estados y con las organizaciones internacionales.

En nuestra tradición occidental, «filósofos y juristas han expresado el fin del Estado en la idea del bien común»⁷, porque, de algún modo, sintetiza todos los anteriores. Con ello, la legitimidad del Estado viene a depender de la búsqueda de dicho bien, es decir, de la procura de aquellas condiciones que son igualmente buenas para todos los miembros de una sociedad porque hacen posible que cada uno de ellos pueda lograr la felicidad o excelencia humana de acuerdo con su propio modo de entenderla. Tales condiciones son, a fin de cuentas, los derechos fundamentales, que serán estudiados con detalle en las unidades V a VIII.

2. EL ESTADO DOMINICANO

2.1. Elementos constitutivos: población, territorio y poder soberano

Los elementos que constituyen el Estado dominicano son, al igual que los de cualquier otro Estado, su población, su territorio y su poder soberano, que ahora nos proponemos abordar de forma sucesiva.

⁷ JORGE GARCÍA (Juan), *Derecho constitucional dominicano*, 3ª edición, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2016, p. 78.

A) La población o el pueblo constitutivo del Estado dominicano coincide con el conjunto de sus nacionales o, lo que es igual, con las personas de nacionalidad dominicana. Por ello, la Constitución declara en su artículo 1 que «el pueblo dominicano constituye una Nación», cuya unidad, como se añade en el artículo 5, es indisoluble.

Además de reconocer la nacionalidad dominicana a quienes gozaban de ella antes de la reforma que tuvo lugar en el año 2010, la Constitución establece en su artículo 18 cinco criterios para la obtención de la misma⁸:

- Por ascendencia familiar (*ius sanguinis* o derecho de la sangre). Son dominicanos «los hijos e hijas de madre o padre dominicanos», así como «los descendientes directos de dominicanos residentes en el exterior».
- Por el lugar de nacimiento (*ius soli* o derecho del suelo). También son dominicanos «las personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano».
- Por opción. Se refiere a «los nacidos en el extranjero, de padre o madre dominicanos, no obstante haber adquirido, por el lugar de nacimiento, una nacionalidad distinta a la de sus padres. Una vez alcanzada la edad de dieciocho años, podrán manifestar su voluntad, ante la autoridad competente, de asumir la doble nacionalidad o renunciar a una de ellas».
- Por matrimonio. Son dominicanos «quienes contraigan matrimonio con un dominicano o dominicana», opten por la nacionalidad de su cónyuge y cumplan con los requisitos legales.
- Por naturalización. Asimismo son dominicanos aquellos extranjeros a los que se conceda dicha nacionalidad, de conformidad con las condiciones y las formalidades legalmente requeridas.

Tenemos, por otro lado, que la Constitución distingue claramente entre nacionalidad y ciudadanía. Según su artículo 21, son ciudadanos aquellos nacionales que han cumplido los 18 años de edad, así como aquellos otros que no los han cumplido pero que están o han estado casados. Únicamente a ellos les corresponden los derechos políticos, por eso también llamados de ciudadanía, que presentaremos en la unidad VI de este manual. Existen, por lo tanto, nacionales que son ciudadanos y otros que no lo son, pero todos ellos integran la población dominicana o el pueblo dominicano.

⁸ El Tribunal Constitucional ha abordado la cuestión de la nacionalidad en la sentencia TC/0168/13 de 23 de septiembre de 2013.

B) El artículo 9 de la Constitución especifica la conformación de nuestro territorio, siguiendo la composición tripartita que conocemos: territorio terrestre, mar territorial y espacio aéreo. Así, tenemos que el territorio de República Dominicana está integrado por:

1) La parte oriental de la isla de Santo Domingo, sus islas adyacentes y el conjunto de elementos naturales de su geomorfología marina. Sus límites terrestres irreductibles están fijados por el Tratado Fronterizo de 1929 y su Protocolo de Revisión de 1936. Las autoridades nacionales velan por el cuidado, protección y mantenimiento de los bornes que identifican el trazado de la línea de demarcación fronteriza, de conformidad con lo dispuesto en el tratado fronterizo y en las normas de Derecho Internacional;

2) El mar territorial, el suelo y subsuelo marinos correspondientes. La extensión del mar territorial, sus líneas de base, zona contigua, zona económica exclusiva y la plataforma continental serán establecidas y reguladas por la ley orgánica o por acuerdos de delimitación de fronteras marinas, en los términos más favorables permitidos por el Derecho del Mar;

3) El espacio aéreo sobre el territorio nacional, el espectro electromagnético y el espacio donde éste actúa. La ley regulará el uso de estos espacios de conformidad con las normas del Derecho Internacional.

Ese mismo artículo constitucional declara que el territorio nacional dominicano es inalienable, lo cual significa que en modo alguno puede ser vendido o cedido. Los números 10 y 11, por su parte, están dedicados al régimen y a los tratados transfronterizos.

C) Poder soberano. El poder que es condición necesaria para la existencia del Estado dominicano, como de todo Estado, se caracteriza por su soberanía. Ahora bien, para mantener el paralelismo con la presentación anteriormente realizada de los elementos constitutivos de los Estados en general, vamos a tratar sobre dicha soberanía en el apartado que sigue.

2.2. La soberanía del Estado dominicano

La Constitución, como no podía ser de otra manera, proclama la inviolabilidad de la soberanía de la Nación dominicana, organizada en Estado con el nombre de República Dominicana (artículo 1). En efecto, en su artículo 3 puede leerse:

La soberanía de la Nación dominicana, Estado libre e independiente de todo poder extranjero, es inviolable. Ninguno de los poderes públicos organizados por la presente Constitución puede realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran en esta Constitución. El principio de la no intervención constituye una norma invariable de la política internacional dominicana.

A) La libertad e independencia respecto de todo poder extranjero y el principio de la no intervención ahí consignados apuntan claramente hacia la vertiente de la soberanía que antes hemos llamado externa.

Ahora bien, esa soberanía externa no tiene nada en común con la negación de las responsabilidades de la República Dominicana en tanto que Estado miembro de la comunidad internacional, como se evidencia en el artículo 26. En él se dispone, entre otras cosas, que esta República:

- En igualdad de condiciones con otros Estados, reconoce y aplica las normas del derecho internacional, siempre y cuando hayan sido adoptadas por sus poderes públicos.
- Se compromete a actuar internacionalmente en favor de los derechos humanos, la solidaridad entre las naciones y el desarrollo de los pueblos, así como a fomentar la convivencia pacífica entre los Estados, con particular interés por los procesos de integración americanos.
- Puede suscribir tratados internacionales en tal sentido «para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración».

B) En lo que respecta, ahora ya, a la vertiente interna de la soberanía del Estado dominicano, podemos decir que esta se materializa en la supremacía de la Constitución que él se ha dado a sí mismo con toda libertad. Dicha supremacía se encuentra determinada en los artículos 6 y 73 del propio texto constitucional. Por citar el primero de ellos: «Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución». Se entiende que la Constitución se conozca también como la 'ley fundamental' y, a veces, como la 'Carta magna'.

2.3. El respeto de la dignidad humana como fundamento del Estado

No solo la dignidad humana es el primero de los valores supremos y principios fundamentales proclamados en el preámbulo constitucional, sino que, además, el respeto de la misma aparece como fundamento tanto del Estado dominicano como, lógicamente, de su Constitución: «El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona» (artículo 38) y, asimismo, «la Constitución se fundamenta en el respeto a la dignidad humana» (artículo 5).

Profundizaremos en el concepto de dignidad humana en la unidad V, cuando lo estudiemos en tanto que base de los derechos fundamentales. Por ahora es suficiente con decir que la dignidad es el valor absoluto que es inherente a cada persona humana por el solo hecho de ser tal y, por lo tanto, independientemente de cualquier particularidad o característica singular y de todo otro tipo de consideración individual.

2.4. Un Estado unitario

El artículo 7 de la Constitución establece que la República Dominicana está organizada de forma unitaria y el 193 insiste en que «es un Estado unitario». Necesitamos distinguir ese concepto de Estado unitario del de Estado federal. Para ello, vamos a hablar de 'gobierno central', pero, en el presente contexto, esa expresión no se refiere solo al órgano ejecutivo, sino al conjunto de órganos del Estado que ejercen las competencias o funciones estatales en todo el territorio.

Un Estado federal es aquel que está integrado por diversas entidades territoriales, cuyo nombre varía según el país. Por ejemplo, se llaman provincias en Argentina, cantones en Suiza y estados (en rigor no lo son) en Estados Unidos. Es la propia constitución la que distribuye las competencias estatales entre tales entes y el gobierno central, de modo que ni aquellos ni este pueden alterarlas. Eso significa que las competencias que poseen las entidades territoriales no han sido delegadas por el gobierno central, sino que son propias de ellos.

En cambio, en el Estado unitario es el gobierno central el que concentra la totalidad de las competencias estatales o, dicho de otro modo, ese Estado cuenta con «un soporte único para la estatalidad»⁹ y no dos (gobierno central y entidades territoriales), como sucede en el Estado federal.

Ahora bien, del hecho de que la República Dominicana sea un Estado unitario no se sigue que esté totalmente centralizada, es decir, que todas las competencias sean ejercidas por el gobierno central. Al contrario, la Constitución prevé «la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales» (artículo 204), es decir, los ayuntamientos y las juntas de los distritos municipales, que gozan «de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo» (artículo 199)¹⁰. Cuando en la unidad III estudiemos los poderes del Estado en la República Dominicana, atenderemos con mayor detalle a este gobierno local.

2.5. Un Estado Social y Democrático de Derecho

«La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho», tal como recoge el artículo 7 de su Constitución. Se trata de una cláusula compleja porque en ella se dan cita tres principios básicos: el Estado de Derecho, el Estado Democrático y el Estado Social. Enseguida vamos a recorrerlos en ese mismo orden, pero conviene, antes de nada, que hagamos un comentario de carácter general sobre dicha fórmula.

⁹ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho constitucional*, volumen I, 3ª edición, Editorial Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2010, p. 607.

¹⁰ TC/0152/13 de 12 de septiembre del 2013.

No es casualidad, ni mucho menos, que el Tribunal Constitucional se haya convertido «en promotor de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho»¹¹ porque esa fue una pieza clave en el salto cualitativo dado por la República Dominicana con su reforma constitucional del año 2010. Ciertamente, dicha reforma insertó plenamente la Constitución en el llamado movimiento neoconstitucional, es decir, las constituciones que, tras el desastre de la Segunda Guerra Mundial, pusieron en marcha el Estado Social y Democrático de Derecho en muchos países occidentales.

Una de las características principales de esas constituciones es que se encuentran axiológicamente comprometidas, o sea, que están fundadas en valores y al servicio de los mismos, muy especialmente ese valor absoluto de cada persona que denominamos dignidad. Pues bien, ese es exactamente el caso de la Constitución dominicana, en cuyo preámbulo se asumen «los valores supremos y los principios fundamentales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz, factores esenciales para la cohesión social».

Existe una discusión, que aquí no podemos abordar, en torno a la identidad o no identidad entre valores supremos y principios fundamentales de un ordenamiento jurídico. Lo seguro es, como vemos, que la Constitución los aborda conjuntamente y que, desde el momento en que determinados valores son proclamados por la Constitución como supremos, ese su lugar constitucional les proporciona la máxima fuerza normativa en el ordenamiento dominicano.

A) El principio del Estado de Derecho o del ‘imperio de la ley’ significa que dicho Estado, con la totalidad de sus órganos y actividades, está sometido al ordenamiento jurídico. Este principio sustituye el ‘gobierno de los hombres’ por el ‘gobierno de la ley’, con la pretensión de evitar decisiones arbitrarias por parte de los gobernantes y, en esa medida, garantizar a todas las personas por igual un marco de seguridad jurídica en el que, en consonancia con su dignidad, puedan actuar libremente. Se trata, como puede verse, de una aspiración empapada de moralidad.

En efecto, la República Dominicana es un Estado de Derecho, pero no es un Estado Legal. Muchos de los primeros Estados de Derecho tuvieron constituciones cuyo carácter no era jurídico o normativo, sino meramente declarativo. Sus sistemas políticos estuvieron dominados por los parlamentos y, por lo tanto, la supremacía jurídica correspondió a las leyes por ellos elaboradas.

En cambio, ya sabemos que en la República Dominicana, como en el neoconstitucionalismo en general, la norma suprema de todo el ordenamiento jurídico es la Constitución (artículo 6), cuya supremacía debe ser garantizada por el Tribunal Constitucional, como explicaremos en la siguiente unidad de este manual. Esto permite entender que la República Dominicana no es un Estado

¹¹ RAY GUEVARA (Milton), «Prólogo», en FRANCO (Francisco), *Constitución de la República Dominicana interpretada por el Tribunal Constitucional dominicano*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2020, p. 8.

Legal, sino un Estado Constitucional. Es, ciertamente, un Estado de Derecho, pero no Legal, sino Constitucional.

B) El principio democrático está recogido no solo en la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, sino también en el artículo 4 de la Constitución, en el cual se lee que el gobierno de la Nación es esencialmente democrático. El texto constitucional se protege de eventuales iniciativas antidemocráticas al prohibir que una modificación del mismo pueda versar sobre el carácter democrático de la forma de gobierno (artículo 268).

El principio democrático consiste en la afirmación de la soberanía popular, proclamada en el artículo 2 de la Constitución: «La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes». Ahora bien, dado que «el pueblo dominicano constituye una Nación» (artículo 1), la soberanía popular se identifica con la nacional, superando así la distinción histórica entre ambas. Debemos notar que ahora no se trata de la soberanía del Estado dominicano, sino de la soberanía en el Estado dominicano. La titularidad de dicha soberanía corresponde al pueblo o, lo que es igual, a la Nación.

En el apartado siguiente tendremos ocasión de hacer algunas precisiones acerca del principio democrático. De momento, conviene caer en la cuenta de que la democracia no es meramente una cuestión de técnica o procedimiento de gobierno, sino que en ella toman cuerpo determinados valores. Veamos este punto.

La regla más importante para la toma de decisiones en una democracia es la mayoritaria (simple, absoluta o reforzada, según los casos). Se trata, ciertamente, de un procedimiento, pero presupone un reconocimiento tanto del valor de la igualdad política de los ciudadanos (un ciudadano, un voto), como del pluralismo de sus opciones y de la tolerancia hacia estas. Dicha regla, por lo demás, debe compatibilizarse con el respeto de los derechos de las minorías.

Al mismo tiempo, la democracia tiene importancia moral porque respeta políticamente el valor de la libertad. No es ninguna casualidad que Rousseau, gran teórico de la democracia, empezara su obra sobre *El contrato social* constatando que «el hombre ha nacido libre y, sin embargo, por todas partes se encuentra encadenado»¹². En efecto, si los miembros de un Estado no tienen derechos democráticos que les den la posibilidad de ejercer políticamente su libertad, son tratados como meros súbditos y no como ciudadanos. Al servicio de esa misma libertad se encuentran la separación y la independencia de los poderes públicos (artículos 4 y 7), que trataremos en la unidad III.

C) El principio del Estado Social expresa el compromiso de la República Dominicana con la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales proclamados por la propia Constitución y que estudiaremos en las unidades VII y VIII. Dicho compromiso equivale a la voluntad de redistribuir con

¹² ROUSSEAU (Jean-Jacques), *El contrato social*, 12ª edición, Ediciones Austral, Madrid, España, 2007, p. 35.

un criterio de equidad la riqueza socialmente producida, dado que los mecanismos de mercado suelen distribuirla de una forma muy desigual.

Efectivamente, el gran valor que el Estado Social encarna es el de la igualdad. Por eso, según el artículo 39.3 de la Constitución, «el Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión». Se trata de un Estado que asume como una de sus tareas esenciales que todas las personas dispongan de los medios necesarios para «perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva» (artículo 8).

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha hecho valer en materia de derechos económicos, sociales y culturales ese «principio de progresividad y la cláusula de no retroceso... que impide a las instituciones del Estado desmejorar las condiciones originalmente preestablecidas salvo razones rigurosamente justificadas»¹³.

Según un prejuicio relativamente extendido, estos derechos tienen menor importancia que los civiles y los políticos, pero eso no es razonable. «¿Por qué van a ser menos importantes las necesidades económicas vitales, que pueden ser cuestiones de vida o muerte, que las libertades personales?»¹⁴.

Al mismo tiempo, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales hace que las personas estén en situación de ejercer cabalmente sus otros derechos fundamentales, los cuales, de otra forma, serían poco más que letra muerta. Por ejemplo, el ejercicio de la libertad de expresión se dificulta enormemente en ausencia de una base educativa; el derecho al libre desarrollo de la personalidad sin las debidas condiciones de alimentación y de salud; y el derecho a la intimidad si la vivienda resulta deficiente.

2.6. La soberanía en el Estado y el mandato representativo

La teoría política distingue tres tipos de democracia: directa, semidirecta y representativa. Se trata de lo que Max Weber llamó tipos ideales, o sea, modelos conceptuales que no suceden nunca en la realidad en estado puro, pero que ayudan a comprenderla¹⁵.

Tales modelos no se diferencian por la titularidad del poder político soberano o soberanía. Puesto que se trata de democracias, dicho poder pertenece al pueblo o a la nación en los tres casos. Se diferencian por el ejercicio de dicho poder. Veamos.

¹³ TC/0093/12 de 21 de diciembre de 2012, 9.3.2. Pueden verse también las Sentencias TC/0203/13 de 20 de noviembre de 2013, 10.g. y TC/0111/19 de 27 de mayo de 2019, 11.21.

¹⁴ SEN (Amartya), *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, Barcelona, España, 2000, p. 87.

¹⁵ WEBER (Max), *Ensayos sobre metodología sociológica*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, pp. 79-93.

La democracia directa es aquella en la cual no existe ninguna delegación del ejercicio del poder político, sino que los ciudadanos conservan todas las competencias o, en otras palabras, son ellos quienes toman las decisiones de todo tipo en la gestión de los asuntos públicos.

En la democracia semidirecta, en cambio, determinadas competencias políticas son delegadas en algunos, elegidos para tal fin mediante el voto popular, pero los ciudadanos conservan las demás competencias, o sea, la capacidad de tomar decisiones directas en el resto de los asuntos. Además, en este modelo la ciudadanía tiene a su disposición una serie de instituciones que le permiten controlar a los electos en el ejercicio de las funciones que les han sido delegadas.

La democracia representativa, por último, consiste en la total delegación del ejercicio del poder político en algunos ciudadanos. La única decisión de la ciudadanía versa sobre quiénes van a tomar las decisiones políticas en representación de ella. Se dice que estos reciben un mandato representativo a través de las elecciones.

Pues bien, como se lee en el artículo 4 de la Constitución, la democracia dominicana es esencialmente representativa. Es verdad que los legisladores (diputados y senadores) «no están ligados por mandato imperativo», es decir, no están sometidos a órdenes de acción precisas por parte de sus electores, pero la delegación del ejercicio del poder legislativo que reciben del pueblo (artículo 76) no es un cheque en blanco. Al contrario, deben actuar siempre «con apego al sagrado deber de representación del pueblo que los eligió» y, precisamente por eso, a él «deben rendir cuentas» (artículo 77.4). Más exactamente, «deberán rendir cada año un informe de su gestión ante los electores que representan» (artículo 92).

Tampoco el presidente de la República recibe un mandato imperativo para ejercer, en su caso, el Poder Ejecutivo «en nombre del pueblo» (artículo 122), pero también él, como sabemos, está obligado a una rendición anual de cuentas (artículos 114 y 128.2.f).

Ahora bien, la democracia dominicana no es meramente representativa, sino que, en determinados asuntos, el pueblo ejerce el poder político «en forma directa» (artículo 2), lo cual comporta, en términos del Tribunal Constitucional, «la existencia del modelo de democracia participativa»¹⁶. Los derechos políticos o de ciudadanía serán presentados con mayor detalle en la unidad VI, pero, para poder justificar que la democracia dominicana no se limita a reproducir el modelo representativo, tenemos que avanzar que la Constitución prevé algunos mecanismos de participación política directa por parte de la ciudadanía.

En tal sentido podemos mencionar 1) el referendo consultivo sobre aquellas cuestiones que le sean sometidas, pero, sobre todo, el obligatorio y aprobatorio sobre determinadas reformas de la Constitución, 2) la iniciativa legislativa, 3) el referendo, el plebiscito y la iniciativa normativa

¹⁶ TC/0093/19 de 18 de septiembre de 2019, 11.9.

municipales y 4) la denuncia de las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones (artículos 22, 97, 203, 210 y 272).

Además, con mucha razón se ha interpretado que, al facultar a cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido para presentar una acción directa de inconstitucionalidad contra leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, el artículo 185.1 de la Constitución está poniendo a disposición de los ciudadanos un importante medio de control de los electos en su ejercicio del poder político. Puesto que la soberanía radica en el pueblo, «en modo alguno se debe privar a ese pueblo el poder ejercer el derecho de reclamar que sea expulsada del ordenamiento jurídico una norma que, aunque emitida por los poderes públicos, sea contraria al orden constitucional».¹⁷

2.7. Un Estado de partidos

La democracia dominicana, como acabamos de indicar, es esencialmente representativa. Añadimos ahora que los partidos políticos son la mediación ordinaria de esa representación de los ciudadanos, que es lo que significa la expresión 'Estado de partidos'. Decimos 'ordinaria' porque existe la posibilidad de candidaturas independientes de conformidad con la ley, pero, como sabemos, es a través de los partidos como se presentan casi todas las candidaturas a los puestos de elección popular.

Los partidos políticos se encuentran constitucionalizados en el artículo 216 de nuestra Carta magna: «La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre». Este reconocimiento del derecho de los ciudadanos dominicanos a organizar tales asociaciones o a formar parte de ellas es totalmente coherente con el principio democrático: una consecuencia del pluralismo político que es inherente a la democracia.

Ahora parece necesario distinguir entre los tres tipos de asociación mencionados en ese artículo y que, hasta aquí, hemos denominado globalmente 'partidos políticos', como hace inicialmente la propia Constitución. Para ello acudimos al artículo 3 de la *Ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos* (núm. 33-18).

- Los partidos políticos tienen un alcance nacional, es decir, tienen derecho a presentar sus candidaturas en los diversos niveles de elección (presidencial, congresual, municipal y distrital) y en todas las demarcaciones, incluidas las del exterior.
- En cambio, las agrupaciones políticas son de alcance local. Su ámbito puede ser provincial y municipal o del Distrito Nacional, lo que significa que pueden presentar candidaturas congresuales y municipales en todos los municipios de la provincia correspondiente.

¹⁷ BEARD MARCOS (Alba Luisa), *Voto salvado*, en TC/0362/19 de 18 de septiembre de 2019, 29.

- Los movimientos políticos, por su parte, tienen un alcance también local, pero su ámbito es solamente municipal. Tienen la posibilidad de presentar candidaturas en el municipio del que se trate, en sus distritos y en el Distrito Nacional.

Pues bien, según el artículo 10 y el párrafo del artículo 3 de esa misma ley, los tres tipos de asociaciones son «esenciales para el funcionamiento del sistema democrático», razón por la cual gozan del reconocimiento constitucional antes mencionado. Los fines sustanciales que el artículo 216 de la Constitución les asigna permiten entender esa su enorme importancia para una democracia. Son los siguientes:

- Garantizar la participación de los ciudadanos dominicanos en los procesos políticos que aporten al fortalecimiento de la democracia, lo cual exige de tales asociaciones que tanto su conformación como su funcionamiento respeten la democracia interna y que pongan en práctica los principios constitucionales, cosas estas que el artículo constitucional no pasa por alto.
- Contribuir a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana mediante la propuesta de candidatos para los cargos de elección popular en condiciones de respeto del pluralismo político presente en la sociedad dominicana. Podemos decir, en ese sentido, que estas asociaciones son mediadoras «entre la sociedad y el Estado, encauzando eficazmente los intereses legítimos del pueblo dominicano», como identifica la *Ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos (núm. 33-18)* en su artículo 13.2.
- Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana, fin este que tiene como condición de posibilidad, entre otras, la transparencia de los partidos, las agrupaciones y los movimientos políticos, expresamente mencionada en este artículo constitucional 216.

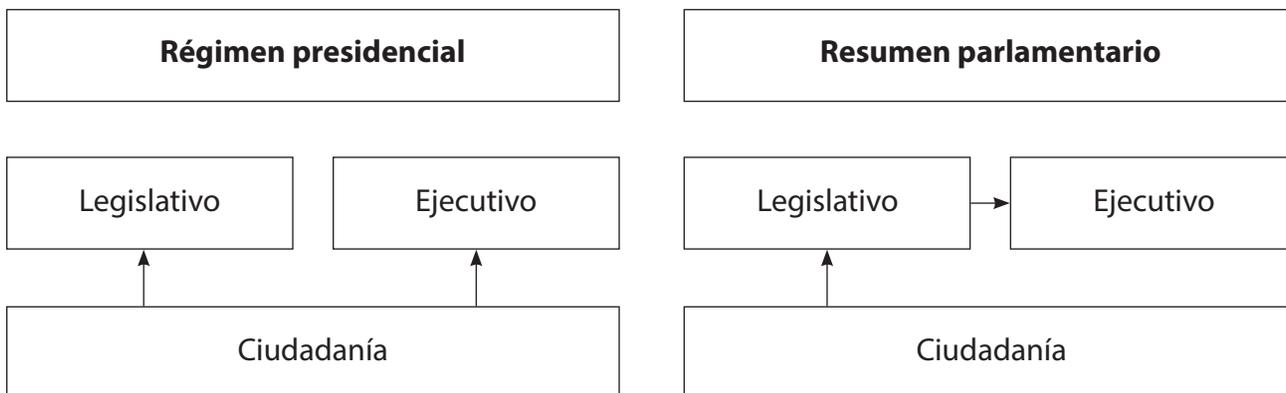
Estas funciones esenciales de dichas asociaciones se encuentran un tanto más desglosadas en la *Ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos (núm. 33-18)*, como es normal. Sin embargo, no queremos dejar de señalar la insistencia con que esta ley les atribuye una tarea de carácter educativo: «contribuir con la formación de los ciudadanos en materia de ética, educación cívica y manejo de las funciones públicas». La cita es del párrafo del artículo 3, pero la misma idea se encuentra en los artículos 10, 11 y 13.4.

Cabe precisar que los partidos, agrupaciones y movimientos políticos no tienen, ni mucho menos, la exclusiva de la expresión del pluralismo político, como acredita la existencia, por ejemplo, de movimientos sociales y de diversos grupos ideológicos. Ocurre otro tanto y más aún con el pluralismo social, que adquiere cuerpo en organizaciones profesionales, sindicatos y todo tipo de asociaciones de creencias, ideas e intereses.

Señalamos, por último, que la *Ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos* (núm. 33-18) pone a la vista de estas asociaciones los principios y valores fundamentales a los que deben atenerse para que su ejercicio político merezca el calificativo de democrático: «la libertad, la justicia, la solidaridad, el pluripartidismo, la diversidad ideológica, el acatamiento a la voluntad de las mayorías, la no discriminación, la equidad de género en la competencia partidaria, la transparencia, la alternabilidad en el poder, el uso de medios democráticos para acceder a la dirección del Estado y el reconocimiento de los derechos de las minorías» (artículo 12).

2.8. El régimen presidencial como sistema de gobierno

No podemos terminar esta presentación general de las características del Estado dominicano sin hacer referencia al régimen presidencial, fijado por nuestra Constitución como sistema de gobierno. Esto nos remite a la distinción entre el régimen presidencial y el régimen parlamentario, dos esquemas de delegación del ejercicio del poder político. Ambos se diferencian, más exactamente, por su forma de organizar la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Veamos este punto.



En un régimen parlamentario, como el que existe, por ejemplo, en Alemania, España o Italia, los ciudadanos eligen directamente solo a quienes van a ejercer el Poder Legislativo, los cuales, a su vez, son los responsables de conformar el Poder Ejecutivo. Se trata de un esquema de interdependencia de los poderes porque el Legislativo puede derrocar al Ejecutivo (sea por moción de censura promovida por el primero o por cuestión de confianza presentada por el segundo) y el Ejecutivo, por su parte, puede disolver el Legislativo, en cuyo caso debe convocar elecciones. Se añade que el régimen parlamentario no hace coincidir en la misma persona la jefatura del Poder Ejecutivo y la del Estado.

En cambio, en un régimen presidencial, como el que existe en Estados Unidos, México y Argentina, entre otros países, los ciudadanos eligen directamente a los responsables del ejercicio tanto del

Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. Aquí estamos ante un esquema de independencia de ambos poderes. Eso significa que, como consecuencia de esa legitimidad democrática directa de la que ambos gozan, ni el Legislativo puede derrocar al Ejecutivo ni el Ejecutivo puede disolver el Legislativo. Además, en este tipo de régimen el jefe del Poder Ejecutivo es también el jefe del Estado. Pues bien, el régimen fijado por la Constitución dominicana es, como decimos, de tipo presidencial. Tanto el presidente de la República como los legisladores son elegidos directamente por voto popular (artículos 77 y 124), lo cual refleja un esquema de independencia de ambos poderes. Y, además, el presidente de la República es, al mismo tiempo, jefe del Estado y jefe del gobierno o Poder Ejecutivo (artículo 122).

LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA SUPREMA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DOMINICANO

Para poder cumplir los fines que hemos presentado en la unidad I los Estados necesitan apoyarse sobre un sistema robusto de normas jurídicas que ordenen tanto el accionar de las instituciones públicas como las relaciones de los particulares entre sí y con el Estado. Por eso, en esta unidad vamos a analizar el concepto y el fundamento de las normas jurídicas en el ordenamiento jurídico dominicano, su sistema de fuentes, su norma superior y la principal institución encargada de garantizarla.

1. LA NORMA JURÍDICA Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Antes de abordar los conceptos de norma jurídica y de ordenamiento jurídico, tenemos que explicar el concepto de derecho, ya que en ocasiones este término se utiliza como sinónimo de los dos anteriores.

1.1. Definición de derecho

Las personas somos seres sociales y, por lo tanto, necesitamos relacionarnos con los demás miembros de la sociedad. La ciencia social del derecho estudia nuestro comportamiento dentro de la sociedad, orientando y marcando las pautas para nuestras relaciones con otras personas y con el Estado.

Ahora bien, es importante aclarar, como acabamos de sugerir, que la palabra 'derecho' es ambigua, es decir, que la utilizamos para referirnos a realidades distintas: ordenamiento jurídico, facultades, valor ético y ciencia. Así, cuando decimos que en el derecho dominicano se persigue la corrupción hacemos mención del ordenamiento jurídico de nuestro Estado. Cuando indicamos que tenemos derecho a la educación aludimos a una facultad o prerrogativa fundamental que posee toda persona. Por otro lado, cuando exclamamos que '¡no hay derecho!' queremos dar a entender que no se cumple el valor ético de la justicia. Y, finalmente, cuando afirmamos que estudiamos derecho en la universidad nos referimos a la ciencia social.

En esa línea, el término derecho tomado en sentido objetivo alude a la norma o al conjunto de normas que han de regir el comportamiento de las personas dentro de la sociedad; se trata, pues, de las normas en sí mismas. En cambio, en sentido subjetivo, derecho es la prerrogativa o el conjunto de prerrogativas o la facultad o conjunto de facultades que tiene un sujeto determinado para hacer o no hacer algo o para exigir a otro u otros el cumplimiento de algo. No es menos verdad que existe una importante relación entre ambos conceptos: para poder exigir a otro un determinado comportamiento es necesario contar con la correspondiente facultad o autorización (derecho en sentido subjetivo) procedente de una norma jurídica que, además, obligue a ese otro a dicho comportamiento (derecho en sentido objetivo).

La importancia del derecho (en sentido objetivo) reside en que representa la garantía de la seguridad y de la libertad de los ciudadanos. Como bien advertía Cicerón, «todo resulta incierto cuando estamos al margen del derecho»¹⁸. En efecto, son las normas jurídicas las que permiten a los ciudadanos disfrutar de un entorno de certeza en lo que respecta al comportamiento que adoptarán los demás ciudadanos y los órganos del Estado. De ahí que el ejercicio social y político de la libertad resulte inconcebible sin la seguridad que ofrecen las normas jurídicas (el derecho).

1.2. El concepto de norma jurídica

Toda nuestra vida se desenvuelve dentro de un mundo de normas que dirigen nuestras acciones. Las normas jurídicas son un conjunto de preceptos o prescripciones que se imponen o son susceptibles de imponerse a la conducta de los seres humanos que viven en sociedad, buscando producir en ellos un determinado comportamiento. Tales normas orientan y regulan nuestro comportamiento diciéndonos: 1) lo que debemos hacer (el deber de votar, entre otros); 2) lo que se nos prohíbe hacer (discriminar a las personas por razones de género, por ejemplo) y 3) lo que se nos autoriza o permite (como el derecho a contraer matrimonio).

Las normas jurídicas se proponen organizar el funcionamiento de la sociedad y prevenir los conflictos. De ahí la importancia de su cumplimiento. A través del establecimiento de un régimen de consecuencias que se aplica cuando no son cumplidas, las normas pueden disuadir y ejercer presión sobre la conciencia de las personas para conseguir su obediencia. Las consecuencias o sanciones por incumplimiento de las normas jurídicas establecidas varían desde una amonestación hasta una sanción privativa de libertad, dependiendo de la gravedad del daño causado.

¹⁸ CICERÓN (Marco Tulio), *Cartas a los familiares II*, Editorial Gredos, Madrid, España, 2008, p. 111.

1.3. La relación entre moral, religión y derecho

Apoyándose en el derecho, el Estado regula la conducta humana, pero la moral y la religión comparten ese propósito. Tanto las normas jurídicas como las morales y las religiosas buscan impulsar la voluntad del individuo hacia la realización del bien. Todo sistema jurídico encarna e integra ciertas ideas esenciales de moralidad y, en ocasiones, de religiosidad que son predominantes en la sociedad de la que forma parte. El derecho es la reglamentación práctica de determinadas normas morales o, mejor, de las normas morales de determinadas personas, sean estas muchas o pocas. Las normas jurídicas reflejan algún tipo de moralidad, pero no todas las normas morales o religiosas son jurídicas.

Como vemos, la relación entre normas morales, religiosas y jurídicas es compleja. A continuación nos proponemos diferenciarlas siguiendo a Sosa Pérez y García Fermín¹⁹.

A) Las normas morales que no han sido plasmadas en nuestras leyes tienen un carácter subjetivo. La definición de la actuación correcta o buena puede variar según las convicciones personales de cada uno y su cumplimiento surge de la propia conciencia e individualidad del sujeto. Quien las viola no se expone a ninguna represión o sanción por parte del Estado, sino que incurre solamente en el desprecio o rechazo de la sociedad.

Ejemplo de norma moral: obedecer a los adultos mayores.

B) La norma religiosa, según se cree, proviene de la voluntad divina. En las sociedades teocráticas antiguas, las normas religiosas y las jurídicas se confundían e integraban un todo, aceptándose entonces que también las normas jurídicas procedían directamente de la voluntad divina.

Las normas religiosas suponen una relación entre las personas y la divinidad e imponen deberes para con Dios, para con los semejantes y para consigo mismo. En nuestro país, se garantiza la libertad de cultos y el Estado no sanciona el incumplimiento de aquellas normas propiamente religiosas y que no están consagradas en nuestras leyes, como las que imponen deberes para con Dios y para consigo mismo. Ahora bien, esto no quita que la inobservancia de las mismas pueda ser sancionada a lo interno de la institución religiosa.

Ejemplo de norma religiosa: amar a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a uno mismo.

C) Las normas jurídicas, a diferencia de las morales y las religiosas, son impuestas por una autoridad facultada para ello por el soberano (el pueblo) y son obligatorias, es decir, deben ser acatadas independientemente de la convicción personal y de la voluntad en torno ellas. Las personas, por ende, no pueden negarse a cumplirlas ni alegar el desconocimiento de las mismas para justificar su

¹⁹ SOSA PÉREZ (Rosalía) y GARCÍA FERMÍN (Franklin), *Introducción al estudio del Derecho*, Editora Universitaria (UASD), Santo Domingo, República Dominicana, 2016, pp. 128-135.

incumplimiento. Si esto sucediera, el Estado les obligaría a cumplirlas, incluso bajo pena de sanción, como fue explicado anteriormente. Por último, mientras que las normas morales solo originan un deber unilateral para el sujeto, las jurídicas otorgan, además, un derecho o facultad a otra persona para exigir su cumplimiento.

Ejemplo de norma jurídica: el deber de pagar impuestos.

Las normas jurídicas, que son las que interesan a los fines de este manual, no funcionan aisladas, sino que, constituyen un sistema, o sea, una totalidad ordenada. No podemos comprender el importante rol que desempeñan sin una visión global del ordenamiento jurídico como sistema y sin conocer su integración en el mismo.

1.4. El concepto de ordenamiento jurídico

El ordenamiento jurídico es el conjunto sistemático de todas las normas jurídicas que están vigentes en un Estado en una época concreta. Varía según el Estado de que se trate y el momento o período histórico en que se encuentre. No hay norma jurídica que no forme parte de un ordenamiento jurídico.

A partir de este conjunto organizado de normas jurídicas el Estado ordena el poder político y sus instituciones, las relaciones entre los particulares y las políticas públicas para el beneficio colectivo y el mantenimiento de la paz. Esto lo logra esencialmente mediante la coexistencia de dos grandes grupos de normas que se relacionan entre sí: 1) Las normas de conducta o comportamiento, que regulan las relaciones entre los particulares y de estos con el Estado, estableciendo los derechos y deberes. 2) Las normas de estructura u organización, que regulan las funciones de los órganos y procedimientos a través de los cuales se produce el derecho en la sociedad, estableciendo quién tiene autoridad para crear normas, cómo debe actuar para crearlas y cuáles son sus límites al hacerlo.

2. LAS FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y SU JERARQUÍA NORMATIVA

Tal como hemos indicado, las normas jurídicas solo existen como partes de un ordenamiento que se halla inserto en un sistema en el que se ha dotado de competencia a unos poderes para dictar dichas normas. No existe un ordenamiento que tenga un único órgano regulador capaz de satisfacer todas las necesidades. Al contrario, en los ordenamientos jurídicos modernos se cuenta con una amplia producción normativa con vistas a prevenir y dar respuesta a los problemas que surjan en el marco de un contexto global y/o de integración (como en el caso de los países de la Unión Europea). En consecuencia, los ordenamientos poseen una compleja estructura de normas que provienen de diversas fuentes y son emitidas por diversas instituciones.

La expresión 'fuente del derecho' se asocia con el origen del mismo, más exactamente con la identificación de aquellos hechos o circunstancias en que se origina, se desarrolla y se renueva en sus múltiples manifestaciones. A través de las fuentes del derecho se identifica de dónde emanan las normas, a qué autoridad le corresponde crearlas y cuáles son los fundamentos que le confieren validez en el ordenamiento jurídico. En otras palabras, las fuentes del derecho son los hechos y los actos que intervienen en la creación, la modificación o la extinción de normas jurídicas. Y toda la variedad de normas, aflorada a través de un sistema complejo de fuentes, es lo que forma un ordenamiento jurídico.

Debemos saber, además, que no todas las normas jurídicas de un ordenamiento estatal se sitúan en un mismo plano. Al contrario, como describió Kelsen, se relacionan jerárquicamente, formando una pirámide en la que cada una ocupa un determinado lugar y se fundamenta y subordina a otras de rango superior hasta llegar a la cima. En esa cima se encuentra la norma fundamental o suprema que constituye el punto de partida de todo el ordenamiento y de su producción normativa²⁰. Todas las demás normas se vinculan a esta última. La estructura jerárquica del ordenamiento jurídico busca garantizar una relación de unidad y de coherencia del mismo que permita solucionar posibles problemas de contradicción entre unas normas y otras.

2.1. La Constitución

La Constitución, que es esa norma jurídica suprema, contiene la consagración de los derechos fundamentales de las personas y la organización del poder del Estado que ha surgido de un pacto político fundacional. Además, establece los mecanismos válidos para la creación de otras normas jurídicas, expresa la realidad política de un país, es un símbolo de cohesión para sus habitantes y una expresión del desarrollo cultural alcanzado por ellos²¹. Se trata de un producto de la historia, de circunstancias y de realidades que varían de país en país y de época en época.

2.1.1. Funciones de la Constitución en un Estado

La Constitución de un Estado cumple en él funciones que tienen una enorme importancia. Podemos organizarlas del siguiente modo:

- A) Fundacional. Cuando una Constitución se dicta en ejercicio del poder constituyente originario, ella es la norma que crea el Estado. Es el documento que recoge la transformación de un pueblo o una comunidad en un sujeto de derecho, organizado jurídica y políticamente.

²⁰ KELSEN (Hans), *Teoría pura del Derecho*, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., México, 1982, p. 232.

²¹ MANILI (Pablo), *Manual de derecho constitucional*, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 2019, p. 5.

- B) De cohesión social. La Constitución ejerce un rol de integración social, puesto que en ella se encuentran las principales aspiraciones de la Nación y la base de la convivencia que permita a los poderes públicos y a los ciudadanos trabajar conjunta y armónicamente. Se convierte, así, en un factor de unidad del pueblo.
- C) Organizativa. La Constitución establece la estructura organizativa en que se fundamenta el Estado y realiza la distribución de las funciones de sus principales órganos e instituciones bajo un sistema de frenos y contrapesos. En ella se encuentran los principios y las reglas según los cuales serán resueltas las cuestiones comunes y generales.
- D) Política. La Constitución fija las reglas fundamentales para acceder al poder, para ejercerlo y para transmitirlo.
- E) Ideológica. En toda Constitución se encuentra el programa de defensa e implantación de los principales intereses socio-políticos que constituyen los fines del Estado.
- F) Protectora. La Constitución debe reconocer y promover unos derechos inviolables que se encuentran por encima de cualquier acción estatal y que constituyen la garantía de la libertad de las personas, lo cual, a su vez, sirve de límite al ejercicio del poder. Además, debe organizar las garantías que permitirán a los ciudadanos reclamar ante cualquier violación de tales derechos.
- G) Ordenadora. La Constitución preside la estructura de las normas y regula cómo deben adoptarse las demás normas del sistema jurídico de un país para que sean válidas, de modo que esas normas solo serán tales si se ajustan a lo que la Constitución manda. Es decir, una norma será válida únicamente si los poderes constituidos respetan los límites establecidos y el procedimiento indicado para poder emitirla en el ejercicio de sus funciones; si esos límites o procedimientos son violados, la norma será inconstitucional.

2.1.2. El principio de supremacía constitucional y su significado en nuestro país

A propósito de la mencionada función ordenadora que posee esta fundamental fuente de derecho que es la Constitución, la nuestra aclara en su artículo 6 que «todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado» y que «son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución». Dicho artículo introduce así el principio de supremacía constitucional, el cual se traduce básicamente en tres consecuencias para nuestro ordenamiento jurídico, a saber:

- A) Las normas constitucionales son jerárquicamente superiores a las demás y, por lo tanto, condicionan su validez. Como hemos explicado, esas otras normas se ajustan y pasan a

ser válidas cuando su contenido se encuentra conforme con los valores, principios y reglas estipulados en la Constitución.

- B) La Constitución es 'norma de normas' porque constituye la fuente originaria y el fundamento de toda la producción normativa del ordenamiento jurídico, estableciendo el procedimiento que debe seguirse para su adopción.
- C) Resulta absolutamente necesario que todos los actos de los poderes públicos y de los particulares sean conformes a la Constitución.

Estas tres consecuencias permiten a la Constitución ejercer su función de norma ordenadora del Estado y de su ordenamiento jurídico. En nuestro Estado, todas las personas, sean nacionales o extranjeras, así como los órganos y los poderes públicos deben acatar, respetar y obedecer los mandatos establecidos en ella.

2.1.3. La reforma constitucional

La Constitución es un documento susceptible de sufrir cambios y adaptaciones al ritmo de los tiempos y conforme a la experiencia. Nuestra Constitución fue dada el 6 de noviembre de 1844 por el poder constituyente (el pueblo, que es el único que puede crear una Constitución y erigirse en Estado). Posteriormente, se han realizado más de treinta reformas o modificaciones de la misma.

A) La rigidez frente a la reforma

Como refirieron los franceses en el artículo 28 de su Constitución de 1793, «un pueblo siempre tiene el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. No puede una generación sujetar a sus leyes a las generaciones futuras». No es menos cierto que la mayor parte de las constituciones se someten al principio de rigidez constitucional.

Que las Constituciones sean 'rígidas' o se sometan al principio de 'rigidez constitucional' significa que su revisión o modificación está sujeta a una serie de condiciones que, en mayor o menor medida, la dificultan. En consecuencia, la Constitución no es susceptible de ser cambiada en las mismas condiciones que la ley ordinaria, sino que existe un procedimiento específico para ello.

La rigidez constitucional no es más que una garantía de la Constitución contra las alteraciones constantes, imprevistas y precipitadas. Constituye el soporte de la eficacia jurídica de las normas constitucionales, porque si el procedimiento para aprobar y modificar las leyes fuera el mismo que para reformar la Constitución, cualquier ley contraria a la Constitución podría reformarla, sin poder distinguirse la Constitución de la ley, ni garantizarse, en consecuencia, la supremacía de aquella sobre esta.

En el caso de la República Dominicana, la reforma de la Constitución solo puede realizarse en la forma que ella misma indica y no puede ser suspendida ni anulada por ningún poder o autoridad, ni tampoco por aclamaciones populares (artículo 267). En cuanto al contenido que puede ser modificado, la Constitución expresamente refiere como límite o prohibición aquel que verse sobre la forma de gobierno (artículo 268), reiterando que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo. Esta disposición que contiene la prohibición de reformar un contenido específico de la Constitución se denomina cláusula pétrea o de piedra porque acoraza y garantiza el fundamento del sistema de gobierno y no permite ninguna excepción para su modificación.

B) ¿Cómo se reforma la Constitución dominicana?

La iniciativa o potestad de promover la reforma constitucional se confiere generalmente al órgano del Estado al que, en una determinada forma de gobierno, quiere darse mayor preponderancia política. Así, en los sistemas presidenciales la iniciativa de la reforma es compartida entre los poderes legislativo y ejecutivo, mientras que, en los sistemas parlamentarios, la iniciativa pertenece casi siempre al parlamento. De ahí que para reformar la Constitución dominicana deba o bien presentarse la correspondiente proposición en el Congreso Nacional contando con el apoyo de la tercera parte de los miembros de una u otra cámara, o bien ser sometida por el Poder Ejecutivo (artículo 269).

La necesidad de reformar la Constitución dominicana se declara por una ley de convocatoria. Esta ley ordena la reunión de la Asamblea Nacional Revisora, compuesta por los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, que es el órgano encargado de modificar la Carta Magna. Además, dicha ley, que no puede ser observada por el Poder Ejecutivo, contiene el objeto de la reforma e indica el o los artículos de la Constitución sobre los cuales versará la referida modificación (artículo 270).

La Asamblea Nacional Revisora debe reunirse dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley que declara la necesidad de la reforma, con la presencia de más de la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado. Sus decisiones han de tomarse por la mayoría de las dos terceras partes de los votos. Una vez votada y proclamada la reforma por la Asamblea Nacional Revisora, la Constitución es publicada íntegramente con los textos reformados (artículo 271).

Cabe precisar que no puede iniciarse el procedimiento de reforma constitucional en caso de que esté vigente alguno de los estados de excepción.

Además, cuando la reforma versa sobre determinadas materias se requiere que, una vez votada y aprobada por la Asamblea Nacional Revisora, sea ratificada en referendo aprobatorio por la mayoría

de los ciudadanos con derecho electoral. Se trata de las siguientes materias: 1) derechos, garantías fundamentales y deberes; 2) el ordenamiento territorial y municipal; 3) el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería; 4) el régimen de la moneda y 5) los procedimientos de reforma instituidos en la Constitución (artículo 272).

La Junta Central Electoral es la institución encargada de someter a referendo la reforma a la Constitución dentro de los sesenta días siguientes a su recepción formal. Para la aprobación de la reforma con este procedimiento se requiere contar con más de la mitad de los votos de los sufragantes y que el número de estos exceda el 30% del total de ciudadanos que integran el Registro Electoral, sumados los votantes que se expresen por 'sí' o por 'no'. Cuando el resultado del referendo sea afirmativo, la Constitución se proclama y publica íntegramente con los textos reformados por la Asamblea Nacional Revisora (artículo 272).

Con este procedimiento de reforma, que, como vemos se rige por el principio de rigidez constitucional, se busca promover el debate, asegurar que los cambios a la Carta Magna se adopten con un mayor nivel de consenso que el requerido para las demás leyes y, así, proteger la estabilidad y el desenvolvimiento de las instituciones políticas y la seguridad de los derechos fundamentales.

2.2. El bloque de constitucionalidad

En los ordenamientos jurídicos modernos se vislumbra una gran apertura al derecho internacional, especialmente a los tratados que versan sobre derechos humanos. Esto se explica porque la vuelta al régimen democrático tras los desastres de la Segunda Guerra Mundial influyó para que los países ampliaran el catálogo constitucional de derechos y reconocieran la importancia de los tratados internacionales de derechos humanos. Se quería prevenir, sobre todo, las violaciones a derechos cometidas en el pasado por los gobiernos autoritarios y asegurar, por encima de cualquier soberanía y gobierno, el reconocimiento y la protección de la dignidad humana.

En muchos países se incorporaron directamente al orden constitucional los tratados²² internacionales de derechos humanos. Y eso con un rango superior al del resto de las fuentes del ordenamiento, formando parte de lo que se conoce como el 'bloque de constitucionalidad'.

Dicho bloque surgió de la necesidad de dotar de carácter y jerarquía constitucional a otras normas de suma importancia que se encontraban fuera del texto de la Constitución escrita. Al integrarlas

²² Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional. Puede también llamarse Acuerdo, Carta (cuando crea una organización internacional), Protocolo (es tratado accesorio), Convención, Pacto, Concordato, Armisticio y Estatuto. Un tratado es un negocio jurídico, una manifestación de voluntad en la que las partes se comprometen a unas obligaciones de las que derivan derechos.

como parte del bloque, tales normas servirían también de parámetro a la hora de controlar el contenido y conformidad de las normas inferiores del ordenamiento y, en consecuencia, de determinar su validez.

Pues bien, el bloque de constitucionalidad ha permitido la aplicación directa de los tratados de derechos humanos, reforzando los compromisos del Estado en derechos fundamentales y añadiendo límites a lo negociable en el debate político. Adicionalmente, ha servido para completar la carta de derechos y para ampliar la interpretación y comprensión de aquellos que se encuentran reconocidos en la Constitución.

Como hemos explicado anteriormente, la Constitución dominicana es la fuente suprema que establece tanto la jerarquía de las demás normas de nuestro ordenamiento jurídico como el procedimiento para su incorporación. En el caso específico de los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos que son suscritos y ratificados por el Estado dominicano, la Constitución establece que los mismos poseen jerarquía constitucional y que son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado (artículo 74.3) es decir, forman parte del bloque de constitucionalidad.

Puesto que estos instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos humanos son reconocidos por nuestra Constitución como dotados de jerarquía constitucional, se colocan en el rango normativo de supremacía que corresponde a las normas constitucionales. De ahí que también deban considerarse como normas supremas. El resto de los tratados, aquellos que no versan sobre derechos humanos, se sitúan en el mismo nivel jerárquico que las leyes en nuestro ordenamiento jurídico.

Ahora bien, los tratados internacionales son reconocidos y aplicados en la República Dominicana en la medida en que nuestros poderes públicos los hayan adoptado, para lo cual deben ser ratificados. Además, la Constitución establece que solo surtirán sus efectos en nuestro país una vez que hayan sido publicados oficialmente (artículo 26).

Cabe destacar que, cuando un Estado adopta un tratado internacional conforme a sus procedimientos internos y este entra en vigor en el ordenamiento jurídico, dicho Estado tiene la obligación de cumplir con ese tratado, independientemente de cuál sea su nivel jerárquico. No puede incumplirlo bajo pretexto de que viola alguna norma nacional porque, para tales fines, debió verificar previamente la posibilidad de contradicción entre normas y adecuar las internas al tratado o, en su defecto, hacer una declaración de reserva en el tratado para que la norma contradictoria no surtiera efecto en el ordenamiento interno.

2.3. Las leyes

Al igual que la Constitución, la ley es una de las más ricas e importantes fuentes del derecho. Es el acto votado por las cámaras legislativas, promulgado y publicado por el presidente de la República, que versa sobre materias muy diversas e importantes para la Nación. Surge como resultado de un proceso por medio del cual uno o varios órganos del Estado formulan, llevan a discusión y estudio, aprueban, promulgan y publican las normas jurídicas de alcance general.

2.3.1. Tipos de leyes

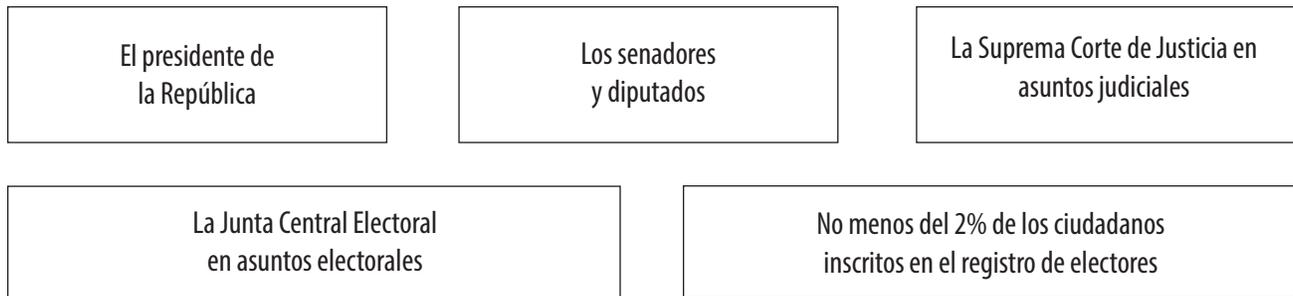
La clasificación de las leyes que hace nuestra Constitución en relativas al orden público, orgánicas y ordinarias viene determinada por las exigencias de los contenidos o el aspecto material que regulan, así como por el aspecto formal del número de votos necesarios para su aprobación.

| Tipos de leyes | Materias que regula | Requisito de aprobación |
|-----------------------|--|---|
| De orden público | El orden público, la policía y la seguridad. | |
| Orgánicas | Los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, la planificación y la inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. | Voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras legislativas. |
| Ordinarias | Todas las demás materias. | Mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara legislativa. |

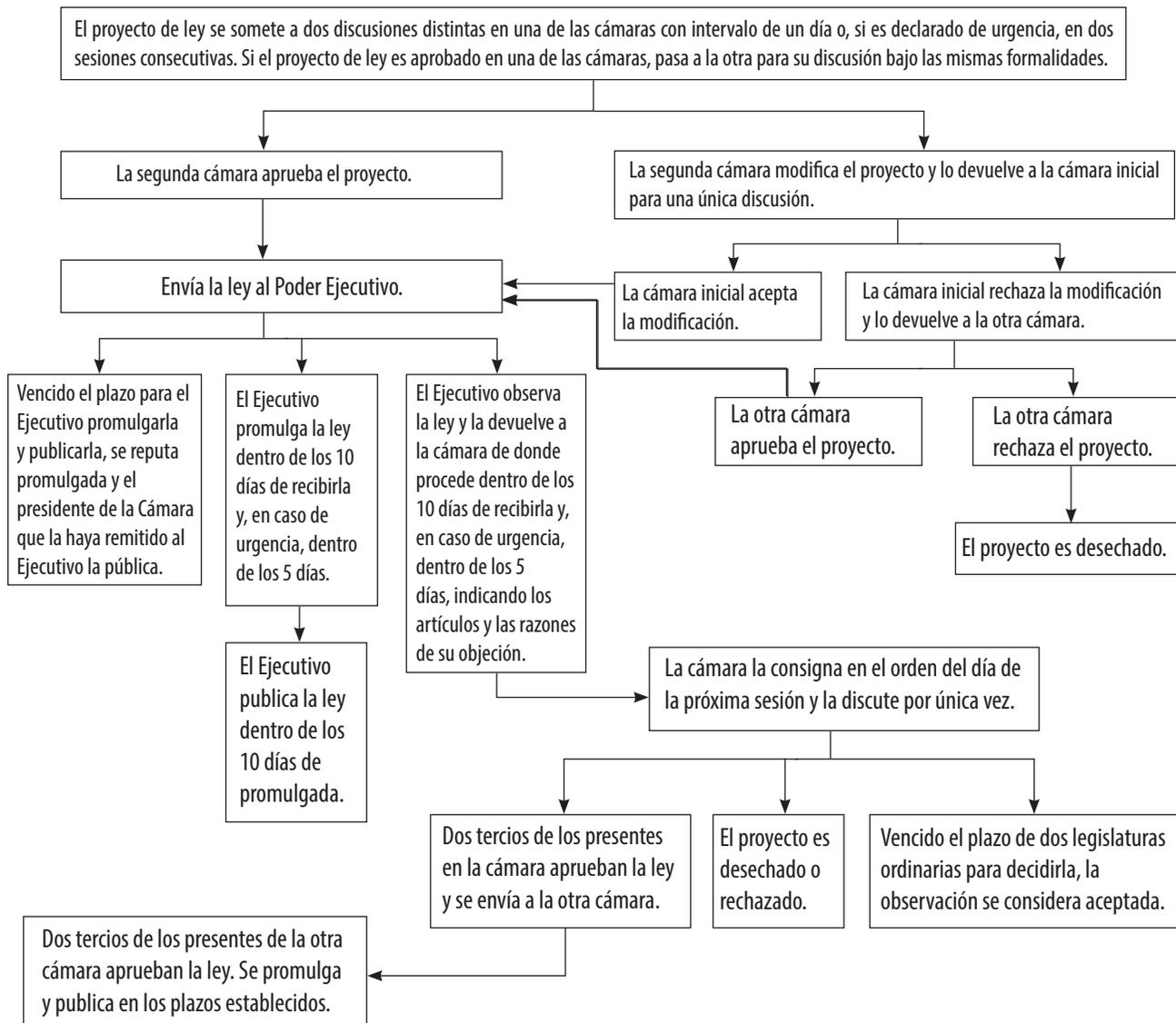
Como puede observarse en la tabla, la aprobación de las leyes orgánicas, dada la importancia de las materias sobre las que versan, requiere de un consenso de los legisladores superior al necesario para las demás leyes.

2.3.2. Procedimiento para la formación de las leyes

La presentación de proyectos de leyes en la República Dominicana corresponde a:



Se denomina proyecto de ley a una propuesta con vocación legislativa susceptible de ser aprobada por los órganos constitucionales competentes para tales fines. El procedimiento para la formación de las leyes es el siguiente:



2.4. Otras fuentes del derecho

- A) Decretos. Son expedidos por el presidente de la República. Su contenido suele ser muy diverso, pues a través de ellos se designan funcionarios, se crean normas jurídicas que persiguen el bien de la colectividad, etcétera.
- B) Reglamentos. Son normas que regulan y organizan aspectos internos de la Administración y los servicios administrativos o que colaboran cubriendo los aspectos que la ley no ha regulado. Los reglamentos tienen por objeto ampliar sobre la materia prevista en la ley o desarrollar las normas establecidas en ella con el fin de facilitar su aplicación.
- C) Jurisprudencia. El Poder Judicial tiene como misión principal aplicar y, en los casos de dificultad, interpretar el derecho, para lo cual dicta sentencias, cuyo conjunto reiterado y uniforme constituye la jurisprudencia. También se denomina así al conjunto de decisiones de los tribunales superiores, particularmente las de nuestro más alto tribunal, que es la Suprema Corte de Justicia, la cual, en funciones de corte de casación, tiene por función esencial velar por la correcta interpretación de las leyes y conservar la unidad interpretativa de las mismas. La unidad de las decisiones jurisprudenciales sobre los casos sometidos a la jurisdicción va formando un cuerpo de soluciones que adquiere cierto carácter obligatorio.
- D) Costumbre. La costumbre constituye una práctica generalmente aceptada como derecho. Ha de tratarse de una práctica social antigua, reiterada, general, uniforme, continua, frecuente, notoria y aceptada. Es la repetición de ciertos modos de obrar dentro de una comunidad que, con el tiempo, se convierten en normas de conducta obligatorias.

La estructura jerárquica de las fuentes de nuestro ordenamiento anteriormente descritas es la siguiente:



3. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO GARANTE DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

3.1. Generalidades

Tras el flagelo de las guerras mundiales, los Estados intuyeron que no bastaba con proclamar la supremacía de una Constitución y la rigidez del procedimiento de reforma de la misma para que sus normas fueran cumplidas y gozaran de estabilidad. En efecto, siempre queda la posibilidad de que los poderes públicos se extralimiten en sus funciones y de que se apliquen leyes inconstitucionales que vulneren derechos fundamentales. Sabemos, de igual forma, que no es suficiente el mero reconocimiento constitucional de amplios catálogos de derechos de las personas para que estos sean respetados, sino que es necesario su acompañamiento por parte de garantías de protección que aseguren su eficacia real.

La supremacía de la Constitución persigue, a fin de cuentas, que las demás normas del ordenamiento jurídico no consagren disposiciones contrarias a ella, mientras que las garantías tratan de asegurar que, cuando eso ocurra, el propio sistema pueda depurar sus infracciones y así impedir que la Constitución sea un documento eminentemente formal o, como decía Lasalle, un conjunto de «hojas de papel»²³. Las Constituciones modernas otorgan, pues, a los Tribunales y a las salas constitucionales la importante responsabilidad de salvaguardar su primacía y respeto efectivo para así materializar el Estado Constitucional, es decir, aquel Estado en el cual hay una cultura constitucional respetuosa y se vive en Constitución.

3.2. El Tribunal Constitucional de la República Dominicana

El Tribunal Constitucional de la República Dominicana es la institución encargada de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa de nuestro orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales de todas las personas que se encuentran regidas por nuestro ordenamiento jurídico. Se trata de la máxima autoridad responsable de asegurar que los actos y actuaciones de los órganos públicos y de los particulares no contradigan lo establecido en la Constitución dominicana ni pongan en riesgo el disfrute de nuestros derechos fundamentales. De ahí que sus decisiones no pueden ser revocadas ni revisadas por ninguna autoridad o institución dentro del Estado y son de obligado cumplimiento para los poderes públicos y todo el Estado. Dichas decisiones no solo son fuentes del derecho, sino que, además, también forman parte del bloque de constitucionalidad en nuestro ordenamiento jurídico.

El Tribunal Constitucional dominicano está integrado por trece jueces, entre los cuales hay un presidente y dos sustitutos del presidente, todos ellos elegidos por el Consejo Nacional de la

²³ LASALLE (Ferdinand), *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 2004, p. 101.

Magistratura por un período de nueve años. Sus decisiones se adoptan con el voto favorable de nueve o más de los jueces miembros, tras el debido análisis y la deliberación de los casos. Los jueces están obligados a votar a favor o en contra en cada una de las ocasiones, puesto que no pueden dejar de votar.

Para ser juez del Tribunal Constitucional se requiere: 1) Ser dominicano de nacimiento u origen; 2) hallarse en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; 3) ser licenciado o doctor en derecho; 4) haber ejercido durante al menos doce años la profesión de abogado, la docencia universitaria del derecho o haber desempeñado, por igual tiempo, las funciones de juez dentro del Poder Judicial o de representante del Ministerio Público, períodos estos que pueden acumularse; 5) tener más de treinta y cinco años de edad y menos de setenta y cinco.

El Tribunal Constitucional fue creado por la Constitución dominicana de 2010 como un organismo independiente y autónomo de los demás poderes públicos e instituciones del Estado dominicano, lo que quiere decir que solo se encuentra sometido a la Constitución, al bloque de constitucionalidad, a la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales* (núm. 137-11) y a sus reglamentos. Eso implica que sus jueces no reciben mandatos ni instrucciones de las autoridades o poderes públicos.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional no puede encargarse de las situaciones o casos que contradicen el orden constitucional o vulneran los derechos fundamentales hasta tanto se le da la oportunidad de hacerlo. Dicho de otro modo, no puede apoderarse por sí solo del conocimiento de los asuntos que le competen, sino que, para poder pronunciarse sobre los casos, debe esperar a que las instituciones o las personas los presenten ante él.

En nuestra Constitución y en la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales* (núm. 137-11) se especifica todo lo que el Tribunal puede decidir una vez que recibe y conoce el expediente del caso, a saber: 1) las acciones directas de inconstitucionalidad; 2) el control preventivo de los tratados internacionales; 3) los conflictos de competencia entre los poderes públicos; 4) los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales; 5) los recursos de revisión constitucional de sentencias de amparo y 6) las dificultades relacionadas con la ejecución de sus propias sentencias. Las decisiones tomadas por el Tribunal Constitucional no pueden apelarse ni ser revisadas por ninguna otra institución o autoridad del Estado dominicano.

3.3. Vías de acceso al Tribunal Constitucional

Al Tribunal Constitucional se accede a través de los seis procedimientos que acabamos de enlistar. Cada uno de ellos tiene sus particularidades y cumple una función distinta en nuestro sistema jurídico en interés de garantizar la importante misión asignada a esta alta corte. Todos los procesos

y procedimientos de la justicia constitucional siguen, entre otros, los principios de accesibilidad, celeridad, efectividad, favorabilidad, gratuidad e informalidad para garantizar a las personas que acuden a ellos una respuesta adecuada y oportuna²⁴. Volveremos sobre ellos en la unidad IX.

3.3.1. Las acciones directas de inconstitucionalidad

La acción directa de inconstitucionalidad es un procedimiento que puede iniciar el presidente de la República, una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados o cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido²⁵ cuando pretenda que el Tribunal Constitucional decida acerca de la expulsión del ordenamiento jurídico de cualquier tipo de norma que sea contraria a la Constitución dominicana, ya sea una ley, un decreto, un reglamento, una resolución o una ordenanza.

Para darnos cuenta de cuándo se ha cometido una infracción constitucional, debemos verificar que el texto de la norma, el acto o la omisión que se cuestiona, o los efectos, la interpretación o la aplicación de los mismos contradigan los valores, los principios o las reglas que se encuentran en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad. La descripción de la infracción constitucional debe realizarse por escrito.

El escrito que contiene la acción directa de inconstitucionalidad se deposita en la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe fundamentarse de manera clara, señalando los artículos precisos de la Constitución que se consideran violados y las razones por las cuales se consideran violados. Posteriormente, el Tribunal convocará a una audiencia para que la persona que depositó la acción, la autoridad que emitió la norma, el acto o la omisión en cuestión y el Procurador General de la República presenten sus conclusiones sobre el tema.

El Tribunal Constitucional verificará si la norma, el acto o la omisión cuestionado a través del procedimiento de la acción directa se encuentra conforme a lo dispuesto en la Constitución dominicana vigente. Si halla que no se encuentra conforme, esto es, si declara la inconstitucionalidad de la norma o del acto atacado, lo anulará y, en consecuencia, desaparecerá del ordenamiento jurídico a partir de la publicación de la sentencia, salvo disposición contraria.

²⁴ Para lo que sigue sobre los procedimientos para acceder al Tribunal Constitucional puede verse, sobre todo, la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales* (núm. 137-11), disponible en línea: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/transparencia/base-legal-de-la-institucion/C3%B3n/leyes/ley-no-137-11-org%C3%A1nica-del-tribunal-constitucional-y-de-los-procedimientos-constitucionales/> [consulta el 19 de junio de 2023].

²⁵ En una de sus sentencias el Tribunal Constitucional ha considerado que los particulares poseen interés legítimo y jurídicamente protegible cuando identifica que la persona que interpone su acción goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trata de instituciones, estas deben demostrar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley, contando así con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, así como probar la relación entre su objeto o uno de sus derechos y la aplicación de la norma atacada (TC/0345/19 de 16 de septiembre de 2019, 8.o).

Vemos, pues, que el objeto de la acción directa o del control de constitucionalidad es preservar la supremacía e integridad del texto constitucional del país y, con ello, la coherencia del sistema jurídico, pues opera como un mecanismo de vigilancia que contribuye a su eficacia e impide el ejercicio abusivo o no conforme a derecho del poder. Dicho de otro modo, el control de constitucionalidad constituye una garantía de la supremacía constitucional y del control del poder estatal, procura el equilibrio de poderes y evita que la Constitución se torne en una carta de buenas intenciones u hoja de papel.

3.3.2. El control preventivo de los tratados internacionales

El control preventivo de los tratados internacionales antes de su aprobación por el Congreso Nacional es un procedimiento que se lleva a cabo para verificar que los tratados firmados por el Poder Ejecutivo sean conformes a la Constitución, es decir, que todo su contenido, sus disposiciones y los acuerdos establecidos en él no la contradigan.

Una vez que el presidente de la República suscribe un tratado internacional, debe depositarlo en la Secretaría del Tribunal Constitucional para su conocimiento y ponderación. Si el tratado es declarado por ese Tribunal conforme a la Constitución, entonces es remitido al Congreso Nacional para su eventual aprobación. Por el contrario, si se declara que viola preceptos de nuestra Carta Magna, no podrá ser aprobado por el Congreso Nacional hasta que sea compatible con las disposiciones constitucionales indicadas por el Tribunal Constitucional.

3.3.3. Los conflictos de competencia entre los poderes públicos

Corresponde al Tribunal Constitucional resolver los conflictos de competencia de orden constitucional entre los poderes del Estado. También los que surjan entre cualquiera de estos poderes y entre órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, los municipios u otras instituciones públicas, o los de cualquiera de estas entre sí. La excepción son aquellos conflictos que correspondan a otras jurisdicciones porque así lo disponen la Constitución o las leyes especiales.

El conflicto de competencia consiste en la controversia sobre la titularidad que asigna la Constitución a los órganos o instituciones públicas para intervenir en diversos asuntos. Puede referirse a la jerarquía, a la territorialidad o a las funciones. Se habla de conflicto de competencia positivo cuando existe disputa sobre la atribución de las mismas facultades a dos órganos distintos. En cambio, se produce un conflicto de competencia negativo cuando dos o más entidades constitucionales se niegan a asumir una atribución constitucional.

Para que tenga lugar un conflicto de competencia constitucional deben darse una serie de condiciones. Se requiere que:

- Exista una disputa entre órganos constitucionales u otras personas de derecho público por las atribuciones competenciales.
- Las competencias en disputa estén asignadas por la Constitución.
- El conflicto se inicie a instancia del titular del órgano que invoca el conflicto.
- El titular esté legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o designación.

La finalidad de acudir al Tribunal Constitucional para solucionar un conflicto de competencia es precisar la titularidad de la competencia o atribución.

Para que el Tribunal Constitucional pueda conocerlo, el representante del órgano de que trate el conflicto debe depositar en la Secretaría del Tribunal Constitucional un escrito exponiendo de manera precisa las razones sobre las que se fundamenta el hecho en cuestión.

3.3.4. Los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales

El Tribunal Constitucional también conoce los recursos de revisión constitucional contra las decisiones jurisdiccionales que ya no pueden ser revisadas por otros tribunales por haber adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada y haber sido dictadas después del 26 de enero de 2010, fecha de creación del Tribunal Constitucional.

Mediante este tipo de recursos el Tribunal examina las sentencias firmes de los tribunales del Poder Judicial, es decir, aquellas que ya han agotado dentro de dicho poder todas las instancias de revisión o apelación posibles, adquiriendo así la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, siempre y cuando:

- Se trate de una decisión que en el ejercicio del control difuso de constitucionalidad (el ejercido por jueces del Poder Judicial) haya declarado inaplicable alguna ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza.
- La decisión viole un precedente (argumento principal para la adopción de una sentencia y que se invoca como pauta a seguir) del Tribunal Constitucional de la República Dominicana.
- Se haya producido una violación de un derecho fundamental, a condición de que se cumpla cada uno de los siguientes requisitos: 1) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto haya tomado conocimiento de ella quien invoque la violación. 2) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada. 3) Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión

del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales no podrán ser revisados por el Tribunal Constitucional.

El escrito que contiene el recurso de revisión constitucional de una decisión jurisdiccional debe estar motivado y depositarse en la secretaría del tribunal que dictó la sentencia que se pretende revisar, en un plazo no mayor de treinta días a partir de la notificación de la sentencia. Si el Tribunal Constitucional acoge el recurso anulará la sentencia y devolverá el expediente a la secretaría del tribunal que la dictó, el cual conocerá de nuevo el caso, apegándose a lo establecido por el Tribunal Constitucional.

3.3.5. Los recursos de revisión constitucional de sentencias de amparo

El recurso de revisión constitucional de una sentencia de amparo es un procedimiento a través del cual el Tribunal Constitucional puede revisar las sentencias dictadas en materia de amparo que han violado derechos fundamentales de quienes la solicitan.

Este recurso se deposita mediante escrito motivado en la secretaría del juez o tribunal que dictó la sentencia que se pretende revisar, en un plazo no mayor de cinco días, contados a partir de la notificación de la sentencia. En ese escrito se debe recoger todo lo requerido por la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales* (núm. 137-11) para solicitar la acción de amparo, así como la exposición clara y precisa de los agravios causados por la decisión tomada por el tribunal que conoció el procedimiento de amparo.

3.4. Acceso a las sentencias del Tribunal Constitucional

Para conocer las sentencias del Tribunal Constitucional, debemos dirigirnos a su página web (www.tribunalconstitucional.gob.do) y situar el cursor en la pestaña de 'Consultas', después en la de 'Secretaría' y, por último, pulsar en la parte del menú desplegable que indica 'Sentencias':



EL PODER Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

Para estar en condiciones de cumplir sus fines el Estado necesita contar no solo con un sistema robusto de normas jurídicas, sino también con una estructura de instituciones que respondan a un sistema coherente de frenos y contrapesos. En esta unidad vamos a analizar el significado y fundamento del principio de separación de poderes y las principales instituciones del sistema de frenos y contrapesos de la República Dominicana.

1. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES

Es verdad que diversos autores describieron y defendieron ya en la Antigüedad algunas formas de distribución de las funciones estatales. Sin embargo, fue Montesquieu quien, perfeccionando los planteamientos avanzados por John Locke, propuso la doctrina de la separación de poderes y la concepción de las tres funciones (poderes) fundamentales del Estado que hoy consideramos clásica. Se trata de un método o guía para alcanzar un gobierno eficaz, pero, sobre todo, de una forma de organizar el poder político que busca garantizar la libertad, la seguridad personal, los derechos individuales y el imperio del derecho.

Cabe aclarar que, aunque tenga diversidad de funciones, el poder del Estado es uno solo. De ahí que, cuando se acude a los términos 'división' y 'separación' de los poderes del Estado, de lo que se trata propiamente no es de dividir el poder del Estado, sino de repartir sus funciones entre órganos o instituciones del mismo. Por 'poderes del Estado' se entiende tanto sus funciones como los órganos responsables de ponerlas en práctica.

Montesquieu²⁶ advirtió que toda persona que tiene poder se ve impulsado a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites, añadiendo que ese abuso solo se ve impedido si el poder detiene al poder. Madison decía en ese mismo sentido: «No se puede negar la naturaleza expansiva del poder, y por ello debería ser frenado para evitar que exceda los límites que se le han asignado»²⁷.

Cuando el poder del Estado está concentrado en un único punto es muy difícil limitarlo. En cambio,

²⁶ MONTESQUIEU, *El Espíritu de las leyes*, tomo I, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, España, 1906, pp. 227 y ss.

²⁷ MADISON (James), «Sobre los medios de dar eficacia en la práctica al principio de la separación de poderes», en HAMILTON (Alexander), MADISON (James) y JAY (John), *El federalista*, Ediciones Akal, Madrid, España, 2015, p. 384.

cuando se encuentra repartido es un poder que va a limitarse a sí mismo de manera mecánica. En consecuencia, según Montesquieu y otros autores de la tradición liberal, la clave para el buen gobierno radica en que ninguna persona, institución o clase social monopolice el poder.

Esta doctrina surgió porque la historia había demostrado que la concentración del poder político en un solo sujeto, el rey, conducía a numerosas arbitrariedades por parte de gobiernos tiránicos, incapaces de reconocer ni siquiera los derechos más elementales de las personas. De ahí que se considerara necesario encontrar un mecanismo efectivo para contener dicho poder.

Así, Montesquieu propuso la división del mismo en tres: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Sostuvo, además, que el poder político correspondía al pueblo, quien lo ejercería por medio de sus representantes, debido a la imposibilidad de que los ciudadanos lo ejercieran ellos mismos en los Estados extensos y a los inconvenientes que surgirían en los pequeños.

En la concepción de Montesquieu, la función legislativa quedaría a cargo de dos cámaras, que deberían ejercer mutuamente funciones de fiscalización y refrenamiento, tanto en la aprobación de las leyes como en el desempeño de otras tareas a su cargo. Aun así, para evitar leyes o decisiones arbitrarias y opresivas por parte de las cámaras, estimó necesario que el Poder Ejecutivo interviniera en esto con la facultad de vetar la ley.

Al Poder Ejecutivo le atribuyó, además de las funciones de disponer de la guerra y la paz, prevenir las invasiones, garantizar la seguridad, recibir y enviar embajadores etcétera, así como otras relacionadas con la legislación, como la facultad de convocar las cámaras legislativas y de introducir proyectos de leyes para su discusión y aprobación (iniciativa legislativa).

Al órgano legislativo, por su parte, también le correspondería una responsabilidad de control, en este caso sobre el órgano ejecutivo. Más exactamente, tendría la función de examinar la puesta en práctica de las leyes por él aprobadas, así como los derechos, entre otros, de juzgar a los ministros y de aprobar el presupuesto del Estado presentado por el órgano ejecutivo.

En lo tocante al órgano judicial, a él le correspondería, todavía según Montesquieu, la responsabilidad de castigar los delitos y de juzgar los conflictos entre particulares, siempre con el más estricto apego a las leyes, hasta el punto de que llegó a afirmar que los jueces debían ser «la boca por donde habla la ley»²⁸.

De este modo, el conjunto de voluntades resultaría condicionado, limitado, equilibrado y diverso. Por lo tanto, el fundamento de la doctrina de Montesquieu no reside en la independencia absoluta de cada uno de los tres órganos estatales superiores, provistos cada uno de ellos de exclusividad en sus respectivas funciones. Reside en el reparto nivelado de las tres funciones del Estado, a fin de

²⁸ MONTESQUIEU, *El Espíritu de las leyes*, obra citada, tomo I, p. 237.

impedir su monopolio por cualquiera de las autoridades estatales, y eso bajo un sistema de frenos y contrapesos mutuos. Esto es lo que, para él, constituye la base del Estado de Derecho.

Concomitantemente, en este sistema también los ciudadanos ven limitada su voluntad. Para ese autor, la libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten, pues, si un ciudadano pudiera hacer lo que prohíben, ya no tendría libertad dado que los demás ciudadanos tendrían igualmente ese poder.

Tenemos, a fin de cuentas, que el poder limitado, tanto para las autoridades como para los ciudadanos, permite garantizar a través de la ley la libertad de las personas, su seguridad y el goce de los derechos individuales.

Comprobamos así lo dicho más arriba: la separación de los poderes constituye un método o una guía de buen gobierno. Es un principio que puede ser implementado mediante diferentes fórmulas o esquemas.

En Europa Central y muchos países de América se plasmó en la división de los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial). En cambio, en Estados Unidos y otros países se adoptaron dos divisiones distintas de poderes: una de tipo horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) y otra de tipo vertical (federación y Estados miembros).

La Constitución de la República Dominicana, al igual que las de muchos otros Estados contemporáneos, recoge la fórmula de Montesquieu. En primer lugar, indica en su artículo 2 que la soberanía o poder político supremo reside exclusivamente en el pueblo y que de este emanan todos los poderes del Estado. A seguidas y en ese mismo artículo, establece que el pueblo ejerce dichos poderes por medio de sus representantes o de forma directa (en la unidad VI analizaremos los principales mecanismos que permiten la participación directa del pueblo en algunos asuntos políticos concretos pertenecientes al gobierno local).

En segundo lugar, el artículo 4 de la Constitución reitera que nuestro gobierno es democrático y representativo. Asume la clásica división tripartita de poderes propuesta por Montesquieu y, además, advierte que, por más que sus encargados sean responsables de sus atribuciones, estas se encuentran limitadas a los mandatos establecidos por la Constitución y las leyes.

Vale la pena reproducir literalmente ese texto constitucional: «El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes».

Cada poder del Estado debe respetar y no puede invadir las atribuciones de otro ni interferir en ellas. Tampoco puede delegarlas sus propias atribuciones, promoviendo con ello que otro poder

asuma funciones que no le corresponden. La relación entre los poderes del Estado se basa en el deber de trabajar en coordinación y colaboración, con la finalidad de complementarse y controlarse recíprocamente, nunca con pretensiones de subordinación o imposición.

Dicho principio de separación e independencia de los poderes públicos es de una importancia tan elevada para el sistema democrático de nuestro país que así lo precisa nuevamente la Constitución en su artículo 7 al referir que se trata de uno de los principios que fundamentan la República Dominicana.

A continuación, analizaremos el funcionamiento de estos tres poderes en nuestro país y el sistema diseñado por el constituyente dominicano para que el poder político se autolimite y los poderes puedan limitarse unos con otros en sus respectivas funciones (los frenos y contrapesos) con el propósito de garantizar un buen gobierno. Asimismo, examinaremos el funcionamiento de otras instituciones que han sido creadas para estos fines por el constituyente y que también desempeñan un papel importante a la hora de garantizar nuestros derechos fundamentales.

2. LOS PODERES DEL ESTADO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

2.1. El Poder Legislativo

El Poder Legislativo, del que se ocupa la Constitución dominicana en sus artículos 76 a 121, es ejercido por el Congreso Nacional, que está compuesto por dos cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados.

El Congreso debe organizar la convivencia de la Nación, proteger los derechos fundamentales y asegurar el desarrollo sostenible del Estado. Para ello, no solo legisla o elabora leyes en una gran diversidad de temas, sino que, además, supervisa el cumplimiento de las políticas públicas, fiscalizando y controlando las actividades del Poder Ejecutivo y de otras instituciones esenciales para el Estado.

| | Senado | Cámara de Diputados |
|---|--|--|
| Modo de elección | Sufragio universal directo cada 4 años, estando permitida la reelección. | |
| Composición | <p>32 senadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 1 por cada provincia. – 1 por el Distrito Nacional. | <p>190 diputados:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 178 por circunscripción territorial en representación del Distrito Nacional y las provincias distribuidos en proporción a la densidad poblacional. – 5 elegidos a nivel nacional por acumulación de votos, preferentemente de partidos, alianzas o coaliciones que no hubiesen obtenido escaños y hayan alcanzado no menos de 1% de los votos válidos emitidos. – 7 elegidos en representación de la comunidad dominicana en el exterior. |
| Requisitos para ejercer el cargo | <ul style="list-style-type: none"> – Ser dominicano. – Estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. – Tener 25 años de edad. – Ser nativo de la demarcación territorial que lo elija o haber residido en ella por lo menos durante 5 años consecutivos. | |
| Atribuciones exclusivas | <ol style="list-style-type: none"> 1) Conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios públicos elegidos por voto popular, por el Senado y por el Consejo Nacional de la Magistratura. 2) Aprobar o desaprobar los nombramientos de embajadores y jefes de misiones permanentes acreditados en el exterior que le someta el presidente de la República. 3) Elegir a los miembros de la Cámara de Cuentas de las ternas (conjuntos de tres personas) presentadas por la Cámara de Diputados. 4) Elegir los miembros de la Junta Central Electoral y sus suplentes. 5) Elegir al Defensor del Pueblo, sus suplentes y sus adjuntos a partir de las ternas que le presente la Cámara de Diputados. 6) Autorizar, previa solicitud del presidente de la República, en ausencia de convenio que lo permita, la presencia de tropas extranjeras en ejercicios militares en el territorio de la República, así como determinar el tiempo y las condiciones de su estadía. 7) Aprobar o desaprobar el envío al extranjero de tropas en misiones de paz, autorizadas por organismos internacionales, fijando las condiciones y duración de dicha misión. | <ol style="list-style-type: none"> 1) Acusar ante el Senado a los funcionarios públicos elegidos por voto popular, a los elegidos por el Senado y por el Consejo Nacional de la Magistratura, por la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones. La persona acusada quedará suspendida en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. 2) Someter al Senado las ternas para la elección de los miembros de la Cámara de Cuentas. 3) Someter al Senado las ternas del Defensor del Pueblo y sus suplentes, que no podrán ser más de dos, y los adjuntos, que no podrán ser más de cinco. |

El Poder Legislativo siempre ha sido entendido como el órgano más representativo de la voluntad popular. Si observamos la cantidad de legisladores que integran esa institución en la República Dominicana y los requisitos exigidos para poder ejercer los cargos, podemos comprender que con este diseño nuestro Estado se propone garantizar el mayor nivel posible de pluralismo político.

El pluralismo constituye un principio fundamental para el ejercicio democrático de todo Estado, porque obliga, como en este caso, a que las cuestiones más sensibles y trascendentales para la vida de un pueblo tengan que ser discutidas, analizadas y, sobre todo, consensuadas con la mayor cantidad y diversidad de sectores y personas pertenecientes a dicho pueblo.

Para poder deliberar, se necesita la presencia de más de la mitad de sus miembros en cada una de las cámaras. Las decisiones se adoptan por mayoría absoluta de votos, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia o disposición en contrario.

La reunión del *quorum* necesario para la deliberación y la presencia de la diversidad de sectores a la hora de tomar las decisiones se encuentran protegidas por la garantía parlamentaria de prohibición de privación de libertad de los legisladores durante el período de la legislatura. Para poder privarles de libertad se requiere la autorización de la cámara a la que pertenezcan, excepto en aquellos casos en que sean aprehendidos en el momento de la comisión de un crimen.

Por otro lado, la exigencia de que los legisladores procedan de la demarcación territorial de quienes los eligen o hayan residido en ella, aún más en el caso de los diputados, obedece a la necesidad de que dichos servidores sean cercanos a su pueblo y directamente conocedores de las necesidades de las personas que van a representar.

Es importante que el trabajo de los legisladores dé respuesta oportuna y eficaz a los problemas que enfrenta la sociedad. Es la razón por la que las dos legislaturas anuales (períodos del trabajo legislativo) tienen una duración de ciento cincuenta días, iniciando ordinariamente el 27 de febrero y el 16 de agosto de cada año. El Poder Ejecutivo puede extender dicho período al convocar a una legislatura extraordinaria.

Cada cámara cuenta con un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, elegidos por los legisladores de sus respectivas cámaras el 16 de agosto de cada año. El presidente cuenta con poderes disciplinarios durante las sesiones y representa a su cámara en todos los actos legales. Debe rendir un informe anual sobre las actividades legislativas, administrativas y financieras realizadas durante dicho período. También los legisladores tienen que rendir un informe anual de su gestión a los electores que representan.

Principales atribuciones generales del Congreso Nacional en materia legislativa

- Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar cómo serán recaudados y en qué será invertido lo recaudado.
- Conocer de las observaciones que el Poder Ejecutivo haga a las leyes.
- Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y al patrimonio histórico, cultural y artístico.
- Crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación.
- Autorizar al presidente de la República a declarar los estados de excepción.
- En caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar que existe un estado de defensa nacional, suspendiendo el ejercicio de derechos individuales.
- Establecer las normas relativas a la migración y el régimen de extranjería.
- Aumentar o reducir el número de las cortes de apelación y crear o suprimir tribunales y disponer todo lo relativo a su organización y competencia, previa consulta a la Suprema Corte de Justicia.
- Votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.
- Legislar cuanto concierne a la deuda pública y aprobar o desaprobar los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo.
- Aprobar o desaprobar los contratos que le someta el presidente de la República, así como las enmiendas o modificaciones posteriores.
- Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que suscriba el Poder Ejecutivo.
- Declarar por ley la necesidad de la reforma constitucional.
- Conceder amnistía por causas políticas.
- Pronunciarse a través de resoluciones acerca de los problemas o las situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la República.

Atribuciones del Congreso Nacional en materia de fiscalización y control

- Aprobar o rechazar el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo.
- Velar por la conservación y fructificación de los bienes nacionales en beneficio de la sociedad y aprobar o rechazar la venta de los bienes de dominio privado de la Nación.
- Citar a ministros, viceministros, directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado ante las comisiones permanentes del Congreso, para edificarlas sobre la ejecución presupuestaria y los actos de su administración.
- Examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes.
- Nombrar comisiones permanentes y especiales, a instancia de sus miembros, para que investiguen cualquier asunto que resulte de interés público y rindan el informe correspondiente.
- Supervisar todas las políticas públicas que implemente el gobierno y sus instituciones autónomas y descentralizadas, sin importar su naturaleza y alcance.

Nótense la gran cantidad de actividades del Congreso Nacional, que se relacionan con el Poder Ejecutivo. Como dijimos anteriormente, se trata de un sistema de colaboración y de frenos y contrapesos para que el poder no sea arbitrario y se garantice el buen gobierno.

En ese mismo orden, también corresponden al Poder Legislativo, entre otras, las atribuciones de supervisar todas las políticas públicas que implemente el Ejecutivo y aprobarle los préstamos y contratos cuyo valor ascienda a los doscientos salarios mínimos del sector público. Puede también citar e invitar a miembros del Gobierno, pedirles informes y nombrar comisiones especiales de investigación para asuntos específicos, de modo que pueda prevenir violaciones a la Constitución y las leyes por parte de los funcionarios.

El Congreso Nacional también se relaciona con el Poder Judicial, por ejemplo cuando le corresponde la creación de tribunales. Igualmente con las instancias de gobierno local o municipal, como es el caso, entre otros, de la creación, modificación o supresión de regiones, provincias, municipios, etcétera o de la conservación de monumentos y del patrimonio histórico, cultural y artístico.

Además, a través del juicio político, el Poder Legislativo puede sancionar disciplinariamente la comisión de faltas graves de los legisladores, del presidente y vicepresidente de la República, de los alcaldes, de los regidores y de los jueces tanto los de la Suprema Corte de Justicia como los del Tribunal Constitucional y los del Tribunal Superior Electoral. Los legisladores pueden incluso determinar la destitución de dichos funcionarios por la gravedad de la falta cometida.

Las cámaras también pueden interpelar (exigir explicaciones) a los ministros y viceministros, al Gobernador del Banco Central y a los directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como a los de entidades que administren fondos públicos sobre asuntos de su competencia.

El Senado y la Cámara de Diputados celebran sus sesiones de forma separada, excepto cuando se reúnen en Asamblea Nacional. Para esto deben estar presentes más de la mitad de los miembros de cada cámara y las decisiones se toman por mayoría absoluta de votos, excepto cuando se convoca para reformar la Constitución.

Corresponden a la Asamblea Nacional, entre otras, las funciones de 1) conocer y decidir sobre las reformas constitucionales, actuando en este caso como Asamblea Nacional Revisora, 2) examinar las actas de elección del presidente y del vicepresidente de la República y 3) proclamarles, recibirles su juramento y aceptar o rechazar sus renunciaciones en caso de presentarlas.

En cambio, a la Reunión Conjunta de las Cámaras corresponde recibir el mensaje y la rendición de cuentas del presidente de la República y las memorias de los ministerios, así como celebrar actos conmemorativos o de naturaleza protocolar.

2.2. El Poder Ejecutivo

Como es propio de los regímenes presidenciales, nuestro Poder Ejecutivo es ejercido en nombre del pueblo por el presidente de la República en su doble condición de Jefe de Estado y de gobierno. A él corresponde dirigir la política interior y exterior del país y la administración civil y militar, siendo la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y de los demás cuerpos de seguridad del Estado. El Poder Ejecutivo se encuentra descrito en los artículos 122 a 137 de la Constitución dominicana.

Según el artículo 17 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública (núm. 247-12)*, el presidente ejerce la dirección superior del aparato administrativo en su conjunto, con el propósito de garantizar una gestión administrativa armónica y eficiente. También dirige las políticas públicas, los planes, los programas y los proyectos nacionales, regionales y sectoriales con el fin de orientarlos hacia 1) el logro de los objetivos y metas de desarrollo humano sostenible, 2) el respeto a la libertad de las personas, 3) la erradicación de las desigualdades y de la discriminación y 4) el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

El presidente de la República es elegido cada cuatro años por voto directo. La Constitución le permite optar por un segundo período constitucional consecutivo, pero le prohíbe volver a postularse nunca más tanto para ese cargo como para el de la Vicepresidencia de la República.

Para ser presidente de nuestro país se requiere: 1) ser dominicano de nacimiento u origen, 2) haber cumplido treinta años de edad, 3) estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y 4) no haber estado en el servicio militar o policial activo por lo menos durante los tres años previos a las elecciones presidenciales.

Principales atribuciones del presidente como Jefe de Estado

- Promulgar y publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución.
- Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando sea necesario.
- Nombrar o destituir los integrantes de las jurisdicciones militar y policial.
- Celebrar y firmar tratados o convenciones internacionales.
- Disponer cuanto concierna a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, mandarlas por sí mismo o a través del ministerio correspondiente, conservando siempre su mando supremo.
- Tomar las medidas necesarias para proveer y garantizar la legítima defensa de la Nación en caso de ataque armado actual o inminente por parte de una nación extranjera o poderes externos.
- Declarar, si no se encuentra reunido el Congreso Nacional, los estados de excepción.
- Adoptar las medidas provisionales de policía y seguridad necesarias.
- Disponer todo lo relativo a las zonas aéreas, marítimas, fluviales, terrestres, militares y policiales en materia de seguridad nacional.
- Conceder indultos los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año.
- Hacer arrestar o expulsar a los extranjeros cuyas actividades sean o puedan ser perjudiciales al orden público o la seguridad nacional.
- Prohibir, cuando resulte conveniente al interés público, la entrada de extranjeros al territorio nacional.

Principales atribuciones del presidente como Jefe de Gobierno

- Nombrar los ministros, viceministros y demás funcionarios públicos que ocupen cargos de libre nombramiento, así como aceptarles su renuncia y removerlos.
- Designar los titulares de los órganos y organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como aceptarles su renuncia y removerlos.
- Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de bienes del Estado, al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general.
- Velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales.
- Depositar ante el Congreso Nacional las memorias de los ministerios y rendir cuenta de su administración presupuestaria, financiera y de gestión ocurrida en el año anterior.
- Someter al Congreso Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para el año siguiente.

Principales atribuciones del presidente como Jefe de Estado y de gobierno

- Designar, con la aprobación del Senado de la República, los embajadores acreditados en el exterior y los jefes de misiones permanentes ante organismos internacionales, así como nombrar los demás miembros del cuerpo diplomático, aceptarles su renuncia y removerlos.
- Dirigir las negociaciones diplomáticas y recibir a los Jefes de Estado extranjeros y a sus representantes.
- Autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar (vender, donar, ceder) inmuebles y aprobar o no los contratos que hagan, cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales.

Como puede observarse, también en las atribuciones del presidente de la República Dominicana identificamos herramientas del sistema de frenos y contrapesos características del principio de separación de poderes.

En ese mismo orden, el Poder Ejecutivo se relaciona con el Legislativo en el proceso de formación de las leyes, puesto que el presidente, además de tener iniciativa legislativa y la facultad de poder observar la ley, desempeña la función de promulgarla y publicarla.

Al mismo tiempo, con el Poder Judicial, se relaciona, por ejemplo, a través de la atribución presidencial de conceder indultos. El indulto no es más que una gracia otorgada por el presidente de la República para perdonar y liberar a una persona que está cumpliendo una pena privativa de libertad que ha sido impuesta en virtud de una sentencia dada por el Poder Judicial.

Con los gobiernos locales o municipales se relaciona cuando corresponde a la Presidencia autorizar la enajenación (venta o donación) de inmuebles municipales.

Por otra parte, para el despacho de los asuntos de gobierno el presidente cuenta con la colaboración inmediata del vicepresidente y de los ministros.

El vicepresidente de la República es elegido conjuntamente con el presidente, en la misma forma, por igual período y con la exigencia de los mismos requisitos. De acuerdo con el artículo 19 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública (núm. 247-12)*, tiene como funciones, entre otras, 1) colaborar con el presidente en la dirección de la acción gubernamental, 2) presidir determinadas reuniones del Consejo de Ministros en representación del presidente y de los órganos colegiados, 3) coordinar la ejecución de las políticas, planes, programas y actividades que le atribuya el presidente, 4) suplir las faltas temporales y definitivas del mismo y 5) ejercer las atribuciones legales que este le delegue.

Los ministerios son los órganos esenciales del Poder Ejecutivo para la planificación, dirección, coordinación y ejecución de la función administrativa del Estado. El artículo 24 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública (núm. 247-12)* les encarga, en especial, la formulación,

adopción, seguimiento, evaluación y control de las políticas, estrategias, planes generales, programas, proyectos y servicios en las materias de su competencia o campo específico de su actuación (puede ser salud, educación, trabajo, hacienda, etcétera) y sobre las cuales ejercen su rectoría.

Cada ministerio se encuentra a cargo de un ministro y cuenta con los viceministros necesarios para el despacho de sus asuntos. Todos ellos, como hemos indicado, son nombrados por el presidente.

El Consejo de Ministros es el órgano de coordinación de los asuntos generales de gobierno y tiene como finalidad organizar y agilizar el despacho de los aspectos de la Administración Pública en beneficio de los intereses generales de la Nación y al servicio de la ciudadanía. Está integrado por el presidente de la República, quien lo preside; el vicepresidente de la República y los ministros.

El presidente de la República designa también libremente en cada provincia un gobernador civil para que lo represente en dicha demarcación y para que actúe de conformidad con sus instrucciones.

Dada la importancia de la figura del presidente para la gestión administrativa diaria que requiere el Estado, la Constitución prevé en su artículo 129 cómo proceder para su sucesión si se produce su falta.

También es importante resaltar que el presidente y el vicepresidente de la República, tanto si son electos como si se encuentran en funciones, están protegidos por la prohibición de privación de su libertad. Esta garantía se establece como mecanismo de defensa contra las injerencias que pudieran buscar obstaculizar el desempeño de sus importantes funciones.

2.3. El Poder Judicial

El Poder Judicial de nuestro país está conformado por la Suprema Corte de Justicia, que es su más alto tribunal, y por los demás tribunales y juzgados creados por la Constitución y las leyes. La Constitución atiende a este poder en sus artículos 149 a 168.

Se trata del poder considerado por Hamilton como el menos peligroso de todos, puesto que no influye ni sobre las armas o la fuerza ni sobre el tesoro, siendo un cuerpo intermedio entre el pueblo y los legisladores, capaz de mantener a las autoridades dentro de sus límites asignados y de garantizar los derechos de la ciudadanía²⁹.

²⁹ HAMILTON (Alexander), «El poder judicial y su permanencia con la condición de buena conducta», en HAMILTON (A.), MADISON (J.) y JAY (J.), *El federalista*, obra citada, pp. 549 y 551.

El Poder Judicial se encarga gratuitamente de la justicia en nombre de la República Dominicana. Administra justicia al decidir y hacer ejecutar lo decidido respecto de los conflictos jurídicos que les presenten las personas o las instituciones públicas o privadas en cualquier tipo de proceso, ya sea laboral, civil, administrativo, municipal, ambiental, comercial, penal, etcétera.

Esta institución es de suma importancia porque satisface la necesidad que tienen las personas de recibir por parte del Estado una respuesta judicial efectiva cuando acuden a él para reclamar sus derechos e intereses legítimos en el entendido de que han sido afectados o de que pudieran verse afectados.

Ahora bien, todo Estado democrático y de derecho que se proponga ofrecer a sus habitantes una respuesta judicial efectiva debe garantizar, entre otras cosas, que los jueces que conozcan de los casos o reclamos sean competentes en la materia y, además, que actúen con independencia e imparcialidad.

En el caso dominicano, la Constitución otorga un alto valor a dichos principios de independencia e imparcialidad de los jueces, posicionándolos como pilares del derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

En ese sentido, digamos, en primer lugar, que el constituyente dominicano concedió al Poder Judicial autonomía, tanto funcional como administrativa y presupuestaria.

En segundo lugar, la Constitución estipula que la persona aspirante a ser juez del Poder Judicial debe someterse a un concurso público de méritos mediante el sistema de ingreso a la Escuela Nacional de la Judicatura establecido por la ley y, además, aprobar satisfactoriamente el programa de formación de dicha escuela.

Ambas medidas buscan asegurar que los jueces puedan administrar justicia libres de influencias y presiones y que sean profesionales idóneos para hacerlo.

En tercer lugar, se establece a nivel constitucional que, una vez un juez ingresa al Poder Judicial, se somete al régimen legal de carrera judicial para su ascenso, promoción, desvinculación y retiro. De ahí que los jueces no pueden ser removidos, separados, suspendidos, trasladados o jubilados sino conforme a lo establecido en la ley. Es lo que sucede, por ejemplo, cuando se demuestra una falta cometida por el juez mediante un cuidadoso procedimiento disciplinario.

Ahora bien, esta garantía de estabilidad en el cargo (inamovilidad) de la que gozan los jueces exige, a su vez, 1) que solo puedan dedicarse a sus funciones y a la docencia, 2) que no se les permita participar en actividades políticas partidistas y 3) que deban capacitarse y actualizarse permanentemente.

Con todo ello el Estado se propone que, en sus decisiones, los jueces se encuentren libres de influencias o presiones tanto por parte de los demás poderes públicos como de otras personas

y que, siendo ajenos o sin interés o relación con el caso y las partes en él implicadas, puedan ser neutrales.

En el Poder Judicial existe una estructura jerárquica de tribunales. En su cúspide se halla la Suprema Corte de Justicia y, debajo de ella, las cortes de apelación o tribunales superiores, los juzgados de primera instancia y, en el nivel inferior, los juzgados de paz.

La Suprema Corte de Justicia está integrada por no menos de 16 jueces divididos por salas. Tiene las siguientes atribuciones:

- Conocer en única instancia de las causas penales seguidas a: 1) el presidente y el vicepresidente de la República, 2) senadores y diputados, 3) jueces de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Constitucional, 4) ministros y viceministros, 5) el Procurador General de la República, 6) jueces y procuradores generales de las cortes de apelación o equivalentes, 7) jueces de los tribunales superiores de tierras, de los tribunales superiores administrativos y del Tribunal Superior Electoral, 8) el Defensor del Pueblo, 9) miembros del Cuerpo Diplomático y jefes de misiones acreditados en el exterior y 10) miembros de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y de la Junta Monetaria.
- Conocer de los recursos de casación. Dichos recursos persiguen anular sentencias dictadas por los jueces del Poder Judicial cuando entiende que fueron dictadas en función de una incorrecta interpretación o aplicación de la ley o sin cumplir con las garantías del debido proceso.
- Conocer en último recurso de las causas cuyo conocimiento en primera instancia sea competencia de las cortes de apelación y sus equivalentes.
- Designar, de conformidad con la *Ley de Carrera Judicial (núm. 327-98)*, a los demás jueces del Poder Judicial.

La Suprema Corte de Justicia, como vemos, es el tribunal encargado de dictaminar el resultado de las acusaciones penales contra los más altos funcionarios de nuestro país. De este modo, se relaciona con varios de los poderes públicos, pudiendo incluso sancionar a sus representantes por los delitos que cometan durante sus funciones. Se trata de una herramienta más para garantizar la buena marcha del sistema dominicano de frenos y contrapesos.

Las cortes de apelación o tribunales superiores, por su parte, son responsables, entre otras, de las siguientes atribuciones: 1) conocer de las apelaciones a las sentencias y 2) conocer en primera instancia de las causas penales seguidas a jueces de primera instancia o sus equivalentes, procuradores fiscales, titulares de órganos y organismos autónomos y descentralizados del Estado, gobernadores provinciales y alcaldes del Distrito Nacional y de los municipios.

Las atribuciones de los demás tribunales del Poder Judicial se encuentran determinadas por las leyes.

Un órgano muy importante para el Poder Judicial es el Consejo del Poder Judicial, encargado de las labores administrativas y disciplinarias de la institución.

El Consejo del Poder Judicial está integrado por: 1) el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que es quien lo preside, 2) un juez de la Suprema Corte de Justicia elegido por el pleno de la misma, 3) un juez de corte de apelación o su equivalente, 4) un juez de primera instancia o su equivalente y 5) un juez de paz o su equivalente, elegidos estos tres últimos por sus pares.

2.4. El gobierno local

El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Gozan de autonomía política y administrativa. La finalidad de estos entes públicos es procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de sus respectivos territorios. Lo expuesto en este apartado relativo al régimen de los municipios se encuentra señalado en los artículos 199 a 202 de nuestra Constitución.

El gobierno del Distrito Nacional y los de los municipios se encuentran cada uno de ellos a cargo de los respectivos ayuntamientos. Estos están constituidos por dos órganos complementarios: 1) el Concejo de Regidores, que es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización integrado por regidores con sus respectivos suplentes, y 2) la Alcaldía, órgano ejecutivo encabezado por un alcalde, cuyo suplente se denomina vicealcalde. Los alcaldes y los regidores son elegidos cada cuatro años por el pueblo de su jurisdicción.

En el caso de los distritos municipales, el gobierno se encuentra a cargo de una Junta de Distrito. Está integrada por: 1) un director que actúa como órgano ejecutivo y que también tiene suplente y 2) una Junta de Vocales con funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización.

Según el artículo 19 de la *Ley del Distrito Nacional y los municipios (núm. 176-07)*, los ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones: 1) ordenar el tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales, 2) normar y gestionar el espacio público, 3) prevenir, extinguir incendios y financiar las estaciones de bomberos, 4) ordenar el territorio, realizar el planeamiento urbano, la gestión del suelo, la ejecución y disciplina urbanística, 5) normar y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines, 6) normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad públicas para garantizar el saneamiento ambiental, 7) construir infraestructuras y equipamientos urbanos, pavimentar las vías públicas urbanas, construir y mantener caminos rurales, construir y conservar aceras, contenes y caminos vecinales, 8) preservar el patrimonio histórico y cultural del municipio, 9) construir y gestionar mataderos, mercados y ferias, 10) construir y gestionar cementerios y servicios funerarios, 11) instalar el alumbrado público, 12) realizar la limpieza vial, 13) brindar servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de

residuos sólidos, 14) ordenar y reglamentar el transporte público urbano y 15) promover, fomentar y desarrollar la economía local.

Los ayuntamientos pueden, además, colaborar con el Poder Ejecutivo y trabajar conjuntamente con él en las siguientes tareas: 1) coordinación en la gestión de la prestación y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza, dirigido a los grupos socialmente vulnerables y, principalmente, a la infancia, la adolescencia, la juventud, la mujer, las personas con discapacidad y los adultos mayores, 2) coordinación, gestión y financiación de la seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público, 3) coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de salud, 4) promoción y fomento de la educación inicial, básica y capacitación técnico vocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos, 5) coordinación de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, 6) promoción de la cultura, el deporte y la recreación, 7) defensa civil, emergencias y previsión de desastres, 8) promoción de la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, así como apoyo y protección de derechos humanos, 9) desarrollo de políticas públicas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras y 10) promoción y fomento del turismo.

Se trata, como puede notarse, de un conjunto de instituciones locales que el Estado ha creado para poder cumplir sus fines y brindar de manera más eficaz los servicios públicos.

Por último, debemos resaltar que la Liga Municipal Dominicana promueve la interrelación entre todos los municipios del país, alentando su adecuada organización y el espíritu de cooperación entre ellos a fin de que establezcan mejores niveles de servicios. Sus funciones están descritas en el artículo 106 de la *Ley del Distrito Nacional y los municipios (núm. 176-07)*.

3. ENTES Y ÓRGANOS DE RANGO CONSTITUCIONAL EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Con el propósito de satisfacer el interés general y las necesidades del pueblo, el Estado también cuenta con diversos entes y órganos distintos de los poderes mencionados. Algunos de estos organismos tienen rango constitucional, es decir, se encuentran reconocidos en la Constitución dominicana, la cual describe la misión y principales competencias de los mismos al servicio de la sociedad.

Algunos de estos organismos (como, por ejemplo, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional) tienen como autoridad suprema al presidente de la República. Otros, como el Tribunal Constitucional, la Junta Central Electoral, el Tribunal Superior Electoral o la Cámara de Cuentas, no se subordinan jerárquicamente a ninguno de los poderes clásicos, sino que tienen funciones independientes y la Constitución les dota de autonomía para cumplir sus objetivos acordes a su naturaleza y la misión que ella misma les encomienda.

Como expuso el Tribunal Constitucional, «los órganos autónomos son creados directamente por la Constitución para actualizar y perfeccionar el principio de la separación de los poderes. Surgen de la necesidad de separar determinadas funciones públicas de los procesos normales de gobierno. Así, la autonomía constituye una garantía institucional asociada a la independencia con que han de ejercer las funciones encomendadas por la Constitución»³⁰.

La autonomía de estos órganos les permite: 1) planificar sin injerencias de otras autoridades las políticas, estrategias, metas y objetivos que resulten necesarios para el ejercicio de sus funciones y 2) disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que resulte más conveniente para los cometidos y fines que les han sido asignados.

En la unidad II ya hemos presentado el Tribunal Constitucional de la República Dominicana. A continuación explicaremos tres entes autónomos que se encuentran en nuestra Constitución y que son de suma importancia para el país, a saber, la Junta Central Electoral, el Tribunal Superior Electoral y la Cámara de Cuentas.

Posteriormente, procederemos a describir tres órganos presentes en la Constitución que, a pesar de no ser autónomos ni descentralizados, también resultan imprescindibles para nuestro Estado. Se trata de la Contraloría General de la República, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Por último, nos referiremos al Consejo Nacional de la Magistratura, un órgano constitucional de gran importancia para la institucionalidad democrática³¹.

3.1. La Junta Central Electoral

La Junta Central Electoral es la encargada de organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de otros mecanismos de participación popular. Constituye la máxima autoridad en materia de administración y organización de los procesos electorales. Es responsable también de los procesos que llevan internamente los partidos, agrupaciones y movimientos políticos para la escogencia de candidatos a cargos de elección popular y de conocer respecto del reconocimiento o extinción de las organizaciones políticas, sus alianzas, coaliciones o fusiones, entre otras.

Dicha institución, descrita en los artículos 212 y 213 de la Constitución y en la *Ley Orgánica del Régimen Electoral (núm. 20-23)*, está integrada por un presidente, cuatro miembros y sus suplentes, elegidos para un período de cuatro años por el Senado de la República con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.

³⁰ TC/0001/15 de 28 de enero de 2015, 9.1.2.

³¹ En el capítulo relativo a las garantías nos referiremos a otras instituciones de rango constitucional y a sus principales objetivos.

La Junta Central Electoral es responsable de la custodia, el mantenimiento y la conservación del Registro Civil y de la Cédula de Identidad, así como de todo lo relativo a la inscripción de los ciudadanos en el Registro Electoral.

El Registro Civil es el lugar donde se asientan las informaciones personales de los ciudadanos, como el nombre, el domicilio y la fecha de nacimiento, entre otros datos que permiten individualizar a las personas. El Registro Electoral, por su parte, es el lugar donde se asienta la inscripción personal, obligatoria y gratuita de todo individuo y ciudadano dominicano que se encuentre en aptitud de ejercer el sufragio.

Ambos órganos pertenecen a la Junta Central Electoral por la importancia que tiene para esta el manejo y control absoluto de estos datos de cara a prevenir cualquier injerencia de externos que pudiera alterar la voluntad del pueblo a la hora de votar y de elegir a sus representantes.

En el Distrito Nacional y en cada municipio se cuenta, además, con una Junta Electoral subordinada a la Junta Central Electoral. Estas juntas electorales son las encargadas, entre otras cosas, de: 1) designar a los funcionarios de los colegios electorales, 2) velar por la distribución del equipo y de los materiales electorales, 3) verificar el cómputo de la votación, 4) expedir los certificados de elección a los candidatos y 4) anular las elecciones en uno o varios colegios electorales por razones indicadas en la ley.

Las asambleas electorales funcionan en colegios electorales, que se abren cada cuatro años para elegir al presidente y al vicepresidente de la República, a los senadores y diputados, a las autoridades municipales y a los demás funcionarios o representantes electivos. Estas elecciones se celebran de modo separado e independiente. Las de presidente, vicepresidente y representantes legislativos y parlamentarios de organismos internacionales, el tercer domingo del mes de mayo y las de las autoridades municipales, el tercer domingo del mes de febrero.

La Junta Central Electoral desempeña un papel fundamental en el sistema político dominicano. Debe velar para que los procesos electorales se realicen con sujeción a los principios de libertad y equidad en el desarrollo de las campañas y de transparencia en la utilización del financiamiento. En consecuencia, puede reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación.

Tanto la Junta Central Electoral como las juntas electorales deben organizar, dirigir y supervisar las elecciones y garantizar la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las mismas. Para garantizar la integridad de los procesos, la Junta Central Electoral asume incluso la dirección y el mando de la fuerza pública durante las elecciones. Esto es así porque es imprescindible que la ciudadanía pueda confiar en los procesos de elección de sus representantes, en quienes se delega la toma de las decisiones que marcarán el futuro de nuestro país. Esa confianza, a su vez, sirve de motivación para que los ciudadanos participen con entusiasmo en los espacios democráticos.

3.2. El Tribunal Superior Electoral

El Tribunal Superior Electoral es la institución responsable de juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contenciosos electorales y de estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre estos. Entre sus funciones: 1) conoce de los recursos de apelación de las decisiones adoptadas por las juntas electorales y de las impugnaciones y recusaciones de sus miembros, 2) puede ordenar la celebración de nuevas elecciones en los casos en que hayan sido anuladas y 3) conoce de las rectificaciones de las actas del Estado Civil y de los conflictos que surjan a raíz de la celebración de plebiscitos y referendos.

Dicho Tribunal se encuentra descrito en los artículos 214 y 215 de la Constitución y en la *Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral (núm. 29-11)*. Está integrado por no menos de tres y no más de cinco jueces electorales y sus suplentes, designados por un período de cuatro años por el Consejo Nacional de la Magistratura, quien indica cuál de ellos ocupa la presidencia.

El hecho de que haya sido creada una instancia exclusivamente para estos fines nos indica la importancia para nuestro sistema político que el constituyente ha otorgado al respeto de la voluntad popular y al cumplimiento de las normas en materia de participación y elección de nuestros representantes.

También esta institución goza de la autonomía e independencia respecto de los poderes del Estado, elementos imprescindibles para poder ejercer su importante función dentro del sistema de frenos y contrapesos de que disponemos.

3.3. La Cámara de Cuentas

La Cámara de Cuentas es la institución superior externa (independiente del Poder Ejecutivo) responsable de velar tanto por la administración eficiente y transparente de los recursos públicos como por el control fiscal de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. Se encuentra descrita en los artículos 248 a 250 de nuestra Constitución y en el artículo 10 de la *Ley de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (núm. 10-04)*.

Está integrada por cinco miembros, elegidos por un período de cuatro años por el Senado de la República de las ternas que le presenta la Cámara de Diputados. Entre sus funciones se encuentran: 1) examinar las cuentas generales y particulares de la República, 2) presentar al Congreso Nacional los informes sobre la fiscalización del patrimonio del Estado, 3) auditar y analizar la ejecución del Presupuesto General del Estado que cada año aprueba el Congreso Nacional, 4) realizar investigaciones especiales a requerimiento de una o de ambas cámaras legislativas, 5) practicar auditoría externa financiera, de gestión, estudios e investigaciones

especiales a los organismos, entidades, personas físicas y jurídicas, públicos o privados, sujetos a la ley, 6) identificar y señalar en los informes los hechos relativos a la violación de normas establecidas que originan responsabilidad administrativa, civil o indicios de responsabilidad penal, 7) requerir a las autoridades nominadoras la aplicación de sanciones a quien o quienes corresponda en base a los resultados de sus actividades de control externo, 8) investigar las denuncias o sospechas fundamentadas de hechos ilícitos contra el patrimonio público o apoyar, si es el caso, las labores de los organismos especializados en la materia y 9) participar por iniciativa propia o apoyando a otros organismos en actividades que prevengan o combatan la corrupción.

Para que el Estado pueda cumplir con sus fines, brindar los servicios públicos que la población necesita y combatir los problemas estructurales que nos afectan, es primordial que los escasos recursos de que disponemos sean efectivamente distribuidos e invertidos. La Cámara de Cuentas, como vemos, tiene la importante misión de garantizar que así sea. Para ello, debe ser minuciosa a la hora de revisar el cumplimiento de las normas jurídicas sobre la contratación pública, el uso y cuidado de los bienes y el manejo del presupuesto y de los recursos.

3.4. La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República está definida en el artículo 247 de la Constitución y en la *Ley que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República (núm. 10-07)*. Es el órgano del Poder Ejecutivo que ejerce la fiscalización interna de todos los órganos subordinados al Poder Ejecutivo y la evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos. Además, previa comprobación del cumplimiento de los trámites legales y administrativos, autoriza las órdenes de pago de las instituciones bajo su ámbito. Esta institución facilita así una transparente rendición de cuentas de los servidores públicos.

Debemos también mencionar que la Contraloría, entre otras funciones, asesora a las entidades y organismos bajo el ámbito de la ley para mejorar y fortalecer el control interno y realiza investigaciones administrativas e inspecciones.

Se entiende, pues, que, junto con el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas y la ciudadanía, sea el soporte fundamental del sistema de frenos y contrapesos para garantizar la buena administración de los fondos públicos.

3.5. Las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas es la institución que, de conformidad con los artículos 252 a 254 de la Constitución y la *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana (núm. 139-13)*,

tiene a su cargo la importante misión de defender la independencia y soberanía de la Nación, la integridad de sus espacios geográficos, la Constitución y las instituciones de la República.

Igualmente, puede intervenir en programas destinados a 1) promover el desarrollo social y económico del país, 2) mitigar situaciones de desastres y calamidad pública, 3) auxiliar a la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público en casos excepcionales y 4) combatir actividades criminales transnacionales que pongan en peligro los intereses de la República y de sus habitantes.

Corresponde, además, a las Fuerzas Armadas la custodia, supervisión y control de todas las armas, municiones y demás pertrechos militares, material y equipos de guerra que ingresen en el país o que sean producidos por la industria nacional, con las restricciones establecidas en la ley.

Las Fuerzas Armadas están conformadas por la Fuerza Terrestre, constituida por el Ejército de República Dominicana, la Fuerza Naval, constituida por la Armada de República Dominicana, y la Fuerza Aérea, constituida por la Fuerza Aérea de República Dominicana, valga la redundancia.

La institución es obediente al poder civil. Sus miembros no pueden pertenecer a los partidos políticos. En el desarrollo de su misión, sus miembros tienen un carácter esencialmente defensivo y no tienen facultad, en ningún caso, para deliberar o apartarse de las instrucciones recibidas por el presidente de la República, quien es su autoridad suprema.

Ese estricto régimen obedece a la necesidad de que las Fuerzas Armadas respondan solo a la autoridad correspondiente y ejecuten lo que se les ordene. Eso se debe a que, al tener el control de las armas y seguridad de todo el territorio, las injerencias externas o de los partidos podrían resultar peligrosas para la estabilidad de nuestro sistema político.

Los miembros de las Fuerzas Armadas ingresan, son nombrados, ascienden y se retiran conforme al régimen de carrera militar establecido en la ley. El reintegro de sus miembros está prohibido, salvo en los casos en que la separación o retiro haya sido realizada en violación a la ley.

Los tribunales militares solo pueden conocer de las infracciones y faltas disciplinarias relativas a las funciones militares. Las faltas penales que constituyan una infracción al régimen penal militar deben ser instruidas y conocidas por los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial³².

3.6. La Policía Nacional

La Policía Nacional es otra institución armada, técnica, profesional y obediente al poder civil. Tampoco sus miembros pueden pertenecer a los partidos políticos ni deliberar o apartarse de las instrucciones recibidas del presidente de la República.

³² TC/0350/19 de 16 de septiembre de 2019, 11.w.

Esta institución, explicada en los artículos 255 a 257 de la Constitución y en la *Ley Orgánica de la Policía Nacional* (núm. 590-16), es fundamental para la protección de la vida, de la integridad y de la seguridad física de las personas. Más concretamente, tiene como misión 1) salvaguardar la seguridad ciudadana, 2) prevenir y controlar los delitos, 3) perseguir e investigar las infracciones penales bajo la dirección del ministerio público, 4) mantener el orden público para proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas y la convivencia pacífica, 5) velar por el respeto de la propiedad pública y privada y 6) prestar auxilio al Poder Judicial, al Ministerio Público y a otras autoridades.

Al igual que sucede en las Fuerzas Armadas, el ingreso, nombramiento, ascenso y retiro de sus miembros se realiza conforme al régimen de carrera policial establecido en la ley y el reintegro de sus miembros está prohibido, excepto en los casos en que la separación o retiro haya tenido lugar en violación a la ley.

Igualmente, los tribunales policiales solo pueden conocer de las infracciones relativas a las funciones policiales. Las faltas penales que constituyan una infracción al régimen penal policial deben ser instruidas y conocidas por los tribunales penales ordinarios del Poder Judicial.

Además de la Policía y las Fuerzas Armadas, existe el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional. Es un órgano consultivo que asesora al presidente de la República en la formulación de las políticas y estrategias en esta materia y en cualquier asunto que el Poder Ejecutivo necesite.

3.7. El Consejo Nacional de la Magistratura

El Consejo Nacional de la Magistratura está integrado por ocho miembros: 1) el presidente de la República, que lo preside, y, en su ausencia, el vicepresidente de la República, 2) el presidente del Senado, 3) un senador escogido por el Senado que pertenezca al partido o bloque de partidos diferente al del presidente del Senado y que ostente la representación de la segunda mayoría, 4) el presidente de la Cámara de Diputados, 5) un diputado escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca al partido o bloque de partidos diferente al del presidente de la Cámara de Diputados y que ostente la representación de la segunda mayoría, 6) el presidente de la Suprema Corte de Justicia, 7) un magistrado de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma, quien funge de secretario y 8) el Procurador General de la República.

El Consejo Nacional de la Magistratura es el responsable de designar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Superior Electoral y sus suplentes.

También le corresponde evaluar el desempeño de los jueces de la Suprema Corte de Justicia una vez que han transcurrido siete años desde su elección. La decisión de separar de su cargo a un juez de la Suprema Corte de Justicia debe estar sustentada. En los artículos 178 a 183 de nuestra Constitución se encuentran establecidos los principales aspectos relativos a este importante órgano.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

El logro del interés general y la satisfacción de las necesidades de las personas de un Estado requieren el funcionamiento organizado de un entramado de instituciones que, en su conjunto, conforman lo que se denomina Administración Pública. En la República Dominicana está organizada, a grandes rasgos, en dos niveles: Administración central y Administración local.

En esta unidad nos proponemos explicar cómo se organiza la Administración Pública para la prestación de los servicios públicos y el régimen general aplicable al personal que se encuentra a su servicio, incluyendo la proscripción de la corrupción.

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Concepto

Por Administración Pública se entiende el «conjunto de órganos y entidades que, encuadrados en el gobierno estatal... o local, sirven con objetividad los intereses generales ejecutando las leyes y prestando los servicios públicos correspondientes»³³. Su objetivo principal es satisfacer el interés general y las necesidades de sus usuarios y/o beneficiarios. Y eso con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico del Estado y en condiciones de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, como establecen el artículo 138 de la Constitución dominicana y el 5 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública (núm. 247-12)*.

La Administración Pública, como señala la definición que acabamos de ofrecer, está conformada por instituciones que tienen el carácter de entes o de órganos públicos. Pues bien, en su artículo 6 esa misma *Ley núm. 247-12* identifica como entes públicos «el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas». Y su artículo 50 define los organismos autónomos y descentralizados del Estado como aquellos

³³ *Diccionario panhispánico del español jurídico*, disponible en línea: <https://dpej.rae.es/lema/administraci%C3%B3n-p%C3%ABlica> [consulta el 12 de julio de 2023].

«entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea». Entre los organismos autónomos y descentralizados del Estado se encuentran la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo y el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos.

Los órganos administrativos, por su parte, son «unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen». Órganos son, por ejemplo, los distintos ministerios del Estado: el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de la Juventud, etcétera.

1.2. Los dos niveles: central y local

Tenemos, por otro lado, que este conjunto de entes y órganos que integran la Administración Pública dominicana está organizado en dos niveles, conformando lo que se conoce como Administración central y Administración local.

A) La Administración central está compuesta por el conjunto de órganos que se extienden por todo el territorio nacional, bajo la dirección del presidente de la República en su condición de Jefe de Estado y de gobierno. Se sitúan en este nivel, por ejemplo, todos los ministerios, la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo y el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos.

B) La Administración local es aquella que tiene lugar en el ámbito del Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales y que depende, en cada caso, de los alcaldes o directores correspondientes. Ejemplos de administraciones locales son el Ayuntamiento del Distrito Nacional, el Ayuntamiento de La Vega y el Distrito Municipal de Cabarete.

1.3. Formas de intervención de la Administración Pública

Las formas clásicas de intervención de la Administración Pública son a través de las normas, los actos administrativos y los contratos.

A) Suele ocurrir, en lo que respecta a la potestad normativa, que las leyes atribuyan directamente a las administraciones, tanto las del nivel central como las del local, la competencia para dictar normas y reglamentos. Veamos dos ejemplos, uno de cada nivel:

- En el nivel de la Administración central: el artículo 18.9 de la *Ley que crea la Secretaría de Estado de medio ambiente y recursos naturales (núm. 64-00)* fija como una de las competencias del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales la de «elaborar normas, revisar las existentes y supervisar la aplicación eficaz de la legislación, para garantizar la conservación y el uso sostenible de los

recursos naturales y mejorar la calidad del medio ambiente». En el marco de esta competencia se aprobaron en mayo de 2002 las *Normas ambientales para operaciones de la minería no metálica* y en junio de 2003 las *Normas ambientales para la protección contra ruidos*.

- En el nivel de la Administración local: el artículo 8 de la *Ley del Distrito Nacional y los municipios* (núm. 176-07) establece como parte de las potestades de los ayuntamientos la normativa y la de auto-organización. Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte ha podido dictar en noviembre de 2021 la *Ordenanza Municipal núm. 04/2021 sobre trámites, procedimientos, arbitrios, tasas y penalizaciones en la Dirección de Planeamiento Urbano*.

B) Los actos administrativos son declaraciones unilaterales de voluntad, juicios o conocimientos realizados por la Administración pública en ejercicio de su función administrativa, que producen efectos jurídicos (derechos u obligaciones) directos, individuales e inmediatos frente a terceros. También ahora ofrecemos algunos ejemplos para los dos niveles:

- En el nivel de la Administración central: 1) una resolución dictada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales mediante la cual se imponga una sanción a un ciudadano por daños al medio ambiente, 2) un permiso otorgado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para la instalación de una farmacia, 3) la concesión de una beca por parte del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología para realizar estudios en el extranjero y 4) una resolución dictada por la Dirección Nacional de Patrimonio Monumental que niegue una solicitud de demolición de un bien catalogado como patrimonio nacional.
- En el nivel de la Administración local: 1) el permiso de uso de suelo para la instalación de una estación de servicios, 2) la aprobación o rechazo de un proyecto por parte de la Dirección General de Planeamiento Urbano, 3) el certificado de no objeción para la realización de pozo filtrante para aguas residuales de un residencial y 4) la multa impuesta al propietario de un proyecto para construcción de una torre de apartamentos por no contar con la autorización de la Dirección General de Planeamiento Urbano.

C) En materia de contratación es habitual que la Administración Pública contrate la compra de suministros de oficina o materiales hospitalarios para la prestación de los servicios de salud pública, así como la construcción de obras o diversas asesorías. También son habituales en el ámbito de la Administración local las contrataciones de prestación de servicios de recogida de basura o de equipos para la gestión de los residuos, entre otros.

1.4. El servicio público y su finalidad

El servicio público es el conjunto de actividades prestacionales realizadas por la Administración Pública y destinadas a satisfacer las necesidades de interés colectivo. Se trata de necesidades que

son esenciales para la vida, como el abastecimiento de agua potable, la sanidad o la enseñanza. Al satisfacer dichas necesidades, el servicio público se convierte en la actividad administrativa que más incide en la realización de los derechos fundamentales que consagra nuestra Constitución.

Más exactamente, de sus prestaciones depende la efectividad del principio del Estado Social proclamado en su artículo 7. «El servicio público se percibe como el fundamento mismo, la fuente de legitimidad del Derecho público y de las potestades y privilegios de la Administración»³⁴. De manera tal que estos privilegios no son más que las herramientas de las que el derecho público dota a las administraciones para la consecución de sus fines, que son la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Por ejemplo, en los casos en que considere necesaria la construcción de un hospital, una escuela, una vía de comunicación –como fue el caso, en su día, de la autopista Duarte o de la del Nordeste– o un aeropuerto –como el Aeropuerto José Francisco Peña Gómez–, la Administración dispone de una serie de herramientas que le permiten satisfacer las necesidades de la sociedad. Entre estos privilegios se encuentra, por ejemplo, la facultad de poner en marcha un proceso de expropiación forzosa en los casos en que la escuela, el hospital o la autopista deban ser construidos en terrenos de titularidad privada. Con la expropiación forzosa el Estado compra a los particulares los terrenos en los que debe construirse la obra de que se trate para la satisfacción del interés general.

El artículo 147 de la Constitución especifica que corresponde a la ley declarar cuáles prestaciones han de ser reconocidas como servicios públicos. Así tenemos que:

- Entre las prestaciones que han sido declaradas como servicio público a cargo de la Administración central del Estado se encuentran, por ejemplo, las de salud, suministro de agua potable, seguridad pública, educación, electricidad, transporte público, emergencia, telefonía, servicios postales y construcción, reconstrucción y mantenimiento de autopistas y carreteras intermunicipales.
- En lo que respecta ahora a la Administración local, según el artículo 20 de la *Ley del Distrito Nacional y los municipios (núm. 176-07)*, los ayuntamientos están obligados a prestar los siguientes servicios mínimos: «cementeros y servicios fúnebres, recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales, limpieza vial, acceso a los núcleos de población, reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, contenes y caminos rurales, plazas, parques públicos, biblioteca pública, instalaciones deportivas, matadero, mercado, protección y defensa civil, prevención y extinción de incendios, protección del medio ambiente, planeamiento urbano y servicios sociales básicos».

³⁴ ESTEVE PARDO (José), *Lecciones de Derecho administrativo*, 9ª edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, España, 2019, p. 431.

El Tribunal Constitucional ha precisado que, de acuerdo con la Constitución, la prestación de los servicios públicos debe responder a los principios de «universalidad, calidad, razonabilidad, responsabilidad, equidad, eficiencia y continuidad»³⁵.

La prestación puede realizarse de forma directa o indirecta. 1) Es directa cuando es el propio Estado el que se encarga de suministrar el servicio, como es el caso, por ejemplo, del abastecimiento de agua potable en el Distrito Nacional por parte de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo o la prestación de servicios de salud en el Hospital Universitario Maternidad Nuestra Señora de la Altagracia o en el Traumatológico Dr. Darío Contreras. 2) En cambio, la prestación es indirecta cuando es realizada por una entidad privada por delegación mediante cualquiera de las modalidades legales o contractuales que establecen la Constitución y la ley, siempre que se asegure la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público³⁶. Sirva como ejemplo de prestación indirecta de servicios públicos la contratación por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional de una empresa externa para la recogida de los residuos municipales del Distrito Nacional.

Además de los contratos administrativos, como los aplicados a los servicios de recogida y gestión de residuos, existe otra modalidad ampliamente utilizada. Consiste en abrir la actividad a diversos operadores en régimen de libre competencia, creando unos entes administrativos para regular esos sectores concretos. Es el caso, entre otros, del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones para la prestación de servicios de telecomunicaciones, como la telefonía o el cable, o el de la Superintendencia de Electricidad para la del servicio eléctrico.

1.5. El control de legalidad de la Administración Pública

El principio de legalidad constituye un componente esencial en un Estado de Derecho y un elemento característico de los Estados constitucionales. En lo que respecta a la Administración Pública, dicho principio establece que toda su actuación debe estar sometida plenamente al ordenamiento jurídico vigente, como aparece en el artículo 138 de la Constitución.

El principio de legalidad se concibe en un sentido amplio, dando cobertura a normas que, aunque no tengan rango de ley, se producen respetando los procedimientos de elaboración y aprobación fijados por la Constitución y las leyes. Esto nos permite entender que una mejor forma de nombrar ese principio es bajo la expresión ‘principio de juridicidad’, dejando así claro que no se limita a las normas contenidas en las leyes.

³⁵ TC/0349/16 de 28 de julio de 2016, 10.n.

³⁶ En este sentido puede verse, además del artículo 147 de la Constitución, la posición del Tribunal Constitucional expresada en TC/0349/16 de 28 de julio de 2016, 10.o.

Son los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa los que ejercen el control de la legalidad de la Administración Pública, es decir, los que tienen la potestad para determinar si su actuación estuvo o no sometida al principio de juridicidad. El artículo 165.2 de la Constitución determina que, entre sus atribuciones, se encuentra la de conocer de los recursos interpuestos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarios al derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares.

Más específicamente, los tribunales llamados a determinar si los actos, actuaciones y disposiciones de las distintas administraciones públicas son o no conformes a derecho son el Tribunal Superior Administrativo y, cuando sea creado, el Tribunal Contencioso Administrativo de primera instancia. Podrán recurrir a esta jurisdicción aquellos particulares que se vean, por ejemplo, en las siguientes situaciones: 1) imposición de una sanción por no cumplir con todas las condiciones establecidas en una autorización ambiental para el funcionamiento de una planta de reciclaje, 2) denegación de un permiso para la instalación de una fábrica de blocks, 3) desvinculación de un servidor público ordenada por una autoridad administrativa, 4) incumplimiento de un contrato entre una empresa privada y una administración estatal y 5) ocupación ilegal de un terreno privado por parte de una autoridad pública.

1.6. El derecho a una buena administración

El precepto 25 de la *Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública* establece que «los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana».

En la normativa interna la República Dominicana se reconoció por primera vez el derecho a la buena administración en el artículo 4 de la *Ley sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo (núm. 107-13)*, siendo elevado posteriormente a rango de derecho fundamental a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional³⁷. Según su argumentación, este derecho está implícitamente presente en el texto de tres artículos constitucionales, que citamos literalmente:

Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley

³⁷ TC/0322/14 de 22 de diciembre de 2014, 11.9. Este criterio ha sido reiterado en numerosas sentencias del Tribunal. Así, entre otras, TC/0395/18 de 11 de octubre de 2018, TC/0293/20 de 21 de diciembre de 2020, TC/0373/20 de 29 de diciembre de 2020, TC/0377/20 de 29 de diciembre de 2020, TC/0105/22 de 8 de abril de 2022 y TC/0240/22 de 4 de agosto de 2022.

regulará:

1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;

2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

Artículo 139.- Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley.

Artículo 145.- Protección de la Función Pública. La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la función pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley.

Debemos añadir que el artículo 4 de la mencionada *Ley núm. 107-13* concretiza el alcance del derecho a la buena administración mediante un catálogo de 32 derechos subjetivos de orden administrativo. Con ellos se busca fundamentalmente que, en su relación con la Administración, el ciudadano vea garantizado su derecho a 1) la tutela administrativa efectiva y el debido proceso, 2) la participación pública en aquellos procesos que son de su interés, 3) exigir la responsabilidad patrimonial del Estado y de los funcionarios a su servicio en caso de que el mal funcionamiento de la Administración pueda causarle un daño y 4) ser tratado en condiciones de igualdad, salvo si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, quienes deben recibir una atención especial y preferente.

Forman parte del derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso precisado por esta ley, entre otras cosas, 1) que las personas sean tratadas con cortesía y respeto, 2) que sus solicitudes sean objeto de resoluciones y actuaciones conformes a derecho, debidamente motivadas y dictadas en un plazo razonable, 3) que sean oídas y puedan defenderse y 4) que tengan la posibilidad de presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la Administración.

Sobre el contenido del derecho a la buena administración el Tribunal Constitucional ha enfatizado que «las instituciones públicas están en la obligación de ofrecer una pronta respuesta a los ciudadanos que acuden a solicitar un servicio. Esta respuesta puede ser positiva o negativa, y, en el caso de resultar de esta última naturaleza, debe justificarse o motivarse y, en la eventualidad de no hacerlo, no se estarían observando los principios de transparencia y eficacia consagrados en el referido artículo 138 de la Constitución de la República»³⁸.

³⁸ TC/0237/13 de 29 de noviembre de 2013, 9.m.

2. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Como hemos visto anteriormente, la función de la Administración Pública no es otra que la realización del interés general, que debe desarrollarse apegada al derecho vigente en el momento concreto y ser ejercida por la dirección del órgano de gobierno de que se trate en cada caso. De esta manera, la función pública viene a ser el conjunto de actividades que realiza la Administración Pública para satisfacer el interés general.

Para que esta realización del interés general sea concreta necesita de distintos medios, que, a grandes rasgos, pueden clasificarse en personales, materiales y jurídicos. Aquí vamos a centrarnos en los medios personales, es decir, aquellas personas que se encuentran al servicio de la Administración para la realización del enorme conjunto de actividades que esta tiene a su cargo en procura del interés general. Tales personas ejercen sus labores a través de un estatuto particular, que se denomina estatuto de la función pública.

2.1. Régimen jurídico de la función pública

La función pública, como decimos, se regula a través de un estatuto que se aplica a las personas que se encuentran al servicio de la Administración Pública. La palabra 'funcionario', con la que hacemos referencia a esas personas, obedece a que el estatuto que se les aplica es singular, distinto del que se aplica a los trabajadores del sector privado. Expresa que «su actividad consiste justamente en la actuación de funciones públicas, incluidas las de autoridad»³⁹.

Pues bien, en nuestro país ese estatuto está constituido por la *Ley de función pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública (núm. 41-08)*. En ella se establece el régimen general de la función pública y tiene por objeto «regular las relaciones de trabajo de las personas designadas por autoridad competente para desempeñar los cargos presupuestados para la realización de funciones públicas en el Estado, los municipios y las entidades autónomas, en un marco de profesionalización y dignificación laboral de sus servidores» (artículo 1).

El estatuto de la función pública, según el artículo 142 de la Constitución, está basado en el mérito y la profesionalización, condiciones necesarias para poder gestionar con eficiencia las funciones públicas. En todo lo relativo a la forma de ingreso, permanencia, ascenso, evaluación del desempeño y separación del cargo se procede de acuerdo con el régimen general de la función pública establecido en la mencionada *Ley de función pública*.

³⁹ PAREJO ALFONSO (Luciano José), «Administración y función pública», *Documentación administrativa*, núm. 243, 1995, p. 79, disponible en línea: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5406/5460> [consulta el 5 de julio de 2023].

Esa misma ley aclara en el párrafo I de su artículo 6 que el régimen general de la función pública coexiste con otros regímenes de carreras administrativas especiales, como la docente, la diplomática y consular, la sanitaria y la del Ministerio Público, establecidos por otras leyes. Ahora bien, a pesar de la existencia de esos regímenes especiales, los principios y disposiciones fundamentales de la *Ley de función pública* son aplicables a todos los regímenes de carrera e, igualmente, su contenido se aplica de forma supletoria en todo cuanto no esté previsto en las leyes correspondientes (párrafo artículo 1).

Con la aprobación de la *Ley de función pública* se creó en 2008 la Secretaría de Estado de Administración Pública, hoy Ministerio de Administración Pública. Es el órgano rector del empleo público y de los distintos sistemas y regímenes previstos por dicha ley, del fortalecimiento institucional de la Administración Pública, del desarrollo del gobierno electrónico y de los procesos de evaluación de la gestión institucional.

Las atribuciones que le confiere de forma expresa la ley son, entre otras, las siguientes: 1) propiciar y garantizar el más alto nivel de efectividad, calidad y eficiencia de la función pública del Estado, 2) garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los servidores públicos, 3) diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, planes y estrategias nacionales en materia de empleo público, 4) velar por el cumplimiento de la *Ley de función pública* y 5) coordinar, supervisar y evaluar la implantación de los distintos sistemas de carrera administrativa que prevé esta ley y los sistemas de gestión institucional.

2.2. Personal al servicio de la Administración Pública

A) Atendiendo a la naturaleza de los empleos, la *Ley de función pública* clasifica a los servidores públicos en las siguientes cuatro categorías:

- Funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Son aquellos que ocupan cargos de alto nivel, como los ministros de Estado, el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, el Contralor General de la República o los gobernadores civiles.

Funcionarios o servidores públicos de carrera. Se trata de quienes, habiendo concursado públicamente y superado las correspondientes pruebas e instrumentos de evaluación, siempre en conformidad con la *Ley de función pública* y sus reglamentos complementarios, han sido nombrados para desempeñar cargos de carácter permanente clasificados de carrera con previsión presupuestaria.

Estos servidores públicos solo pierden su condición en los casos expresamente considerados en la *Ley de función pública* y previo agotamiento del debido procedimiento disciplinario. La desvinculación que se produzca sin respetar el debido proceso implicará la reposición

del servidor a su cargo porque la Constitución prevé la protección de la función pública (artículo 145).

- Funcionarios o servidores públicos de estatuto simplificado. Es el personal contratado para desempeñar funciones de servicios generales y oficios diversos, como mantenimiento, manejo de equipos e instalaciones, vigilancia, limpieza, custodia, portería, producción de bienes y prestación de servicios que no sean propiamente administrativos, así como aquellos otros servidores que no puedan ser incluidos en cargos o puestos de trabajos de función pública.

Este personal no tiene derecho a la estabilidad en el empleo, ni otros propios de los funcionarios de carrera administrativa, pero sí el resto de derechos –así como las obligaciones– previstos en la *Ley de función pública*.

- Empleados temporales. Son aquellos contratados para desempeñar cargos de carrera administrativa de naturaleza permanente que se encuentren vacantes y que no puedan proveerse de forma inmediata por personal de carrera. Asimismo, podrán ser cubiertas por este personal aquellas plazas en las que existan titulares con derecho a reserva que, por cualquier causa prevista, no puedan atenderlas.

Por supuesto, los empleados temporales, como todos los servidores públicos, deben reunir los requisitos para poder desempeñar satisfactoriamente sus labores. Su nombramiento, sea cual fuere la duración del mismo, no les otorga derecho alguno para su ingreso en la carrera administrativa.

- B) Quedan expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la *Ley de función pública* (artículo 2)
- Quienes ocupan cargos de elección popular (por ejemplo, el presidente de la República, los senadores, los diputados y los alcaldes), los miembros de la Junta Central Electoral y los de la Cámara de Cuentas, así como los jueces del Tribunal Constitucional.
 - Quienes tienen una relación de empleo con órganos y entidades del Estado bajo el régimen del *Código de Trabajo*. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, los servidores de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo.
 - El personal militar y policial, aunque esté asignado a órganos de seguridad e inteligencia del Estado. Cada uno de estos órganos dispone de una normativa particular que ordena su función pública.

2.3. El ingreso en el servicio público

Los requisitos generales que deben cumplirse para poder ser servidor público en nuestro país están especificados en el artículo 33 de *Ley de función pública*:

1. *Ser dominicano;*
2. *Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos;*
3. *Estar en buenas condiciones de salud física y mental para desempeñar el cargo;*
4. *Demostrar capacidad o idoneidad para el buen desempeño del cargo mediante los sistemas de selección que se establezcan según la clase de cargo a ocupar;*
5. *No estar incurso en el régimen de incompatibilidades;*
6. *No encontrarse inhabilitado: a) por destitución de un cargo público debido a la comisión de una falta de tercer grado conforme a lo establecido en el régimen ético y disciplinario previsto en la presente ley [una falta grave]; b) por haber sido sancionado por sentencia judicial de conformidad con la legislación penal vigente; c) por haber intentado ingresar o haber ingresado al servicio público mediante actuaciones fraudulentas;*
7. *Tener la edad constitucional o legalmente exigida;*
8. *Ser nombrado o contratado por autoridad competente, juramentarse en los casos previstos en el ordenamiento jurídico y tomar posesión del cargo conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes de la República.*

El artículo 37 de esa misma ley determina que, además de esos requisitos generales exigibles para el ingreso en el servicio público, el candidato que pretenda incorporarse a las carreras administrativas general y especiales, tiene que 1) acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos señalados para el cargo o clases de cargos, 2) tener edad inferior a los 55 años y no ser acreedor del beneficio de jubilación o pensión, 3) demostrar mediante concurso de libre competición que posee la idoneidad que demanda el cargo o clase de cargos, 4) superar el ciclo de inducción obligatorio y 5) superar también el período de prueba de 12 meses.

En lo que respecta a las condiciones de trabajo, la *Ley de función pública* prevé que la jornada semanal de trabajo no puede ser inferior a las 30 horas ni superior a las 40 horas semanales. Están exceptuados aquellos casos en que, debido a situaciones especiales e intereses de la Administración, los titulares de los órganos y entidades demanden una jornada superior (artículo 51).

Por otro lado, el artículo 58 de esa misma ley indica que los servidores públicos tienen, entre otros, derecho a: 1) disfrutar de vacaciones anuales remuneradas, 2) recibir formación y capacitación adecuadas para el mejor desempeño de sus funciones, 3) obtener licencias en los casos legalmente previstos, como matrimonio, maternidad o enfermedad, 4) recibir jubilación y pensión, 5) tener garantizadas condiciones y medio ambiente de trabajo sanos y 6) constituir y organizar asociaciones de servidores públicos, así como federaciones y confederaciones de las mismas, con vistas a la protección de sus derechos e intereses.

2.4. Régimen ético y disciplinario del servidor público

El régimen ético y disciplinario de los servidores públicos está encaminado a fomentar tanto su eficiencia como su sentido de pertenencia institucional para así promover el cumplimiento del interés general y preservar la moral pública, tal como consigna el artículo 78 de la *Ley de función pública*.

El artículo 77, por su parte, enuncia los principios rectores de la conducta de los servidores públicos, que son: cortesía, decoro, discreción, disciplina, honestidad, vocación de justicia, lealtad, probidad, pulcritud y vocación de servicio.

Atendiendo a esos principios rectores, el artículo 79 les asigna, entre otros, los siguientes deberes: 1) cumplir en todo su accionar con el ordenamiento jurídico vigente, así como con los reglamentos, manuales, instructivos y otras disposiciones emanadas de autoridades competentes, 2) cumplir su jornada de trabajo dedicando la totalidad del tiempo al desempeño íntegro y honesto de sus funciones, 3) actuar de forma imparcial en el desarrollo de sus tareas sin discriminaciones partidistas, de género, religiosas, étnicas o de cualquier otro tipo, 4) informar a las autoridades correspondientes sobre los hechos que puedan perjudicar al Estado, a la sociedad y al órgano o entidad en la que laboran, 5) guardar la reserva y confidencialidad de los asuntos relacionados con su trabajo, 6) dar un tratamiento cortés y considerado a los demás servidores con los que trabaja y 7) vigilar y salvaguardar los intereses, valores, bienes, equipos y materiales del Estado, principalmente aquellos que pertenezcan a su área de trabajo o estén bajo su responsabilidad.

El régimen ético y disciplinario de los servidores públicos incluye una serie de prohibiciones expresamente establecidas en el artículo 80 de la *Ley de función pública*. Son las siguientes:

1. *Solicitar, aceptar o recibir, directamente o por medio de persona interpuesta, gratificaciones, dádivas, obsequios, comisiones o recompensas, como pago por actos inherentes a sus cargos;*
2. *Solicitar, aceptar o recibir ventajas o beneficios en dinero o en especie, por facilitar a terceros la adquisición de bienes y servicios del Estado, o facilitar a éstos la venta de los mismos;*
3. *Prestar, a título particular y en forma remunerada, servicios de asesoría o de asistencia al Estado, relacionados con las funciones propias de sus cargos;*
4. *Recibir más de una remuneración con cargo al erario excepto que estuviera expresamente prevista en las leyes o reglamentos;*
5. *Aceptar designación para desempeñar en forma simultánea más de un cargo del Estado, salvo cuando se trate de labores docentes, culturales, de investigación y las de carácter honorífico, no afectadas por incompatibilidad legal, y con la debida reposición horaria cuando hubiera superposición de este tipo. La aceptación de un segundo cargo público incompatible con el que se esté ejerciendo, supone la renuncia automática del primero sin desmedro de la responsabilidad que corresponda;*
6. *Obtener préstamos y contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón de los cargos públicos que desempeñan;*

7. *Intervenir, directa o indirectamente, en la suscripción de contratos con el Estado a través de la institución donde labora y en la obtención de concesiones o beneficios que impliquen privilegio oficial en su favor, salvo en los casos en que por mandato de la ley los deban suscribir;*
8. *Asistir al lugar de trabajo en estado de embriaguez o bajo el influjo de drogas o sustancias estupefacientes;*
9. *Participar en actividades oficiales en las que se traten temas sobre los cuales el servidor público tenga intereses particulares económicos, patrimoniales o de índole política que en algún modo planteen conflictos de intereses;*
10. *Valerse de sus influencias jerárquicas para acosar sexualmente a servidores públicos en el Estado, o valerse del cargo para hacerlo sobre ciudadanos que sean usuarios o beneficiarios de servicios del órgano o entidad a la que pertenezca el servidor público;*
11. *Requisar, sustraer o copiar informaciones de manejo exclusivo propio o de otros compañeros de trabajo, sin la expresa autorización de éstos o de su superior inmediato, todo esto sin desmedro de lo establecido en legislaciones vigentes;*
12. *Representar o patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones extrajudiciales contra la administración pública, excepto en casos de defensa de intereses personales del servidor público, de su cónyuge y de sus parientes consanguíneos o afines en primer grado;*
13. *Servir intereses de partidos en el ejercicio de sus funciones, y en consecuencia, organizar o dirigir demostraciones, pronunciar discursos partidistas, distribuir propaganda de carácter político, o solicitar fondos para los mismos fines, así como utilizar con este objetivo los bienes y fondos de la institución;*
14. *Requerir, inducir u obligar a sus subalternos a participar en actividades políticas o partidistas, sea en su provecho o en provecho de terceros;*
15. *Prestar servicios en la misma institución que su cónyuge y quienes estén unidos por lazos de consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, cuando tuvieran relación de jerarquía;*
16. *Actuar en aquellos casos en que tengan intereses particulares que planteen conflictos de intereses para el servidor público;*
17. *Incurrir en las demás prohibiciones que se establezcan por vía legal o reglamentaria.*

A partir de estas prohibiciones generales, en los artículos 82 a 84 de la *Ley de función pública* se establece un catálogo de infracciones y sanciones que, atendiendo a su gravedad, son clasificadas como de primer grado, de segundo y de tercero.

- Se consideran faltas de primer grado, sancionadas con amonestación escrita, llegar tarde al trabajo de manera reiterada y descuidar el rendimiento y la calidad del mismo, entre otras.
- Entre las faltas tipificadas como de segundo grado, cuya comisión se sanciona con hasta noventa días de suspensión en el desempeño de sus funciones sin disfrute de sueldo, se encuentran, por ejemplo, realizar en el lugar de trabajo actividades ajenas a los deberes oficiales y descuidar repetidamente el manejo de documentos y expedientes, ocasionando con ello daños y perjuicios a los ciudadanos y al Estado.

- Constituyen faltas de tercer grado, cuya comisión da lugar a la destitución del cargo, manejar fraudulentamente fondos y bienes del Estado para provecho propio o de otras personas y obtener beneficio económico personal o de terceros como consecuencia de cualquier clase de contrato u operación del órgano o entidad en que intervenga el servidor público en el ejercicio de su cargo, entre otras.

La imposición de cualquiera de las sanciones mencionadas debe estar precedida del agotamiento del procedimiento disciplinario en el que se garantice al servidor público su derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, del cual forman parte el derecho a ser oído, a la presunción de inocencia y a la defensa.

Sobre el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso podemos añadir que el Tribunal Constitucional ha señalado que

el mismo se configura como un derecho fundamental que pretende el cumplimiento de una serie de garantías que permiten a las partes envueltas en un litigio sentir que se encuentran en un proceso en el que las reglas del juego son limpias. En concreto, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 69 de nuestra Constitución, forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso el que la persona deba “ser juzgada conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio”⁴⁰

2.5. La proscripción de la corrupción

Según la *Convención interamericana contra la corrupción* debe considerarse como un acto de corrupción, entre otros, «la realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero» (artículo VI, 1.c).

Entre los objetivos de esta convención se encuentra el de «promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción» (artículo II, 1).

Ahora bien, como ha hecho notar el Tribunal Constitucional, en ella se establece «la importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción»⁴¹. Uno de los frutos de dicha convención en nuestro país ha sido la *Ley sobre soborno en el comercio y la inversión* (núm. 448-06).

⁴⁰ TC/0169/16 de 12 de mayo de 2016, 10.8.

⁴¹ TC/0362/19 de 18 de septiembre de 2019, 11.14.

Por otro lado, la República Dominicana firmó en 2003 y ratificó en 2006 la *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, también conocida como *Convención de Mérida*, la cual tiene como una de sus finalidades «promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción» (artículo 1.1).

«La corrupción se caracteriza por el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y los derechos humanos»⁴². Los beneficios que se obtienen producto de la desviación del poder público no son de carácter meramente económico, sino también, por ejemplo, social, familiar y político.

Existe en este terreno un interesante informe publicado por la organización Transparencia Internacional en 2019⁴³. En él se señala que la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos y caribeños consideran que los gobiernos no están haciendo lo suficiente para combatir la corrupción y que el problema se ha agravado en la región durante los doce meses anteriores. Los datos para la República Dominicana son los siguientes: el 93% de sus ciudadanos piensa que la corrupción gubernamental es un gran problema y aproximadamente el 70% considera que el gobierno no está haciendo lo suficiente para combatirla.

El informe destaca, además, que la corrupción afecta negativamente tanto al crecimiento económico como a la prestación de servicios públicos esenciales, por ejemplo los de salud y educación, llegando en algunos casos a la supresión de los mismos. Más aún, la corrupción amenaza los fundamentos del sistema democrático de derecho, como se verifica en los casos de abuso de poder en los procesos electorales.

Nuestra Constitución, por su parte, condena las prácticas corruptas del personal al servicio del Estado. En su artículo 146.1 señala que «será sancionada con las penas que la ley determine, toda persona que sustraiga fondos públicos o que prevaliéndose de sus posiciones dentro de los órganos y organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga para sí o para terceros provecho económico».

En consonancia con esa disposición constitucional, el artículo 166 del *Código penal de la República Dominicana* precisa que «el crimen cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, es una prevaricación». A pesar de su larga data, este código prevé tipos penales que defienden el bien jurídico que consiste en la salvaguarda de la cosa pública, entre los cuales se

⁴² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos*, 2019, p. 43, disponible en línea: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf> [consulta el 1 de agosto de 2023].

⁴³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Barómetro global de la corrupción en América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*, 2019, disponible en línea: https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_GCB_LAC_Full_Report_ES.pdf [consulta el 25 de julio de 2023].

encuentran los de desfalco⁴⁴, concusión⁴⁵, soborno⁴⁶, abuso de autoridad contra los particulares y abuso de autoridad contra la cosa pública. Estos delitos se sancionan con penas privativas de libertad y multas, tanto para los servidores públicos como para los particulares que estén implicados en ellos.

Además, la Constitución establece que «a las personas condenadas por delitos de corrupción les será aplicada, sin perjuicio de otras sanciones previstas por las leyes, la pena de degradación cívica, y se les exigirá la restitución de lo apropiado de manera ilícita» (artículo 146.4). Igualmente, la *Ley de función pública* prevé sanciones administrativas, entre las que se sitúa la destitución, para los casos en que los servidores públicos incurran en actos de corrupción.

Como mecanismo de prevención de prácticas corruptas en la Administración Pública, el artículo 146.3 de la Constitución recoge la obligación de que, antes y después de haber finalizado sus funciones o a requerimiento de la autoridad competente, los funcionarios públicos presenten la declaración jurada de sus bienes, probando el origen de los mismos.

Uno de los compromisos más relevantes que registra la *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción* consiste en el fomento de la participación activa de personas y grupos no pertenecientes al sector público. Es el caso de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, como las juntas de vecinos. Es importante, en este sentido, que tales personas y grupos conozcan cuáles son las instituciones que tramitan las denuncias contra actos de corrupción y que se garantice el anonimato de los denunciantes.

De acuerdo con el artículo 13.1 de esta convención, la mencionada participación popular en la prevención y lucha contra la corrupción debería verse reforzada con medidas tales como:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;*
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;*
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;*
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción.*

Ciertamente, la eliminación de la corrupción implica un compromiso profundo por parte de los Estados, los organismos internacionales y la sociedad civil, organizada o no. Estos deben ejercer, en

⁴⁴ Apropiación por cualquier funcionario o empleado de cualquier dinero, propiedad, suministro o valor a un uso o fin distinto de aquel para el cual le fue entregado o puesto bajo su custodia.

⁴⁵ Extracción arbitraria hecha por un funcionario público en provecho propio.

⁴⁶ Incurrir en soborno el servidor que, por dádiva o promesa, presta su ministerio para efectuar un acto que, aunque justo, no esté sujeto a salario.

cada caso, las funciones y los deberes establecidos en la Constitución, los acuerdos internacionales y otros instrumentos normativos en este terreno. Ello permitirá 1) llevar a cabo una fiscalización efectiva del cumplimiento de las funciones públicas que cada institución del Estado tiene a su cargo y 2) cuando proceda, poner en marcha los procedimientos jurisdiccionales habilitados para hacer prevalecer la legalidad y la defensa del interés común.

LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

El título II de la Constitución está dedicado en su totalidad a los derechos, con sus correspondientes garantías, y a los deberes fundamentales. En esta unidad nos ocuparemos solo de los derechos y de los deberes. Las garantías serán estudiadas en la unidad IX, es decir, las trataremos separadamente a causa de su amplitud y de su importancia para la efectividad de tales derechos.

1. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

1.1. La dignidad humana como base de los derechos fundamentales

Ya sabemos que los artículos 5 y 38 de la Constitución afirman que tanto ella como, correlativamente, la República Dominicana tienen como fundamento el respeto de la dignidad humana.

Añadimos ahora que dicha dignidad constituye la base de los derechos fundamentales. Expresado en los términos de la propia Constitución, estos «son inherentes» a aquella (artículo 38). O también, «se derivan» o «se desprenden» de ella, utilizando ahora las palabras del *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* y del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, respectivamente. Esa estrecha relación entre ambos conceptos fue ingeniosamente formulada por Hannah Arendt al presentar la dignidad como el «derecho a tener derechos»⁴⁷.

Que los derechos fundamentales son inherentes a la dignidad humana significa que no pueden separarse de ella, por lo cual violar los derechos de alguien es tanto como negar su dignidad de forma práctica. El objetivo de tales derechos consiste, precisamente, en protegerla.

Reconocer la dignidad de los seres humanos como fundamento de la Constitución y del Estado no es, en realidad, una característica exclusiva de la República Dominicana, sino un rasgo definitorio del movimiento neoconstitucional. Todo él ha hecho del reconocimiento y salvaguarda de la dignidad humana la raíz misma y la razón de ser de una constitución y, por ello, de un Estado. Con toda razón se ha afirmado que «el Estado constitucional de cuño común europeo y atlántico se caracteriza por la dignidad humana como premisa antropológico-cultural»⁴⁸, o sea, como forma de

⁴⁷ ARENDT (Hannah), *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza Editorial, Madrid, España, 2006, p. 420.

⁴⁸ HÄBERLE (Peter), *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*. Editorial Tecnos, Madrid, España, 2000, p. 3.

entender al ser humano que hemos heredado de nuestra tradición cultural y que hoy asumimos como punto de partida válido a la hora de organizarnos políticamente.

Pues bien, ese concepto de dignidad humana aparecido a lo largo de nuestra historia occidental amerita que lo exploremos cuidadosamente. Así lo exige su trascendental importancia para el Estado dominicano, para su Constitución y para los derechos fundamentales en ella consagrados.

1.2. La dignidad humana

La idea de dignidad propia del mundo antiguo, tanto el griego como el romano, hacía referencia a características particulares de algunas personas, tales como su rango social, su función política, su estatus económico o su mérito en diversos tipos de actividad (militar, política, artística, intelectual, etcétera). Aquella antigua concepción de la dignidad tenía un carácter relacional y elitista, es decir, se reconocía dignidad únicamente a quienes desempeñaban una función social de cierta relevancia. Por eso puede ser llamada dignidad funcional.

Ahora bien, paulatinamente fue abriéndose paso la moderna concepción de la dignidad, que podemos denominar ontológica y que, en consecuencia, es de tipo igualitario. Se trata de la dignidad que corresponde por igual a todos los seres humanos por el mero hecho de ser personas. Es esa concepción la recogida en la *Declaración universal de derechos humanos* de 1948, en la cual se proclama que, por estar dotados de razón, todos los miembros de la familia humana «nacen libres e iguales en dignidad», tratándose, por ello, de una «dignidad intrínseca» a su condición humana (artículo 1 y preámbulo, respectivamente). Enseguida regresaremos sobre el adjetivo ‘ontológica’.

Un primer hito en el camino desde la dignidad funcional hasta la ontológica se encuentra en algunos intelectuales del siglo XIII. Debemos mencionar muy especialmente a Santo Tomás de Aquino, quien estableció una íntima vinculación entre ‘dignidad’ y ‘persona’, pero entendida esta última no en el sentido antiguo, sino en el que recibió de Boecio (siglos V y VI). Los antiguos etruscos, griegos y romanos llamaron persona a la máscara que usaban los actores en las funciones teatrales para representar a un determinado personaje, mientras que Boecio la definió como el individuo que, por ser racional, tiene la capacidad de actuar libremente.

Pues bien, en el pensamiento de Tomás de Aquino ‘persona’ significa exactamente eso y es a ella a la que atribuyó dignidad. Recogemos tres pequeños extractos de su obra que reflejan sintéticamente un pensamiento mucho más amplio y elaborado: «Como quiera que subsistir en la naturaleza racional es de la máxima dignidad, todo individuo de naturaleza racional es llamado persona». «En el nombre de persona se expresa la dignidad misma». «La libertad del

albedrío pertenece a la dignidad del hombre»⁴⁹. Racionalidad, libertad y dignidad caminaban de la mano.

Otro importante hito fueron las obras que los humanistas del Renacimiento dedicaron a la dignidad humana, pudiendo ahora destacar a Giovanni Pico della Mirandola (siglo XV). Según él, la dignidad del ser humano consiste en que, a diferencia de los animales, su naturaleza no está fijada por leyes rigurosas que lo constriñan, sino que puede forjarse a sí mismo mediante la puesta en práctica de su libertad. Haciendo un ejercicio de tipo retórico, puso en boca del Creador el siguiente mensaje dirigido a Adán en tanto que personificación del conjunto de la humanidad:

No te di, Adán, ni un lugar determinado, ni un aspecto propio, ni una prerrogativa tuya, con el fin de que el lugar, el aspecto y las prerrogativas que tú elijas, todo eso obtengas y conserves, según tu intención y tu juicio. La naturaleza definida de los otros seres está contenida en las precisas leyes por mí prescritas. Tú, en cambio, no constreñido por estrechez alguna, te la determinarás según el arbitrio en cuyas manos te puse (...) No te hice ni celeste ni terreno, ni mortal ni inmortal, con el fin de que, como árbitro y soberano artífice de ti mismo, te plasmes y cinceles en la forma que tú prefieras.⁵⁰

No está de más recordar que, aunque sin llegar a pronunciar la palabra 'dignidad', el sentido de la misma quedó nítidamente estampado en el sermón del cuarto domingo de adviento de 1511 predicado por Antonio de Montesinos en la ciudad de Santo Domingo. En él el fraile dominico censuró severamente a los colonizadores en estos términos: «Decid, ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre a estos indios? (...) ¿Estos, no son hombres? ¿No tienen almas racionales?»⁵¹. La racionalidad de los indios, distintivo de su humanidad, les valía el derecho a tener derechos: he ahí el argumento de Montesinos.

Suele reconocerse a Immanuel Kant, ya en el siglo XVIII, el mérito de haber logrado la mejor expresión de la concepción moderna de la dignidad. No olvidemos, sin embargo, que su pensamiento en este punto fue una sedimentación de la tradición cultural que hemos esbozado a través de algunos de sus mejores representantes. Vale la pena citar a ese filósofo con una cierta extensión porque «la comprensión de la dignidad humana en el contexto constitucional sigue teniendo como elemento central la aportación kantiana a la imagen del hombre»⁵².

⁴⁹ AQUINO (Santo Tomás de), *Suma de teología*, 4ª edición, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, España, 2001. Las citas se encuentran, respectivamente, en los siguientes lugares: I, c. 29, a. 3, ad 2; II-II, c. 63, a.1, obj. 1; I, c. 99, a. 3, sed.

⁵⁰ PICO DELLA MIRANDOLA (Giovanni), *Discurso sobre la dignidad del hombre*, Ediciones Winograd, Buenos Aires, Argentina, 2008, p. 207.

⁵¹ Según la reproducción de LAS CASAS (Bartolomé de), «Historia de las Indias», en *Obras completas*, tomo II, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México D. F., México, 1965, p. 441.

⁵² GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (Ignacio), *Dignidad de la persona y derechos fundamentales*, Editorial Marcial Pons, Madrid, España, 2005, p. 196.

El hombre y en general todo ser racional existe como un fin en sí mismo, no simplemente como un medio para ser utilizado discrecionalmente por esta o aquella voluntad (...)

[Algunos seres] tienen solo un valor relativo como medio, siempre que sean seres irracionales, y por eso se llaman cosas; en cambio los seres racionales reciben el nombre de personas porque su naturaleza los destaca ya como fines en sí mismos, o sea, como algo que no cabe ser utilizado simplemente como medio, y restringe así cualquier arbitrio (al constituir un objeto de respeto) (...)

En el reino de los fines todo tiene o bien un precio o bien una dignidad. En el lugar de lo que tiene un precio puede ser colocado algo equivalente; en cambio, lo que se halla por encima de todo precio y no se presta a equivalencia alguna, eso posee una dignidad (...) Lo que constituye la única condición bajo la cual puede algo ser fin en sí mismo no posee simplemente un valor relativo, o sea, un precio, sino un valor intrínseco: la dignidad (...)

La autonomía es el fundamento de la dignidad de la naturaleza humana y de toda naturaleza racional.⁵³

Para tratar de poner orden en las anteriores consideraciones, se hace necesario distinguir entre el fundamento de la dignidad humana y su significado:

- La dignidad de todos y cada uno de los seres humanos se fundamenta en que son personas, es decir, individuos que, puesto que están dotados de racionalidad, son capaces de actuar a partir de sus propias decisiones (autonomía o libertad), dando así una u otra orientación a sus respectivas existencias.
- Que todo ser humano es digno significa que posee un valor inherente y absoluto –sagrado, dice el artículo 38 de la Constitución– por el mero hecho de ser persona, o sea, totalmente al margen de cualquier particularidad económica, profesional, sexual, étnica, ideológica, nacional, etaria, religiosa, etcétera que pueda diferenciarle de otras personas.

Dicho valor inherente y absoluto implica que ningún ser humano tiene algo equivalente que pueda sustituirle y que nunca debe ser utilizado como un mero medio para el logro de cualesquiera fines.

Se habla a menudo del ‘derecho a la dignidad’. Así lo hace la Constitución en el párrafo de su artículo 49, pero eso debe ser bien entendido. En modo alguno se trata de que una persona tenga derecho a adquirir dignidad, la que alguien tenga a bien otorgarle o la que ella vaya a conseguir. Ya la tiene: es un individuo racional, con capacidad de actuar libremente, y, por ello, es absolutamente valioso desde su mismo origen. De hecho, es la propia Constitución la que proclama que la dignidad del ser humano es «innata» (artículo 38), en consonancia con el reconocimiento de que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos» contenido en el artículo 1 de la

⁵³ KANT (Immanuel), *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*, 2ª edición, Alianza Editorial, Madrid, España, 2012, pp. 137, 138, 148 y 150 respectivamente.

Declaración universal de derechos humanos. De ahí que el llamado derecho a la dignidad, bien entendido, es el derecho al respeto de la dignidad.

Por eso antes hemos afirmado que la forma moderna de comprender la dignidad humana es de tipo ontológico: la dignidad pertenece al 'ser' de una persona. No es algo que pueda concedérsele ni que ella pueda obtener a lo largo de su vida mediante un comportamiento moralmente virtuoso o por cualquier otro medio. Por más que todo el mundo ignore su dignidad y por más que su conducta resulte moralmente condenable, dicha dignidad permanece intacta.

1.3. Concepto y características de los derechos fundamentales

Los derechos fundamentales son el conjunto de facultades o prerrogativas que tienen las personas en virtud de su dignidad y que se encuentran positivadas en el ordenamiento jurídico de un Estado determinado –en nuestro caso la República Dominicana– con el máximo nivel de protección.

La razón por la cual los derechos fundamentales cuentan con el máximo nivel de protección es que apuntan hacia la satisfacción de necesidades humanas que son básicas, de donde se desprende que son comunes a todos los seres humanos y que deben ser ineludiblemente satisfechas porque, de lo contrario, la calidad de vida de las personas se deteriora muy gravemente.

Las características de los derechos fundamentales se encuentran estrechamente interconectadas y, por ello, pueden presentarse de diversos modos. Aquí proponemos la siguiente organización:

- Innatos. Dado, como se lee en el artículo 38 de la Constitución, que la dignidad del ser humano es innata y que los derechos fundamentales son inherentes a ella, también estos son innatos.
- Universales. Los derechos fundamentales, incluyendo los políticos, corresponden a todas las personas. Lo que sucede en el caso de los derechos políticos es que cada uno los ejerce únicamente en el Estado del cual es ciudadano.

De hecho, en el catálogo de derechos fundamentales contenido en la Constitución se menciona muy insistentemente a «toda persona» y a «todas las personas». Y otro tanto ocurre con las garantías de tales derechos, incluyendo la tutela judicial efectiva y el debido proceso (artículo 69), lo cual ha conducido al Tribunal Constitucional a afirmar que «el texto constitucional no hace distinción alguna respecto de la nacionalidad de la persona que procure la protección a sus derechos fundamentales»⁵⁴. No obstante, los derechos políticos –insistimos– tienen como titulares únicamente a las personas de ciudadanía dominicana, como especifica la Constitución en su artículo 22.

⁵⁴ TC/0296/18 de 31 de agosto de 2018, 9.j.

- Inalienables. Nadie puede despojar o privar a una persona de los derechos fundamentales que le corresponden. Un derecho puede ser (ilegítimamente) violado, pero en modo alguno puede ser suprimido.
- Irrenunciables. Tampoco la propia persona puede desposeerse de sus derechos. Sí puede renunciar al ejercicio de los mismos durante un tiempo o, incluso, durante toda su vida, pero eso no implica que hayan sido suprimidos.
- Imprescriptibles. Los derechos fundamentales son permanentes. Existen de por vida, independientemente de que se ejerciten o no y de que se reclamen o no.
- Interdependientes. La satisfacción de unos derechos hace posible la satisfacción de otros y contribuye a ella.
- Indivisibles. No es posible que para una persona o grupo de personas sean válidos solamente determinados derechos. La interdependencia que les articula impide su fraccionamiento. Son todos ellos, conjuntamente considerados, los que permiten salvaguardar la dignidad de un ser humano.
- Inderogables. Esta es una característica de los derechos fundamentales solo en principio porque en determinadas situaciones especiales, que luego llamaremos estados de excepción, algunos de ellos pueden ser suspendidos –no suprimidos–, es decir, dejados temporalmente sin efecto.

Nótese que no es característico de los derechos fundamentales ser absolutos. Sería imposible que todos lo fueran simultáneamente porque, en determinadas situaciones concretas, entre dos o más derechos ocurren conflictos que impiden que cada uno de ellos sea enteramente satisfecho. Trataremos mejor este asunto un poco más adelante.

Hacemos notar, por último, que, en coherencia con la concepción de la dignidad de tipo igualitario a la cual pertenecen, los derechos fundamentales operan como «leyes del más débil». Ofrecen «una alternativa a la ley del más fuerte que imperaría en su ausencia»⁵⁵, el más fuerte en términos físicos, intelectuales, políticos, económicos, tecnológicos o cualesquiera otros.

1.4. La protección de los derechos fundamentales como finalidad del Estado

Sabemos que el Estado dominicano se fundamenta en el respeto a la dignidad del ser humano y que esta lleva consigo los derechos fundamentales. De ahí que, con toda lógica, la Constitución disponga en sus artículos 8 y 38, respectivamente, que «es función esencial del Estado la protección

⁵⁵ FERRAJOLI (Luigi). «Los fundamentos de los derechos fundamentales», en DE CABO (Antonio) y PISARELLO (Gerardo), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Editorial Trotta, Madrid, España, 2001, p. 316.

efectiva de los derechos de la persona» y que «se organiza para la protección real y efectiva» de los mismos. El artículo 68, por su parte, toma la cautela de especificar que dicha función incumbe no a sectores particulares de la estructura estatal, sino a «todos los poderes públicos». Todo ello equivale a afirmar que el Estado dominicano se atribuye a sí mismo un carácter meramente instrumental. Nos explicamos.

Es propio de un Estado totalitario considerarse a sí mismo como un valor absoluto y, por lo tanto, como entidad a la cual sus nacionales deben servir en todo. Por ejemplo, Benito Mussolini, líder del fascismo en Italia escribió en la *Nueva Enciclopedia italiana* de 1932 que «el hombre no es nada. El fascismo se levanta contra la abstracción individual que se basa en fundamentos y utopías materialistas. Más allá del Estado, nada humano o espiritual tiene valor alguno»⁵⁶. Por el contrario, como acabamos de ver, el Estado dominicano se entiende a sí mismo como servidor de los derechos fundamentales que permiten a las personas vivir en conformidad con su dignidad o valor absoluto.

Ese es el sentido mismo del neoconstitucionalismo. Como dice Peter Häberle, no hay dignidad del Estado, sino que solo existe dignidad del ser humano⁵⁷, la cual exige que el Estado sea un instrumento al servicio del ser humano y, consecuentemente, prohíbe que se trate al ser humano como un instrumento al servicio del Estado⁵⁸.

Ese es el sentido mismo del neoconstitucionalismo. Como dice Peter Häberle, no hay dignidad del Estado, sino que solo existe dignidad del ser humano⁵⁹. Y esta postula al Estado como un instrumento al servicio del ser humano y no al ser humano al servicio del Estado⁶⁰.

1.5. Clasificación de los derechos fundamentales en la Constitución dominicana

La revisión constitucional llevada a cabo en el año 2010 extendió significativamente el catálogo de derechos fundamentales. En las unidades VI, VII y VIII los estudiaremos en profundidad. Ahora solo se trata de recoger la clasificación de los mismos contenida en la Constitución, más exactamente en el capítulo I de su título II, donde quedan distribuidos en las siguientes secciones:

- Derechos civiles y políticos: sección I (artículos 37-49).
- Derechos económicos y sociales: sección II (artículos 50-63).

⁵⁶ Citado por MARINA (José Antonio) y DE LA VÁLGOMA (María), *La lucha por la dignidad. Teoría de la felicidad política*, Editorial Anagrama, Barcelona, España, 2000, pp. 60-61.

⁵⁷ Citado por GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (I.), *Dignidad de la persona y derechos fundamentales*, obra citada, p. 87.

⁵⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-221/94, 6.2.4, disponible en línea: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-221-94.htm> [consulta el 2 de junio de 2023].

⁵⁹ Citado por GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (I.), *Dignidad de la persona y derechos fundamentales*, obra citada, p. 87.

⁶⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-221/94, 6.2.4, disponible en línea: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-221-94.htm> [consulta el 2 de junio de 2023].

- Derechos culturales y deportivos: sección III (artículos 64-65).
- Derechos colectivos y del medio ambiente: sección IV (artículos 66-67).

Aunque organizada, como es normal, a su propia manera, la lista constitucional de derechos fundamentales recoge los pertenecientes a las diversas generaciones de derechos que suelen distinguirse. Tales generaciones hacen referencia a la época en que fueron exigidos y son las siguientes:

- Los derechos de primera generación fueron reivindicados por las revoluciones liberales al menos desde el siglo XVIII. Son los civiles y políticos, así como los correspondientes a las garantías jurídicas.
- Los de segunda generación fueron reclamados desde finales del siglo XIX y durante la primera parte del XX por las organizaciones vinculadas al movimiento obrero. Se trata de los derechos sociales, económicos y culturales.
- En los de tercera generación, algunos de ellos posteriores a la *Declaración universal de derechos humanos* (1948), suelen incluirse los derechos a la paz, al desarrollo, a la identidad cultural, a un medio ambiente saludable, etcétera.
- Determinados derechos son clasificados por algunos autores en una cuarta generación. Entre ellos se encuentran los de los niños, las personas de la tercera edad y las personas con discapacidad, o también el derecho a la integridad psíquica, a la protección frente a la manipulación genética y al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

Esta distinción de generaciones de derechos no pretende que exista algún tipo de jerarquía entre ellos, pretensión que, por lo demás, tampoco tendría fundamento en la Constitución dominicana, según la cual todos tienen el mismo peso. Dicha distinción solamente evidencia que tienen un carácter evolutivo, lo que significa que nos encontramos ante una historia abierta. Todo indica que los derechos fundamentales conocerán otros desarrollos en función de las futuras condiciones históricas y de las nuevas amenazas que en ellas se ciernan sobre la dignidad de las personas.

Es cierto que el sistema de derechos fundamentales del que hoy disponemos en la República Dominicana representa una excelente concreción de las exigencias del respeto de la dignidad humana en el actual contexto histórico. Pero también lo es que la historia es cambio y que, para poder cumplir con su objetivo de proteger la dignidad de los seres humanos, dicho sistema deberá completarse, ampliarse, profundizarse... en definitiva, cambiar.

1.6. La interpretación y aplicación de los derechos y garantías fundamentales

La interpretación que se haga de los derechos fundamentales y de sus garantías no es un asunto menor. Muy al contrario, puede desplegar efectos enormes, de muy diversos tipos y en varias direcciones. Precisamente por eso, la propia Constitución contiene los principios a los que han de atenerse los poderes públicos a la hora de llevar a cabo tal interpretación.

Como veremos en la unidad IX, las garantías son los mecanismos que la Constitución pone a disposición de las personas para que sus derechos fundamentales resulten plenamente efectivos o, lo que es igual, para que obtengan una satisfacción total. Ahora bien, el propio texto constitucional (artículos 69-72) deja claro que, a fin de cuentas, cada uno de esos mecanismos se corresponde con un derecho fundamental: el derecho a tener acceso a él. Por esa razón y para simplificar la redacción, aquí vamos a hablar, sencillamente, de la interpretación de los derechos fundamentales, entre los que se encuentran, como decimos, los de recurrir a sus garantías.

Pues bien, según el artículo 74 de la Constitución, los principios que deben regir la interpretación de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos son los siguientes:

A) El carácter no limitativo de los derechos actualmente consignados como fundamentales en la Constitución. Implica que «no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza» (artículo 74.1).

Esos otros derechos, por definición, no serían explícitos en el texto constitucional, pero sí tendrían un carácter igualmente fundamental en el caso de que fueran inherentes a la dignidad humana, que la propia Constitución considera como su base.

B) La reserva de ley en lo que respecta a la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. Esto significa que dicha regulación no puede ser hecha por cualquier órgano del Estado, sino que incumbe exclusivamente a los legisladores mediante una ley orgánica y esto solo en los casos permitidos por la Constitución (artículo 74.2).

Además, la regulación del ejercicio de esos derechos debe llevarse a cabo «respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad» (artículo 74.2). Obviamente, tal regulación incluye la posibilidad de que el Congreso Nacional limite el ejercicio de los derechos en alguna medida o en algún sentido. Sin embargo, como vemos, solo está autorizado para hacerlo de forma razonable, lo cual implica, entre otras cosas, que no debe afectar al contenido esencial de los mismos.

Regresaremos sobre el principio de razonabilidad en la unidad IX, asociándolo a la idea de justicia. Sobre el contenido esencial de un derecho podemos decir, haciendo nuestra la explicación del Tribunal Constitucional, que es aquello que hace que tal derecho conserve «su razón de ser, de tal forma que si se vulnera, negándolo o desconociéndolo, el resultado sería la imposibilidad material

y jurídica de su ejercicio»⁶¹. De tal imposibilidad se seguiría, como sabemos, la incapacidad de ese derecho para lograr su objetivo, que es la protección de la dignidad de la persona afectada.

Así se entiende que se suele decirse, recurriendo a un pequeño juego de palabras, que la dignidad humana limita la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales.

C) El rango constitucional de los pactos (también tratados y convenciones) internacionales relativos a derechos humanos que han sido suscritos y ratificados por la República Dominicana. Dicho rango jerárquico tiene como consecuencia que esos pactos «son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado» (artículo 74.3).

Este principio interpretativo de los derechos fundamentales implica, obviamente, la existencia de un bloque de constitucionalidad, que estudiaremos con mayor detalle en la unidad II. Lo que ahora destacamos es, simplemente, que los pactos arriba mencionados tienen jerarquía constitucional en nuestro país.

Siempre se trata, por lo que ya sabemos, de pactos muy directamente relacionados con el respeto de la dignidad humana. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, la *Convención americana sobre derechos humanos*, el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*, el *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* y la *Convención sobre los derechos del niño*.

D) *Pro persona*. A la luz de este principio, las formulaciones constitucionales relativas a derechos fundamentales deben entenderse «en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos» (artículo 74.4). El Tribunal Constitucional ha precisado la expresión ‘sentido más favorable’, viniendo este a significar la mayor y mejor efectividad de tales derechos para los titulares de los mismos⁶².

Seguramente resulta claro que este principio es una consecuencia muy directa del hecho de que los derechos fundamentales tienen como objetivo la protección de la dignidad humana de todas las personas.

E) El principio de armonización concreta. Los derechos fundamentales proclamados en la Constitución han de interpretarse de tal forma que, cuando en situaciones concretas existan conflictos o colisiones entre ellos, resulte posible armonizarlos (artículo 74.4). Tales conflictos aparecen frecuentemente, por ejemplo, entre la libertad de expresión e información, por un lado, y el derecho al honor o a la intimidad, por el otro.

Se trata de armonizar dos (o más) derechos que, tomados en abstracto, o sea, en sí mismos, tienen igual importancia y que, en un determinado caso particular, se encuentran en conflicto porque no

⁶¹ TC/0031/13 de 15 de marzo de 2013, 7.2.

⁶² TC/0426/18 de 12 de noviembre de 2018, 10.11.

pueden ser conjuntamente satisfechos de forma plena. Pues bien, en tal caso, el aplicador debe llevar a cabo un análisis minucioso de las circunstancias en que se plantea ese conflicto para tratar de alcanzar lo que el Tribunal Constitucional ha denominado una «armonización concreta», «de modo tal que no se afecte el contenido esencial de los derechos involucrados como tampoco, más de lo necesario, su máxima efectividad»⁶³.

Esa armonización puede lograrse mediante un ejercicio de ponderación de tales derechos en la situación particular en que se genera el conflicto entre ellos. La ponderación consiste en «'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»⁶⁴. 'Ponderar' significa, en efecto, determinar el peso de algo.

La ponderación es siempre un ejercicio de discernimiento práctico, el cual requiere por parte del juez una sagacidad que nada puede sustituir. No obstante, el Tribunal Constitucional ha tenido a bien señalar como criterio que, en aquellos casos en que la armonización no sea posible, es necesario «hacer prevalecer el derecho más afín a la dignidad humana»⁶⁵. En coherencia con el carácter de fundamento de la Constitución que corresponde a dicha dignidad, es normal que esta desempeñe un importante papel en la ponderación de los derechos fundamentales.

1.7. La suspensión de derechos fundamentales en los estados de excepción

Los derechos fundamentales, como sabemos, no pueden ser suprimidos, pero, en determinados casos, algunos de ellos pueden ser suspendidos, es decir, dejados sin efecto por decisión de la Presidencia de la República, aunque con las precisiones que enseguida haremos.

La Constitución prevé tales casos y los llama «estados de excepción», entendiendo por tales «aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias» de los órganos del Estado (artículo 262). Distingue tres modalidades:

- El estado de defensa: tiene lugar cuando una agresión armada externa pone en peligro grave e inminente la soberanía o la integridad territorial de la República (artículo 263).
- El estado de conmoción interior: se trata de perturbaciones del orden público lo suficientemente graves como para atentar de manera inmediata contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana (artículo 264).

⁶³ TC/0109/13 de 4 de julio de 2013, 10.1.h. Puede verse también TC/0167/13 de 17 de septiembre de 2013, 10.27.

⁶⁴ TC/0042/12 de 21 de septiembre de 2012, 11.z.ee. Otro tanto en TC/0011/12 de 3 de mayo de 2012, 11.G.

⁶⁵ TC/0167/13 de 17 de septiembre de 2013, 10.27. En ese mismo sentido TC/0011/12 de 3 de mayo de 2012, 11.H.

- El estado de emergencia: es el originado por aquellos otros hechos que perturben o puedan perturbar grave e inminentemente el orden económico, social o medioambiental del país, o, también, que constituyan una calamidad pública (artículo 265).

Las precisiones antes anunciadas sobre suspensión de los derechos fundamentales se encuentran en los artículos 262 y 266 de la Constitución, en los cuales se determina:

- que la Presidencia de la República solo podrá declarar un estado de excepción con la autorización del Congreso Nacional,
- que este último se reunirá con todas sus funciones mientras dure dicho estado y que recibirá del presidente de la República información continua sobre la evolución de los acontecimientos y las decisiones tomadas al respecto,
- que las demás autoridades elegidas también mantendrán sus atribuciones,
- que todas ellas, así como los otros servidores del Estado, permanecerán en la obligación de cumplir las leyes y sus responsabilidades,
- que tanto la declaración presidencial del estado de excepción como las decisiones tomadas durante el mismo estarán sometidas a control constitucional y
- que dicho estado deberá ser levantado tan pronto como dejen de existir las causas que lo provocaron.

Se trata, como puede verse, de pertinentes cautelas que pretenden evitar eventuales derivas autoritarias por parte de la Presidencia de la República, pero todavía existe una más: no todos los derechos fundamentales, ni mucho menos, pueden ser dejados sin efecto durante un estado de excepción. El artículo constitucional 263 detalla los que no pueden suspenderse durante el estado de defensa y el 266.6 los únicos que pueden ser suspendidos durante los estados de conmoción interior y de emergencia.

2. LOS DEBERES FUNDAMENTALES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

2.1. Deberes fundamentales establecidos en la Constitución

En el siguiente apartado atenderemos a la justificación de la existencia de una lista de deberes fundamentales en la Constitución, pero, antes de nada, vamos a recoger literalmente dicha lista tal como se encuentra en su artículo 75. En él se declaran los siguientes deberes fundamentales de las personas:

- 1) Acatar y cumplir la Constitución y las leyes, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ellas;*
- 2) Votar, siempre que se esté en capacidad legal para hacerlo;*

- 3) *Prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación, de conformidad con lo establecido por la ley;*
- 4) *Prestar servicios para el desarrollo, exigible a los dominicanos y dominicanas de edades comprendidas entre los dieciséis y veintiún años. Estos servicios podrán ser prestados voluntariamente por los mayores de veintiún años. La ley reglamentará estos servicios;*
- 5) *Abstenerse de realizar todo acto perjudicial a la estabilidad, independencia o soberanía de la República Dominicana;*
- 6) *Tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas. Es deber fundamental del Estado garantizar la racionalidad del gasto público y la promoción de una administración pública eficiente;*
- 7) *Dedicarse a un trabajo digno, de su elección, a fin de proveer el sustento propio y el de su familia para alcanzar el perfeccionamiento de su personalidad y contribuir al bienestar y progreso de la sociedad;*
- 8) *Asistir a los establecimientos educativos de la Nación para recibir, conforme lo dispone esta Constitución, la educación obligatoria;*
- 9) *Cooperar con el Estado en cuanto a la asistencia y seguridad social, de acuerdo con sus posibilidades;*
- 10) *Actuar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones de calamidad pública o que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;*
- 11) *Desarrollar y difundir la cultura dominicana y proteger los recursos naturales del país, garantizando la conservación de un ambiente limpio y sano;*
- 12) *Velar por el fortalecimiento y la calidad de la democracia, el respeto del patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública.*

2.2. La correlación entre derechos y deberes

Tenemos que comenzar por dejar constancia de que algunos autores se resisten a aceptar la validez o legitimidad de los deberes fundamentales por entenderlos como algo propio de los regímenes políticos totalitarios. Según ellos, los deberes representan otras tantas amenazas para los derechos y, por ende, fácilmente desembocan en la reducción de las personas a la condición de meras servidoras del Estado. Se trata, a fin de cuentas, de la concepción según la cual los deberes son contrarios a los derechos.

Frente a esa visión podemos decir, en primer lugar, que la historia del reconocimiento de los derechos no ha transcurrido a espaldas de los deberes. Encontramos, por ejemplo, que en el artículo 29.1 de la *Declaración universal de derechos humanos* se afirma que «toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad». O, también, que el preámbulo de la *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre* señala que «el cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre».

La Constitución dominicana, por su parte, se adhiere a esa idea de la correlación entre derechos y deberes. De hecho, antes de enunciar los deberes fundamentales, el propio artículo 75, que acabamos de citar, justifica la existencia de los mismos precisamente por esa vía de su correlación con los derechos: «Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad».

En efecto, los derechos fundamentales diseñan un tejido de relaciones en el cual los individuos adquirimos vínculos tanto jurídicos como morales, que se traducen en la existencia de determinados deberes, igualmente fundamentales. El marco social en el que disfrutamos de los derechos no es sostenible sin la existencia de una serie de deberes. Vamos a explicar este punto.

Es verdad, como ya sabemos, que los derechos fundamentales de las personas comportan para el Estado dominicano unas obligaciones hacia ellas, que iremos desglosando en las unidades VI, VII y VIII. Es la llamada eficacia vertical de los derechos. Sin embargo, es igualmente cierto que esos mismos derechos poseen una eficacia horizontal, es decir, que tienen consecuencias para las relaciones entre las personas. Y esto en dos sentidos.

- En un sentido negativo, la eficacia horizontal consiste en el deber de respetar los derechos ajenos porque «si los derechos se tienen frente a los demás, también se tiene frente a los demás el deber de respetarlos»⁶⁶, es decir, de no hacer nada que impida ni obstaculice el ejercicio de los mismos. Resultaría absurdo un Estado comprometido con el respeto de los derechos de unas personas que, por su parte, estuvieran autorizadas a vulnerarse mutuamente tales derechos en sus relaciones privadas.

Puesto que cada uno tiene derecho a la vida, al honor personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la vivienda, etcétera, todos los demás tienen el deber de abstenerse de realizar cualquier acción que haga imposible o que dificulte el ejercicio de los mismos.

- En un sentido positivo, la eficacia horizontal consiste en el deber llevar a cabo determinadas acciones sin las cuales los derechos de los demás no serían efectivos. Proponemos varios ejemplos.

El derecho de los niños a la educación quedaría vacío si sus respectivos familiares no asumieran sus deberes en ese terreno (artículo 63.2). De forma más general, la efectividad de todos los derechos de los niños impone a sus padres y madres «el deber compartido e irrenunciable de alimentar, criar, formar, educar, mantener, dar seguridad y asistir a sus hijos e hijas» (artículo 55.10).

⁶⁶ ALEGRE MARTÍNEZ (Miguel Ángel), «Los deberes en la Constitución española: esencialidad y problemática», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 23, 2009, p. 288, disponible en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3003948.pdf> [consulta el 22 de septiembre de 2023].

Otro tanto sucede con las personas en situación de vulnerabilidad, entre ellas las que se encuentran en la tercera edad. Los derechos que les corresponden exigen que no solo el Estado, sino también la sociedad y sus familias asuman el deber de protegerlas y asistirles (artículo 57).

El derecho de todos a disponer de los bienes y servicios necesarios en materia de alimentación, salud, transporte, vestido, seguridad, etcétera, se diluye si cada uno no cumple, en la medida de sus posibilidades, con el deber de trabajar (artículos 62 y 75.7).

La efectividad del derecho que todos tenemos al uso sostenible de los recursos naturales y a un medio ambiente saludable (artículo 67.1) impone a cada uno la obligación de «proteger los recursos naturales del país, garantizando la conservación de un ambiente limpio y sano» (artículo 75.11).

En virtud del principio de solidaridad, todos tenemos el deber de responder con acciones humanitarias ante situaciones de calamidad pública o que vulneren el derecho a la vida y a la salud de cualesquiera personas (artículo 75.10).

La correlación entre derechos y deberes fundamentales que hemos expuesto, argumentado y ejemplificado no significa que exista simetría o rigurosa paridad entre aquellos y estos, ni por su amplitud ni por su profundidad. Al contrario, la Constitución establece «una verdadera asimetría entre los mismos», lo cual es totalmente lógico en tanto que «condición necesaria de un 'Estado de libertad'»⁶⁷. Ciertamente, si los deberes sobrepasaran a los derechos difícilmente podríamos seguir afirmando que vivimos en condiciones de libertad.

No obstante, tal asimetría no nos impide percatarnos de que los deberes fundamentales poseen un alcance muy importante. Su existencia expresa que determinados compromisos personales resultan imprescindibles en orden a la consolidación de la sociedad cooperativa, pacífica y democrática que estudiaremos en la unidad X, con los derechos fundamentales que son imprescindibles a la misma, consolidación de la cual todos nosotros seremos beneficiarios directos.

La revisión constitucional de 2010 fue adoptada tras un amplio proceso de consulta popular y de concertación entre partidos políticos y otras fuerzas sociales para que, de ese modo, pudiera convertirse en el referente central de la cohesión social a la que se aspiraba y que quedó reflejada en el mismísimo preámbulo de la Constitución.

Dicho de otro modo, «la Constitución existe para unir, no para desunir, para sumar, no para dividir, para multiplicar el sentimiento democrático, no para disminuirlo»⁶⁸. Ese dinamismo de unión, de suma y de multiplicación no es posible al margen de un cuidadoso cumplimiento de los deberes enunciados en el artículo 75 y en otros lugares del texto constitucional.

⁶⁷ JORGE PRATS (E.), *Derecho constitucional*, obra citada, volumen II, p. 139.

⁶⁸ RAY GUEVARA (Milton), «Presentación de la 2ª edición», en VILLAVERDE GÓMEZ (Carlos) y TENA DE SOSA (Carlos), editores, *Constitución comentada*, 3ª edición, Fundación Institucionalidad y Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2012, p. 28.

LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

En esta unidad estudiaremos los derechos civiles y políticos que recoge la Constitución dominicana. Los derechos civiles y políticos son categorías de derechos distintas, pero incluimos ambas en esta unidad porque, en general, protegen libertades individuales. Además, presentaremos los mecanismos que permiten a los ciudadanos su intervención en la vida pública.

1. GENERALIDADES DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Los derechos civiles y políticos se encuentran en los artículos 37 a 49 de la Constitución, que conforman la primera de las secciones del capítulo I del título II, capítulo dedicado a los derechos fundamentales.

Ya sabemos que, por ser los primeros en ser reconocidos, los derechos civiles y políticos suelen denominarse de primera generación. Su origen histórico, internacionalmente, se sitúa en el proceso revolucionario de independencia de las colonias británicas en Norteamérica y en la Revolución Francesa, en Europa. A partir de este momento, se empezó a reconocer libertad a los ciudadanos al permitirles frenar la intervención del Estado en sus vidas.

Los derechos civiles reconocidos por un Estado a las personas tienen que ver con el desarrollo de su libertad y con las relaciones entre ellas. Los derechos políticos, por su parte, son aquellos que facultan a los ciudadanos para participar en la vida política de dicho Estado.

El surgimiento de los derechos civiles y políticos se inspira en el pensamiento, entre otros, de John Locke, autor inglés del siglo XVII. Dedicó el séptimo capítulo de su *Segundo tratado sobre el gobierno civil* a la sociedad política, el cual permitió crear las nociones básicas del ideal de libertad. En él argumentó que el ser humanos nace «con derecho a la libertad perfecta y a disfrutar sin cortapisas de todos los derechos y privilegios que le otorga la ley de naturaleza, y en igual medida que cualquier otro hombre o grupo de hombres en el mundo»⁶⁹.

La Real Academia de la Lengua Española define los derechos civiles y políticos como «derechos humanos que protegen las libertades individuales y garantizan la capacidad del ciudadano para

⁶⁹ LOCKE (John), *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, 2ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1997, p. 86.

participar en la vida civil y política del Estado en condiciones de igualdad y sin discriminación, como los relativos, entre otros, a la protección de la vida, integridad física y psíquica, libertad personal, y libertades de pensamiento, opinión, asociación y reunión»⁷⁰.

Tales derechos son imprescindibles para la plena realización del ser humano, como se indica expresamente en el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*, tratado del año 1966 en el cual fueron expuestos en detalle.

A continuación estudiaremos, en primer lugar, los derechos políticos o de ciudadanía y, después, los derechos civiles, como se encuentran escritos en la actual Constitución dominicana.

2. LOS DERECHOS POLÍTICOS O DE CIUDADANÍA

Los derechos políticos están recogidos en el artículo 22 de la Constitución. Tienen como titulares únicamente a los ciudadanos, razón por la cual también se conocen como derechos de ciudadanía. Es el momento de recordar la distinción entre ciudadanía y nacionalidad presente en el artículo 21 de la Constitución y ya expuesta en la unidad I de este manual: son ciudadanos dominicanos aquellos nacionales que han cumplido los 18 años de edad y aquellos otros que, sin haberlos cumplido todavía, están o han estado casados⁷¹.

El concepto de 'ciudadano', estrechamente unido al de 'libertad política', tuvo su origen en la Antigua Grecia en el marco de las primeras experiencias políticas democráticas. Aunque con enormes interrupciones, fue modificándose en el transcurso de la historia y, en esa misma medida, también lo hizo la democracia, hasta alcanzar su actual conformación. Cuando hablamos de los derechos de ciudadanía estamos haciendo referencia a los derechos de las personas desde una dimensión política, es decir, aquellos que admiten la participación política de las personas.

Nuestra Constitución considera al ciudadano como parte activa en todas las cuestiones trascendentales de la vida pública a través del ejercicio de sus derechos de ciudadanía, que le dotan de un cierto poder para decidir e, incluso, hacer denuncias. Esto ayuda a tener una sociedad con ciudadanos empoderados para la toma de decisiones y para el ejercicio de un relativo control sobre sus representantes.

Los derechos políticos pueden quedar suspendidos temporalmente si acontecen las circunstancias establecidas en la Constitución, como, por ejemplo, una condena a pena criminal (artículo 24.1). Pueden incluso perderse: «Los derechos de ciudadanía se pierden por condenación irrevocable en

⁷⁰ *Diccionario panhispánico del español jurídico*, disponible en línea: <https://dpej.rae.es/lema/derechos-civiles-y-pol%C3%ADticos> [consulta el 23 de junio de 2023].

⁷¹ El matrimonio infantil está prohibido en la República Dominicana desde el año 2021, con la promulgación de la *Ley que modifica y deroga varias disposiciones del Código Civil y de la Ley No. 659 del 1944, sobre actos del Estado Civil (núm. 1-21)*.

los casos de traición, espionaje, conspiración; así como por tomar las armas y por prestar ayuda o participar en atentados o daños deliberados contra los intereses de la República» (artículo 23). La conservación de estos derechos exige un comportamiento acorde con la relevancia de la facultad que otorgan.

Nos proponemos desarrollar a continuación el contenido de cada uno de ellos, recogidos, como decimos, en el artículo 22 de la Constitución.

2.1. Elegir y ser elegidos

El derecho al sufragio activo o derecho al voto es el derecho político por excelencia. Consiste en la posibilidad que tienen los ciudadanos de elegir a sus representantes políticos mediante el ejercicio democrático del voto. Ahora bien, el sufragio activo no constituye solamente un derecho, sino también un deber (artículo 75.2).

Tenemos, además, la otra vertiente de este derecho, la que permite que los ciudadanos puedan participar de la vida política siendo elegidos para cargos públicos. Esto se conoce como sufragio pasivo, que ha sido definido por el Tribunal Constitucional: «El derecho al sufragio pasivo o derecho a ser elegido, es la prerrogativa que corresponde a todo ciudadano, que cumpla con determinados requisitos de elegibilidad, para postularse mediante candidaturas a un cargo público electivo en condiciones jurídicas de igualdad»⁷².

El sufragio pasivo nos ofrece la oportunidad de contribuir eficazmente a la construcción del futuro de nuestra nación.

2.2. Participar en referendos

El ejercicio del sufragio para participar en referendos es reconocido por la Constitución en su artículo 208, el primero del capítulo dedicado a las asambleas electorales. Tenemos que distinguir dos tipos de referendos: el consultivo y el aprobatorio de una reforma constitucional⁷³.

El referendo consultivo, recogido en el artículo 210, es el medio a través del cual se consulta a los ciudadanos, es decir, se recaba su opinión sobre asuntos que sean de su interés. Su realización encuentra dos límites claramente fijados en ese mismo artículo: «no podrán tratar sobre aprobación ni revocación de mandato de ninguna autoridad electa o designada» y «requerirán de previa

⁷² TC/0050/13 de 9 de abril de 2013, 9.1.2.

⁷³ SANTANA NINA (Patricia M.) y MOLINA PEÑA (Ivanna), *Interacciones entre el referendo y el Tribunal Constitucional. La sujeción de las leyes al control de constitucionalidad y de convencionalidad*, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, Santo Domingo, República Dominicana, 2021, disponible en línea: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/18150.pdf> [consulta el 2 de junio de 2023].

aprobación congresual con el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara» (numerales 1 y 2, respectivamente). Para otras regulaciones se ordena la adopción de una ley, cuya aprobación por el Congreso Nacional todavía está pendiente.

En cambio, el referendo aprobatorio de una reforma constitucional, establecido en el artículo 272, tiene un carácter decisorio. Debe ser convocado obligatoriamente como requisito necesario para la ratificación de una reforma de la Constitución cuando esta verse sobre los siguientes asuntos: derechos, garantías y deberes fundamentales, ordenamiento territorial y municipal, régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, régimen de la moneda y procedimientos de reforma constitucional. El párrafo II de ese mismo artículo aclara que «la aprobación de las reformas a la Constitución por vía de referendo requiere de más de la mitad de los votos de los sufragantes y que el número de éstos exceda del treinta por ciento (30%) del total de ciudadanos y ciudadanas que integren el Registro Electoral, sumados los votantes que se expresen por 'SÍ' o por 'NO'».

Con esta figura del referendo podemos hacer llegar y hacer valer nuestra opinión sobre los asuntos que repercuten en nuestro desarrollo estatal.

2.3. La iniciativa legislativa

El artículo 22.2 de la Constitución reconoce el derecho de iniciativa popular en materia legislativa y el 97 precisa lo siguiente: «Se establece la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del dos por ciento (2%) de los inscritos en el registro de electores, podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de esta iniciativa».

A diferencia de lo que sucede en el caso del referendo, la iniciativa legislativa popular cuenta con esa ley especial para la implementación de este instrumento de ejercicio democrático participativo. Se trata de la *Ley que regula la iniciativa legislativa popular (núm. 136-15)*, promulgada el 28 de julio de 2015.

Aunque la iniciativa legislativa es una herramienta que otorga a los ciudadanos un importante papel en la creación de leyes, no puede ejercerse sobre todos los asuntos. Más exactamente, el artículo 8 de la mencionada ley excluye la posibilidad de presentar iniciativas que versen sobre 1) reformas constitucionales, 2) normas tributarias o presupuestales, 3) regímenes salariales, 4) defensa nacional, 5) normas de relaciones internacionales, 6) estructura y organización de los poderes públicos, 7) régimen económico, monetario y financiero, 8) asuntos de organización territorial y 9) régimen electoral.

La iniciativa legislativa popular es una vía de participación ciudadana poco utilizada en República Dominicana, tal vez por la complejidad de alcanzar el mínimo requerido del 2%. Como apunta

un autor, «un porcentaje tan alto representa un desincentivo ciudadano para que un grupo de personas se embarquen en semejante tarea con el solo objetivo de proponer un proyecto de ley»⁷⁴. No obstante, con esta herramienta de la iniciativa legislativa tenemos la oportunidad de presentar políticas públicas o modificaciones a las mismas que sean de interés general y de ponerlas en la agenda del Estado.

2.4. La formulación de peticiones

El artículo 22.4 de la Constitución establece que los ciudadanos pueden «formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto». Esto quiere decir que cualquier ciudadano que tenga un interés legítimo puede acercarse a los servicios públicos para solicitar su intervención en cualquier asunto que lo amerite.

Mediante esta facultad, podemos incidir sobre algunos cambios necesarios para nuestro país y el funcionamiento correcto de las instituciones públicas.

2.5. La denuncia de faltas

La denuncia de las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones es un derecho político consagrado en el artículo 22.5 de la Constitución. Abre para los ciudadanos la posibilidad de acusar a tales funcionarios de haber incurrido en falta de integridad en su servicio público.

Se otorga así a la ciudadanía un poder de control sobre los poderes públicos con la intención de crear una sociedad basada en los valores constitucionales y con capacidad crítica para poder deliberar sobre aquellas acciones de los funcionarios públicos que se apartan del buen camino, que no es otro que el del respeto al orden constitucional.

2.6. Los mecanismos directos de participación local

Los mecanismos de participación directa en el ámbito local son instrumentos que permiten a los ciudadanos intervenir en la vida política municipal. Estas modalidades de participación ciudadana están recogidas en el artículo 203 de la Constitución y desarrolladas en la *Ley del Distrito Nacional y los municipios (núm. 176-07)*. Veamos cuáles son.

⁷⁴ RODRÍGUEZ (Namphi), «Ley de Iniciativa Legislativa Popular», periódico digital *acento.com*, 10 de julio de 2021, disponible en línea: <https://acento.com.do/opinion/ley-de-iniciativa-legislativa-popular-8963444.html> [consulta el 26 de junio de 2023].

A) El referendo. Según el artículo 233 de esa *Ley núm. 176-07*, el referendo municipal es una vía de participación ciudadana «por la cual el ayuntamiento convoca a la comunidad para que se pronuncie sobre una propuesta de normativa de aplicación municipal u otros temas de interés de los munícipes y organizaciones del municipio». Para su convocatoria se requiere la participación del 5% de los inscritos en el registro electoral del municipio. Esta modalidad de referendo debe limitarse a cuestiones locales, pues el párrafo II del artículo 233 establece que «en ningún caso se podrá someter a referéndum leyes nacionales o la modificación de la división político-administrativa del territorio».

B) El plebiscito. El artículo 234 de esa misma *Ley núm. 176-07* presenta el plebiscito municipal como el mecanismo de consulta ciudadana convocado por el gobierno local para conocer sobre «lineamientos generales de medio ambiente, proyectos de infraestructura o de ordenamiento territorial, siempre que no modifiquen la actual división política administrativa». También requiere de una participación mínima del 5 % de los inscritos en el registro electoral del municipio.

C) La iniciativa normativa. Las iniciativas normativas municipales permiten la presentación de ordenanzas y reglamentos no solo a miembros electos de los ayuntamientos (alcaldes y concejales, sino también a los munícipes cuando cuenten con una representación del 3% del padrón electoral municipal. Se trata, pues, de otro interesante mecanismo que ofrece a los ciudadanos la posibilidad de intervenir en las decisiones políticas, en este caso, legislativas, de los municipios a los que pertenecen.

Estos tres mecanismos de participación directa en el ámbito local permiten que los munícipes tengan un acercamiento real con los representantes municipales y que puedan proponer soluciones a los problemas de su comunidad.

3. LOS DERECHOS CIVILES

3.1. El derecho a la vida

El artículo 37 de nuestra Constitución consagra el derecho a la vida y lo declara «inviolable desde la concepción hasta la muerte». Añade que «no podrá establecerse, pronunciarse ni aplicarse, en ningún caso, la pena de muerte». Evidentemente, el bien jurídico es la vida humana en todas sus formas y momentos y a él se le brinda protección frente a todo posible ataque. Este derecho es la puerta de entrada para el disfrute de todos los derechos fundamentales en condiciones dignas.

Al igual que los otros derechos fundamentales, el derecho a la vida no se limita a esa dimensión subjetiva, sino que tiene otra objetiva, en virtud de la cual el Estado debe desarrollar políticas públicas tendentes a la protección de la vida.

Este derecho, por lo demás, está muy vinculado a otros derechos fundamentales⁷⁵, como, por ejemplo, el derecho a la salud o a la integridad personal, de forma que, en la aplicación de la justicia constitucional, los jueces con frecuencia recurren a un ejercicio de ponderación, esto es, decidir en cada situación particular el derecho que debe prevalecer sobre el otro o los otros en caso de que exista conflicto entre ellos.

El Tribunal Constitucional ha reconocido esa posible conflictividad entre los derechos, incluido el derecho a la vida, al afirmar en una de sus sentencias: «La especial trascendencia o relevancia constitucional [de la cuestión planteada] radica en que el Tribunal fijará posición con respecto al contenido y las limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información cuando entra en conflicto con otros derechos fundamentales como son el derecho a la vida, el derecho a la dignidad humana, el derecho a la intimidad, el honor y la imagen y la protección de las personas menores edad»⁷⁶.

Más aún, el derecho a la vida se vincula con todos los demás derechos fundamentales porque sin vida no hay existencia y, por lo tanto, tampoco derechos. La vida humana entraña una protección individual y universal, tal como indica la *Declaración universal de derechos humanos* al proclamar en su artículo 3 que «todo individuo tiene derecho a la vida». El derecho a la vida se sitúa en un plano personal y el individuo es el centro de su protección.

3.2. El derecho al respeto de la dignidad humana

El derecho a la dignidad mencionado en el párrafo del artículo 49 de la Constitución debe ser entendido, según hemos explicado en la unidad V, como el derecho al respeto de la dignidad porque esta es «innata» (artículo 38). La dignidad –ya sabemos– es el valor absoluto de todos y cada uno de los seres humanos, del cual nacen y se desprenden sus derechos fundamentales.

La Constitución establece, como también hemos señalado, que tanto ella como la República Dominicana tienen como fundamento el respeto de la dignidad humana (artículos 5 y 38). De ahí se sigue que esta es el pilar básico de todo el ordenamiento constitucional y así lo hace constar el preámbulo de la Constitución al mencionar en primer lugar la dignidad humana entre «los valores supremos y los principios fundamentales» que la rigen.

De esa afirmación se desprende que la Constitución otorga, además, a la dignidad humana una doble consideración: como valor, siendo este inherente a la persona, y como principio rector fundamental, siendo esta su dimensión constitucional.

⁷⁵ MORICETE FABIÁN (Bernabel), «Comentario al artículo 37», en ACOSTA DE LOS SANTOS (Hermógenes), coordinador, *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, tomo 1, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, República Dominicana, 2023, p. 240.

⁷⁶ TC/0966/18 de 10 de diciembre de 2018, 10.6.

Resulta totalmente coherente con la afirmación de que la República Dominicana se fundamenta en el respeto de la dignidad de la persona el hecho de que se atribuya a sus poderes públicos el deber esencial de respetarla y protegerla (artículo 38). Como comenta Bernabel Moricete, no se trata solamente de que deban evitar lesionarla, sino también, en positivo, de que es responsabilidad de ellos ofrecer una serie de servicios «en condiciones que eleven la consideración de dignidad de las personas que los reciben»⁷⁷ en los diversos ámbitos de sus existencias.

3.3. El derecho a la igualdad

También este derecho emana muy directamente del reconocimiento de la dignidad humana, porque esta significa el igual valor absoluto que poseen todos los seres humanos.

La parte capital de ese artículo 39 expresa literalmente: «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».

El derecho a la igualdad propugna la equidad, el equilibrio y la transparencia⁷⁸. En definitiva, lo que se persigue con él es conseguir que la igualdad sea real y efectiva (artículo 39.3). Se contribuye así a la convivencia pacífica y se favorece el respeto de las diferencias entre las personas que integran la sociedad dominicana.

En materia de igualdad se ha desarrollado el concepto de discriminación positiva. Se trata de acciones, llamadas afirmativas, que pretenden mejorar las condiciones de un grupo social que históricamente ha sido discriminado. Algunas acciones afirmativas son transitorias y dejan de aplicarse cuando se ha logrado erradicar la desigualdad que dio lugar a su aplicación.

En el numeral 5 del artículo 39 encontramos un interesante caso de discriminación positiva en materia política para mejorar la igualdad entre mujeres y varones: «El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado».

Sobre ese artículo 39.5 se pronunció el Tribunal Constitucional con ocasión de una acción de inconstitucionalidad contra una norma que promueve la igualdad mediante la cuota mínima de

⁷⁷ MORICETE FABIÁN (Bernabel), «Comentario al artículo 38», en ACOSTA DE LOS SANTOS (H.), coordinador, *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, obra citada, tomo 1, p. 259.

⁷⁸ MUÑIZ MENA (Aldemaro), «Comentario al artículo 39», en ACOSTA DE LOS SANTOS (H.), coordinador, *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, obra citada, tomo 1, p. 267.

candidatura femenina⁷⁹. Afirmó que «la cuota mínima de candidatura femenina busca equiparar real y efectivamente la participación femenina en toda la esfera del campo político dominicano; de modo que se trata, pues, de una discriminación positiva»⁸⁰.

3.4. El derecho a la libertad y seguridad personal

Este derecho ha sido consagrado en el artículo 40 de la Constitución. El ser humano es libre por naturaleza. Así lo reconoce la *Declaración universal de derechos humanos* al afirmar en su artículo 1 que «todos los seres humanos nacen libres». La libertad fue uno de los derechos civiles proclamados tras la Revolución Francesa, cuando se desarrollaron las bases fundamentales de los derechos civiles bajo el lema 'libertad, igualdad y fraternidad'.

Ahora bien, además de proteger la libertad, nuestro texto constitucional está garantizando que el ser humano tenga seguridad personal, es decir, que no sea privado de libertad ni encarcelado y que, si esto llega a suceder, dicha privación sea realizada salvaguardando los derechos del afectado. También se trata de que nadie sea estafado ni atracado.

Cabe precisar que se trata de dos derechos independientes. El Tribunal Constitucional dominicano ha dado este trato individualizado a cada uno de ellos a propósito de un recurso de revisión de amparo solicitado por un recluso que fue trasladado de un centro penitenciario a otro:

...al trasladar al interno de un establecimiento carcelario a otro, sin autorización de una autoridad competente, se transgredió el derecho a la seguridad personal, no así el derecho a la libertad, pues en este caso se trata de un ciudadano que está sometido al control y la protección del Estado (Dirección General de Prisiones) por haber sido dispuesto su encarcelamiento por tribunales competentes, quedando así privado de libertad.

*La libertad quedó restringida al momento en que fue dispuesta su prisión mediante la decisión emitida por la Oficina de Servicios de Atención Permanente del Distrito Judicial de Peravia, núm. 1084-2008, toda vez que este ciudadano no disponía de la misma. Mas, sin embargo, es obvio que en esas circunstancias se puso en riesgo su seguridad personal, al trasladársele de un establecimiento carcelario a otro sin orden motivada y escrita emanada de una autoridad competente».*⁸¹

La seguridad personal representa «una obligación de medios planteada contra el Estado, obligado a respetar la convivencia social fundada sobre reglas estables y regulares, que permitan a los individuos el ejercicio sin sobresaltos de su libertad individual»⁸².

⁷⁹ Se trata de la *Ley núm. 12-00 que modifica la parte final del art. 268 de la Ley electoral núm. 275-97* en lo relativo a la nominación de candidatos exigiendo una proporción mínima de un 33% de mujeres.

⁸⁰ TC/0159/13 de 12 de septiembre de 2013, 9.11.

⁸¹ TC/0233/13 de 29 de noviembre de 2013, 10p y 10q.

⁸² VARGAS GUERRERO (José Alejandro), «Comentario al artículo 40, numerales 8 y 9» en ACOSTA DE LOS SANTOS (H.), coordinador, *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, obra citada, tomo 1, p. 300.

El artículo 71 de la Constitución recoge una garantía llamada hábeas corpus, que puede ser invocada por toda persona afectada en su derecho a la libertad. Este recurso constituye un mecanismo de tutela judicial efectiva que abre la posibilidad de que un juez, si así procediera, proteja la libertad de quien está amenazado de perderla o se la devuelva a quien ya está privado de ella. Regresaremos sobre el hábeas corpus en la unidad IX.

Este derecho a la libertad y seguridad personal tiene una importancia tal que a él está dedicado el extenso artículo 40 de la Constitución, dotado de 17 numerales. En ellos se detallan cómo deben realizarse las acciones policiales y de la autoridad competente ante una vulneración de la libertad y la seguridad personal, sentando las bases para que el *Código procesal penal* describa y exprese ese mismo contenido en procura de que todos los órganos del Estado respeten y defiendan los derechos fundamentales.

3.5. La prohibición de la esclavitud

En el artículo 41 de la Constitución se lee: «Se prohíben en todas sus formas, la esclavitud, la servidumbre, la trata y el tráfico de personas».

El 9 de febrero de 1822 quedó formalmente abolida la esclavitud en la República Dominicana. Este acontecimiento histórico significó el fin de esta forma de explotación de los seres humanos. Nuestro país fue el primero de la América colonial española en liberarse de esa forma de dominio entre seres humanos.

A pesar de que la esclavitud fue erradicada en esa su forma tradicional, todavía hoy tenemos que luchar contra prácticas, tristemente muy habituales, de control de la voluntad del individuo, como son la trata, el tráfico de personas, el trabajo forzoso o el trabajo infantil. Estas prácticas pueden ser consideradas como formas análogas de esclavitud, pues también en ellas, valiéndose del engaño, se retiene a las víctimas contra su voluntad y se las somete a un control absoluto. Podemos citar el ejemplo típico de las mujeres que son captadas por mafias de trata de personas. Inicialmente se les ofrecen puestos de trabajo, casi siempre en países ricos, pero finalmente su destino es la prostitución.

Nuestro país es signatario de convenios internacionales en este ámbito. Entre ellos podemos destacar el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* y el *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil*. Estos mecanismos de cooperación internacional permiten desarrollar acciones integrales en la lucha contra estos delitos, trabajar en la prevención de los mismos e implementar formas de ayuda a las víctimas.

Mediante la prohibición de la esclavitud se protege muy directamente la libertad que caracteriza a las personas y que es fundamento de su dignidad. No pueden ser posesión de nadie.

3.6. El derecho a la integridad personal

Este derecho, reconocido por la Constitución en su artículo 42, suele ser invocado conjuntamente con el del respeto a la dignidad humana. Sobre él se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

...el Estado, a través de sus poderes públicos y en el marco de sus facultades constitucionales, se ve comprometido a resguardar la integridad física, psíquica y moral de las personas, mediante la expedición de leyes que crean y organizan órganos y organismos para la regulación y control de las actividades que conlleven algún nivel de riesgo para la seguridad pública. Para llevar a cabo estas tareas, las entidades públicas y los funcionarios encargados de expedir, supervisar y vigilar el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes, quedan sujetos a las consecuencias jurídicas consignadas en el artículo 148 de la Constitución de la República, el cual establece que: "las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica".⁸³

Es en la legislación penal donde se concretan las formas de condena de los ataques contra este derecho mediante la comisión de determinados delitos. Es el caso, por ejemplo, de la *Ley sobre violencia intrafamiliar y contra la mujer* (núm. 24-97), que viene a desarrollar el numeral 2 del artículo 42 de la Constitución, en el cual «se condena la violencia intrafamiliar y de género en cualquiera de sus formas. El Estado garantizará mediante ley la adopción de medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer».

El artículo constitucional 42.3, por su parte, establece que «nadie puede ser sometido, sin consentimiento previo, a experimentos y procedimientos que no se ajusten a las normas científicas y bioéticas internacionalmente reconocidas. Tampoco a exámenes o procedimientos médicos, excepto cuando se encuentre en peligro su vida».

Digamos a este último respecto que en República Dominicana existe el Consejo Nacional de Bioética en Salud⁸⁴. Es el órgano responsable de autorizar cualquier investigación o experimento sobre humanos. Su misión principal es garantizar que estas investigaciones se lleven a cabo respetando los principios bioéticos, metodológicos y científicos, enfatizando la autonomía de los participantes y buscando siempre su mayor beneficio, de modo que no se cause daño individual ni colectivo y que se cumpla con las normas y principios nacionales e internacionales en la materia.

El derecho a la integridad personal garantiza una protección global de la persona frente a cualquier forma de violencia, tanto física como psíquica.

⁸³ TC/0100/14 de 10 de junio de 2014, 11.11.

⁸⁴ Página web oficial de CONABIOS: <https://conabios.gob.do>.

3.7. El derecho al libre desarrollo de la personalidad

El artículo 43 de la Constitución proclama que «toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás». Esa posibilidad de desarrollar la propia personalidad implica que el ser humano pueda tomar sus propias decisiones con autonomía, ejerciendo así su libertad.

Como derecho, el libre desarrollo de la personalidad es la evolución jurídica del clásico concepto de libertad, la que corresponde a todas las personas para regir y vivir sus respectivas vidas tal como ellas decidan hacerlo. «De esta forma se coloca el desarrollo de la persona y sus valores como contenido axiológico universal del ordenamiento jurídico, fundamento que, a su vez, implica deberes y obligaciones a los propios individuos, al Estado y a la sociedad en su conjunto»⁸⁵.

En el artículo 22 de la *Declaración universal de derechos humanos* encontramos: «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad».

Así se impone a los Estados la obligación de proveer los medios para que los ciudadanos puedan desarrollar libremente sus respectivas personalidades. El artículo de la *Declaración universal de derechos humanos* antes citado sitúa este derecho entre los económicos, sociales y culturales. En cambio, la Constitución dominicana no le da este alcance, sino que lo considera como un derecho civil, pero, de igual forma, le asigna un carácter prestacional al exigir al Estado la adopción de medidas para su libre ejercicio.

Digamos, por otro lado, que la redacción abierta del texto constitucional permite que este derecho interactúe intensamente con otros.

Hacemos notar, por último, que el artículo 43 de la Constitución, antes citado, fija como límites para el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad los que vengan impuestos por el orden jurídico y los derechos de los demás. En efecto, así lo ha destacado el Tribunal Constitucional: «Podemos observar que la propia norma constitucional indica que dicho derecho puede ser limitado por la legislación; esto así, en función del orden colectivo y del favorecimiento del respeto de los derechos de los demás miembros de la sociedad»⁸⁶.

⁸⁵ LIRANZO (Chanel) «Libre desarrollo de la personalidad», periódico digital *elcaribe.com*, 31 de mayo de 2023, disponible en línea: <https://www.elcaribe.com.do/opiniones/libre-desarrollo-de-la-personalidad/> [consulta el 1 de julio de 2023].

⁸⁶ TC/0337/21 de 1 de octubre de 2021, 10.35.

3.8. El derecho a la intimidad y al honor personal

Este derecho está reconocido en el artículo 44 de la Constitución y desglosado en una serie de derechos. «Recoge la protección de la intimidad, la no injerencia en la vida privada, familiar, el domicilio y la correspondencia del individuo, así como el secreto de la comunicación (atendiendo el mundo de las tecnologías de la información y la comunicación), el derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen, e incluye el derecho a acceder a la información y a la protección de los datos de carácter personal»⁸⁷.

Respecto del último elemento de esa lista, es interesante citar literalmente el numeral 2 de ese mismo artículo 44:

Toda persona tiene el derecho a acceder a la información y a los datos que sobre ella o sus bienes reposen en los registros oficiales o privados, así como conocer el destino y el uso que se haga de los mismos, con las limitaciones fijadas por la ley. El tratamiento de los datos e informaciones personales o sus bienes deberá hacerse respetando los principios de calidad, licitud, lealtad, seguridad y finalidad. Podrá solicitar ante la autoridad judicial competente la actualización, oposición al tratamiento, rectificación o destrucción de aquellas informaciones que afecten ilegítimamente sus derechos.

Este derecho puede ser ejercido a través de un recurso que se llama hábeas data. Está contenido en el artículo 70 de la Constitución y faculta a toda persona física o jurídica para exigir que le sea entregada la información que sobre ella conste en registros públicos o privados. En la unidad IX atenderemos nuevamente al hábeas data.

El propio artículo 44 establece una reserva de ley, es decir, que la regulación específica del contenido y de las limitaciones de cada uno de estos derechos se deja al criterio del legislador. Tendrán así que desarrollarse a través de leyes complementarias las implicaciones legales en torno a este conjunto de derechos relacionados con la intimidad y el honor personal.

Con este derecho estamos en condiciones de exigir el respeto de nuestra esfera interna y que nadie afecte a nuestro honor con injurias o calumnias, es decir, con falsas calificaciones de nuestras personas.

3.9. La libertad de conciencia y de cultos

El artículo 45 de la Constitución indica que «el Estado garantiza la libertad de conciencia y de cultos, con sujeción al orden público y respeto a las buenas costumbres». Este derecho expresa reconocimiento de la inviolabilidad de fuero interno de las personas en su adhesión a creencias de

⁸⁷ MORICETE FABIÁN (Bernabel), «Comentario al artículo 44», en ACOSTA DE LOS SANTOS (H.), coordinador, *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, obra citada, tomo 1, p. 400.

diversos tipos (filosóficas, morales, ideológicas, etcétera) y, entre ellas, las religiosas. Esto último se traduce en la posibilidad de profesar una u otra fe religiosa –o ninguna de ellas– tanto en la esfera individual y privada como en la de la relación con los demás.

La República Dominicana, como sabemos, es de tradición cristiana, lo cual se refleja claramente en los símbolos patrios que estudiaremos en la unidad X. Eso no impide en absoluto que tanto sus nacionales como los extranjeros que en ella residen dispongan de toda la libertad necesaria para profesar y practicar las creencias religiosas que elijan en conciencia, tanto si se trata de una de las diversas confesiones cristianas presentes en el país como si se trata de una religión no cristiana.

3.10. La libertad de tránsito

Este derecho, reconocido en el artículo 46 de la Constitución, engloba los siguientes tres componentes:

- 1. El derecho que tiene toda persona que se encuentre en el país de transitar, residir y salir libremente del mismo;*
- 2. el derecho de todo dominicano a ingresar libremente al país, sin que pueda ser privado de este derecho, y a no ser expulsado a menos que la autoridad judicial competente pronuncie legalmente la extradición en su contra; y*
- 3. el derecho que tiene toda persona de solicitar asilo en el territorio nacional, en caso de persecución política, no pudiendo fundamentarse el asilo en casos de terrorismo, crímenes contra la humanidad, corrupción administrativa y delitos transnacionales. Por igual, la posibilidad de pedir refugio en nuestro país.⁸⁸*

Pueden darse situaciones, como ya sabemos, en que los ciudadanos vean limitadas las posibilidades de ejercicio de algunos derechos fundamentales. En lo que tiene que ver con la libertad de tránsito, así sucedió durante la pandemia del Covid-19, cuando, por razones de salud pública, se decretó un estado de emergencia, que es uno de los estados de excepción estudiados en la unidad V. Se estableció un toque de queda y, en consecuencia, quedó prohibido el tránsito a ciertas horas.

Gracias al reconocimiento de este derecho se consigue que las personas tengan libertad de movimiento, es decir, que puedan trasladarse de un lugar a otro dentro de la República Dominicana, sin necesidad de justificación alguna y por cualquier motivo (laboral, recreativo, familiar, etcétera).

⁸⁸ CANÓ ALFAU (Julio César), «Comentario al artículo 46», en ACOSTA DE LOS SANTOS (H.), coordinador, *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, obra citada, tomo 1, p. 430.

3.11. La libertad de asociación

Este derecho es proclamado en el artículo 47 de nuestra Constitución con las siguientes palabras: «Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley». Sus características pueden resumirse de la siguiente manera⁸⁹:

- Es un derecho civil y político, que expresa una serie de facultades que tienen como titular al individuo en sus diversas actividades tanto públicas como privadas.
- Es ejercido por él de manera enteramente voluntaria, lo cual implica, por un lado, que no se puede obligar a nadie a pertenecer a una asociación; por el otro, que no se puede impedir a nadie que se retire de ella cuando lo considere conveniente o necesario.
- Los individuos se asocian con intención de permanencia, definida esta en función de la finalidad buscada.
- El interés que reúne a los asociados debe ser legítimo y puede pertenecer a cualquiera de las dimensiones de la vida humana: religiosa, profesional, comunitaria, deportiva, etcétera.
- Los objetivos perseguidos deben ser lícitos, es decir, legales o permitidos.

3.12. La libertad de reunión

«Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos, de conformidad con la ley». Así es como el artículo 48 de la Constitución expresa la libertad de reunión. Obsérvese que la posibilidad de llevar a cabo reuniones se limita a aquellas que tengan fines lícitos y pacíficos. Dicho de forma negativa y con un ejemplo, no se reconoce la libertad de reunirse para organizar y cometer delitos.

La libertad de reunión es un derecho que se consagra plenamente en las democracias. En cambio, es propio de los regímenes autoritarios tratar de restringirlo al máximo para dificultar la difusión de ideas de cualquier índole que sea oficialmente consideradas como peligrosas.

A diferencia de los que sucede con el derecho a la libre asociación, aquí las reuniones son generalmente públicas y puntuales, es decir, sin permanencia en el tiempo.

Señalamos, por último, que las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión se encuentran vinculadas al mantenimiento del orden público con miras a respetar los derechos de los conciudadanos.

⁸⁹ MARIOT (Mario N.), «Comentario al artículo 47», en ACOSTA DE LOS SANTOS (H.), coordinador, *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, obra citada, tomo 1, pp. 449-450.

3.13. La libertad de expresión e información

Es en su artículo 49 donde la Constitución recoge la libertad de expresión e información como derecho fundamental, facultando así a las personas para manifestar sus propios pensamientos e ideas por cualesquiera medios.

Al igual que sucede con la libertad de reunión, este derecho es típico de los regímenes democráticos, necesitados de un libre intercambio de ideas, y ajeno a los Estados autoritarios, cuyas autoridades siempre se muestran temerosas de ideas subversivas del poder social por ellas ejercido.

En ese mismo artículo se prohíbe la censura previa, práctica también habitual en los Estados autoritarios, cuyos medios de comunicación son controlados por el poder político para fines de propaganda de la ideología oficial y, en general, de manipulación.

La libertad de expresión está necesariamente vinculada al derecho a la información, el cual «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» (artículo 49.1).

En aras de garantizar el libre ejercicio de la actividad periodística y, por esa vía, facilitar la calidad de la información, se proclama que «el secreto profesional y la cláusula de conciencia del periodista están protegidos por la Constitución y la ley» (artículo 49, numeral 3). Esto significa, entre otras cosas, que el periodista puede tener creencias contrarias a la línea editorial del medio en el que labora sin que eso pueda constituir una causa para su discriminación.

El derecho a la libertad de expresión e información tiene sus límites particulares. Para poder ejercerlo y disfrutarlo legítimamente, es necesario que se respeten cabalmente los derechos al honor, a la intimidad y al respeto de la dignidad y de la moral de las personas (artículo 49, párrafo).

Finalmente, el artículo 49 realiza una reserva de ley al indicar expresamente que las limitaciones y disfrute de estos derechos se harán de conformidad con la ley y el orden público. Con ello, como sabemos, traslada a los legisladores la responsabilidad de establecer la regulación que corresponda.

LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

En la unidad I hemos señalado que el principio del Estado Social expresa el compromiso de la República Dominicana con la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales proclamados por la propia Constitución. Ahora bien, todavía es necesario aclarar qué y cuáles son esos derechos, cuándo se verifica su inclusión en los textos constitucionales y cuáles son los motivos principales que impulsan su reconocimiento y protección. En esta unidad nos ocupamos de los derechos económicos y sociales.

1. GENERALIDADES DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Digamos, antes de nada, que con el reconocimiento de los derechos económicos y sociales, al igual que con el de los civiles y políticos, se protege la dignidad humana y los valores de la libertad y la igualdad. Sin embargo, en el caso de los derechos económicos y sociales, eso se hace desde un punto de vista material (en concreto) y no puramente formal (en el papel), como ocurrió en el primer constitucionalismo, de corte muy liberal.

Que los derechos económicos y sociales adoptan un punto de vista material significa que apuntan a que las personas tengan condiciones de vida que permitan satisfacer sus necesidades básicas de manera compatible con la dignidad humana. Esto abarca no solo el acceso a bienes como la salud, el trabajo, la educación, la propiedad, la seguridad social o la vivienda, entre otros, sino también que los servicios prestados relativos a estos derechos sean realizados bajo estándares de calidad y mejora progresiva.

Para garantizar efectivamente estos derechos, corresponde al Estado un rol preponderante que se aleja del abstencionismo que le caracterizó en el constitucionalismo liberal. En efecto, el constitucionalismo actual acentúa la intervención estatal para asegurar, entre otras cosas, una adecuada redistribución de la riqueza que permita satisfacer las necesidades de vida de todas las personas.

Es el caso de nuestra Constitución. La propia orientación y fundamento del régimen económico previsto en ella propende a la realización de los derechos económicos y sociales al establecer como uno de los principios rectores de dicho régimen «el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en

un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad» (artículo 217).

Además, del mismo modo que la satisfacción de los derechos sociales es un fin prioritario del Estado Social y Democrático de Derecho, también las personas deben actuar en él conforme al principio de solidaridad a través de acciones concretas. Recordemos que los derechos fundamentales «determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad» (artículo 75). Las personas tienen, por ejemplo, el deber de «cooperar con el Estado en cuanto a la asistencia y seguridad sociales, de acuerdo a sus posibilidades» (artículo 75.9), así como el de responder «con acciones humanitarias ante situaciones de calamidad pública o que pongan en riesgo la vida o salud de las personas» (artículo 75.10).

Tales deberes no recortan las libertades individuales conquistadas a partir de las revoluciones inglesa (siglo XVII), francesa y norteamericana (siglo XVIII). Por el contrario, el Estado social está llamado a crear las condiciones para que esas libertades sean disfrutadas por todas las personas y no solo por aquellas pertenecientes a clases con mayor poder social, económico o político. Es la visión expresada por la Constitución al fijar como función esencial de este Estado Social y Democrático de Derecho que es la República Dominicana «la obtención de los medios que permitan a las personas perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas» (artículo 8).

Es cierto que las necesidades humanas básicas han existido siempre, pero también lo es que durante mucho tiempo no fueron objeto de preocupación en los textos constitucionales que hemos llamado liberales. Situados en una óptica preponderantemente individualista, privilegiaron la libertad individual y el derecho de propiedad. Protegieron así a los propietarios y a las clases privilegiadas, pero no a la generalidad de la población, que se vio imposibilitada de ejercer las tan proclamadas libertades debido a la ausencia de los medios materiales necesarios para hacerlo con verdadera autonomía.

El panorama comenzó a cambiar en el transcurso del siglo XIX e inicios del XX, especialmente con el avance de la industrialización, el impulso de los movimientos obreros, las luchas en procura del sufragio universal y la representación política de las clases populares en los parlamentos. La oposición que habían encontrado los derechos sociales en la ideología liberal fue cediendo a causa de los conflictos alimentados por las desigualdades sociales, acrecentadas particularmente durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial.

En el plano constitucional, sobresalen en la inclusión de principios y derechos de carácter social tanto la Constitución mexicana de Querétaro (1917) como la de la República de Weimar en Alemania (1919). En ese mismo período, fueron cobrando fuerza en América Latina las reivindicaciones en

contra de la concentración de la tierra en pocas manos y los esfuerzos por lograr una redistribución equitativa de la misma, especialmente a través de procesos de reforma agraria en beneficio de la población campesina.

Los problemas en materia de tenencia y gestión de la tierra, la concentración de la riqueza en pocas manos y la intransigencia política han sido realidades históricamente compartidas por nuestros países latinoamericanos, caracterizados por graves desigualdades estructurales. La República Dominicana no escapó a esta situación de marcados contrastes y el desarrollo del constitucionalismo social no cobró impulso en ella sino a raíz de la Constitución de 1963, precedida por algunas conquistas en los textos de 1942 y 1955. Por supuesto, estos últimos en un contexto de dictadura y consecuente represión en el ejercicio de las libertades fundamentales.

La actual Constitución de 2010, por su parte, es reflejo del impulso del constitucionalismo social en nuestro país, al tiempo que sitúa los derechos económicos y sociales dentro del catálogo de derechos fundamentales. En consecuencia, resulta aplicables a estos el sistema de garantías constitucionales dispuesto para la protección de los demás derechos fundamentales.

Desglosamos a continuación el listado de derechos económicos y sociales establecidos en nuestra Carta Magna, enfatizando tanto los principales rasgos de su dimensión constitucional como las obligaciones del Estado y los deberes de las personas para su protección.

2. LA LIBERTAD DE EMPRESA

El artículo 50 de la Constitución reconoce la libertad de comercio, empresa e industria. Con ese reconocimiento se protege la iniciativa económica privada como elemento esencial de una economía de mercado.

Dicha libertad puede ser entendida como la «prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos»⁹⁰. Comprende, entre otras garantías, «la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica» y «la libre iniciativa privada»⁹¹.

Para garantizar efectivamente este derecho, la Constitución prohíbe la existencia de monopolios, salvo en provecho del Estado. Además, su creación y organización debe hacerse por ley. El Estado debe promover la competencia libre y leal y adoptar las medidas necesarias para evitar los efectos negativos del monopolio y del abuso de posición dominante. Pueden existir excepciones

⁹⁰ TC/0049/13 de 9 de abril de 2013, 9.2.2.

⁹¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, citada en TC/0049/13 de 9 de abril, 9.2.2.

por motivos de seguridad nacional, pero deben contar con la correspondiente cobertura legal (artículo 50.1).

La Real Academia de la Lengua Española define el monopolio, entre otras acepciones, como el «ejercicio exclusivo de una actividad, con el dominio o influencia consiguientes». Un ejemplo es lo que sucede en materia de distribución y comercialización de la electricidad en nuestro país. Tenemos una empresa encargada de prestar estos servicios en función de la zona donde estemos ubicados. Además, en materia de transporte de energía eléctrica de alta tensión a todo el territorio nacional contamos con la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana⁹².

Por otra parte, como ha hecho notar el Tribunal Constitucional, «el abuso de posición de dominio en el mercado es una figura calificada por el derecho de la competencia como nociva para el correcto funcionamiento del mercado, dado que un determinado agente económico puede modificar unilateralmente y de manera sustancial las condiciones en que se presta el servicio o se vende el producto respectivo, sin consideración a los competidores o a los clientes»⁹³.

Lo anterior no impide que, de conformidad con la ley, el Estado otorgue concesiones a particulares para la explotación de recursos naturales o la prestación de servicios públicos. En tales casos debe garantizar contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental (artículo 50.3), así como garantizar los principios que rigen la contratación pública.

En una economía social de mercado, como es el caso de la República Dominicana, el Estado fomenta la iniciativa económica privada, pero, al mismo tiempo, interviene para corregir las insuficiencias y excesos del mercado con el objetivo de garantizar los servicios públicos y la igualdad entre todos los ciudadanos⁹⁴. De manera especial, según el artículo 222 de la Constitución, debe promover las iniciativas económicas populares, así como fomentar la «integración del sector informal en la economía nacional». También es responsabilidad del Estado incentivar y proteger «el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las empresas familiares y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, la producción, el ahorro y el consumo, que generen las condiciones que les permitan acceder a financiamiento, asistencia técnica y capacitación oportunos» (artículo 222).

Por otro lado, en su artículo 219 la Constitución permite al Estado incursionar en la actividad empresarial, ya sea por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, para asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos, así como promover la economía nacional. Sin embargo, debe hacerlo bajo el principio de subsidiaridad, es decir, cuando resulte necesario

⁹² Para mayor información, puede consultarse el portal web de la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana: <https://eted.gov.do/index.php/sobre-nosotros/quienes-somos.html>

⁹³ TC/0137/20 de 13 de mayo de 2020, 12.14.

⁹⁴ TC/0027/12 de 5 de julio de 2012.

y la iniciativa privada no pueda atender ciertas demandas. En tal supuesto, debe recibir el mismo trato legal que las empresas privadas. Este principio de igualdad de tratamiento también resulta aplicable a la inversión nacional y extranjera, con las limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes (artículo 221).

Lo anterior no niega al legislador la posibilidad de conceder tratamientos especiales a las inversiones localizadas en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, particularmente las ubicadas en las provincias fronterizas.

Este último caso goza de especial relevancia, puesto que el artículo 10 de la Constitución «declara de supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la Zona Fronteriza, su integración vial, comunicacional y productiva, así como la difusión de los valores patrios y culturales del pueblo dominicano». Por ello, los poderes públicos deben elaborar, ejecutar y priorizar las políticas y programas de inversión pública en dicha zona. El carácter prioritario de estas medidas procura revertir la falta de desarrollo económico, social, turístico, productivo y de integración vial que ha caracterizado especialmente a esa parte del país por relación a otras regiones de la geografía nacional.

3. EL DERECHO DE PROPIEDAD

La Constitución dominicana garantiza el derecho de propiedad privada. Su artículo 51 establece a este respecto que «toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes». Utilizamos el término 'bienes' en el sentido de «cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona». La propiedad, por su parte, «comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor»⁹⁵.

Sin embargo, la Constitución no se limita a reconocer el derecho de propiedad, sino que, además, obliga al Estado a promover «el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada» (artículo 51.2). En lo que respecta a la propiedad inmobiliaria ubicada en la Zona Fronteriza, indica que su régimen de adquisición y transferencia «estará sometido a requisitos legales específicos que privilegien la propiedad de los dominicanos y dominicanas y el interés nacional» (artículo 10.2).

Por otro lado, el artículo 51 de la Constitución establece que, junto a la utilidad individual, «la propiedad tiene una función social que implica obligaciones». No puede entenderse al margen de dicha función, lo cual implica que «utilidad individual y función social definen... inescindiblemente

⁹⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, citada en TC/0017/13, 10.s.

el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes»⁹⁶. Tales obligaciones serán distintas dependiendo del bien sobre el cual recaiga la propiedad.

Así, por ejemplo, la Constitución reacciona frente a la tradicional concentración de la tierra en pocas manos y la escasa conciencia de los efectos socioeconómicos negativos que tiene la existencia de 'terrenos ociosos' o no dedicados a 'fines útiles'. En su artículo 51.3 declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio, asignando al Estado la tarea de promover tanto la reforma agraria como la integración de la población campesina en el proceso de desarrollo nacional, para lo cual debe estimular y cooperar para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica.

Ahora bien, del mismo modo que la propiedad privada implica obligaciones para con la sociedad, asimismo debe estar protegida contra los abusos del poder que atenten contra ella. En este sentido, el artículo 51.1 de la Constitución señala que «ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley». Por lo tanto, la expropiación por parte del Estado debe estar justificada y acompañada del previo pago del justo valor de la propiedad expropiada. La indemnización puede ser posterior únicamente en situación de estado de emergencia o de defensa, sin que ello anule en modo alguno el derecho a recibirla.

Es verdad que el Estado puede confiscar o decomisar determinados bienes, pero solo en casos puntuales, nunca por razones políticas y previa sentencia definitiva. El artículo 51.5 especifica que solo puede apropiarse de aquellos bienes que «tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales».

En definitiva, al garantizar el uso, goce y disposición sobre los frutos de nuestro trabajo, la protección del derecho de propiedad contribuye a que podamos desarrollar nuestro proyecto de vida y ejercer más plenamente nuestra libertad. Al mismo tiempo, la promoción del acceso a la propiedad, en especial la propiedad inmobiliaria titulada, representa el compromiso del Estado Social con que todas las personas tengan acceso seguro a la propiedad y puedan así realizar un ejercicio más pleno de su libertad y autonomía.

⁹⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA, citado en RAY GUEVARA (Milton), *Voto salvado*, en TC/0037/16 de 29 de enero de 2016, 20.

4. EL DERECHO A LA PROPIEDAD INTELECTUAL

En su artículo 52, la Constitución reconoce «el derecho de la propiedad exclusiva de todas las obras científicas, literarias, artísticas, invenciones e innovaciones, denominaciones, marcas, signos distintivos y demás producciones del intelecto humano», de conformidad con la ley. De este modo, se trata de un derecho de particular relevancia porque se protegen los derechos de las personas con relación a las creaciones de su intelecto. En sentido general, esto supone introducir en la economía de mercado unos monopolios legales o derechos de exclusividad, siendo esta la principal excepción al derecho a la libre empresa y a la libertad de competencia⁹⁷.

La propiedad intelectual, tradicionalmente dividida en dos grandes ramas –propiedad industrial y derechos de autor– tiene como objeto la protección de bienes inmateriales creados por el intelecto humano de orden industrial, técnico, comercial, artístico, literario y científico, que, por su especial importancia económica, reciben una tutela jurídica especial⁹⁸.

Por una parte, dicha propiedad «contiene derechos morales que resguardan la conexión entre el autor y su creación, garantizando el reconocimiento de su autoría y resguardando la integridad de su obra; de la otra parte, derechos patrimoniales que confieren al titular, ya sea el autor o un tercero, la explotación monopólica de la obra, lo cual implica las facultades de publicar, reproducir, modificar y ejecutar públicamente la obra»⁹⁹.

Para mayor precisión sobre las ramas indicadas, según el artículo 2 de la *Ley sobre derecho de autor (núm. 65-00)*, este derecho «comprende la protección de las obras literarias y artísticas, así como la forma literaria o artística de las obras científicas, incluyendo todas las creaciones del espíritu en los campos indicados, cualquiera que sea el modo o forma de expresión, divulgación, reproducción o comunicación, o el género, mérito o destino...».

Por otra parte, la propiedad intelectual se vincula también con las invenciones, definidas por el artículo 1 de la *Ley sobre propiedad intelectual (núm. 20-00)* como «toda idea, creación del intelecto humano capaz de ser aplicada en la industria que cumpla con las condiciones de patentabilidad» de conformidad con la ley. Ahí mismo se señala que «una invención podrá referirse a un producto o a un procedimiento».

5. LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR

El ser humano es, por naturaleza, consumidor de productos y servicios. En tanto consumidor, se le reconocen una serie de derechos constitucionalizados expresamente a partir de la reforma de 2010, a saber: toda persona tiene derecho: 1) a disponer de bienes y servicios de calidad, 2) a

⁹⁷ TC/0334/14, de 22 de diciembre de 2014, 9.2.6 y 9.2.7.

⁹⁸ Ibidem, 9.1.1 y 9.2.6.

⁹⁹ Ibidem, 9.2.7.

una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y características de los productos y servicios usados o consumidos y 3) a ser compensada o indemnizada debido a una lesión o perjuicio causado por el consumo de productos o servicios de mala calidad (artículo 53).

En materia de protección de los derechos del consumidor, la Constitución ofrece unos lineamientos solo generales, pero el significado del término es concretizado en instrumentos internacionales y en la legislación nacional sobre la materia.

Así, la *Ley general de protección de los derechos del consumidor o usuario* (núm. 358-05), define al 'consumidor o usuario' como aquella «persona natural o jurídica, pública o privada que adquiera, consuma, utilice o disfrute productos y servicios, a título oneroso, como destinatario final de los mismos para fines personales, familiares o de su grupo social. En consecuencia, no se considerarán consumidores o usuarios finales quienes adquieran, almacenen, consuman o utilicen productos o servicios con el fin de integrarlos a un proceso de producción, transformación, comercialización o servicios a terceros» (artículo 3.d).

Distinta es la legislación en aquellos sistemas en que el vínculo de consumo se reconoce tanto a título oneroso (prestaciones recíprocas) como gratuito.

Conviene prestar especial atención a la promoción de modalidades de 'consumo sostenible'. Con ellas se estimula un consumo racional de bienes y servicios para preservar el acceso a los mismos a las presentes y a las futuras generaciones, especialmente a quienes se encuentren en situación de mayor desventaja o vulnerabilidad.

Los derechos del consumidor nos permiten exigir calidad en los bienes y servicios que disfrutamos como consumidores o usuarios y previenen arbitrariedades y abusos por parte de las instituciones, empresas y particulares, los cuales se ven obligados a reparar los daños que causen.

6. EL DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Seguramente hemos escuchado sobre el derecho a la alimentación. Sin embargo, no basta con que los Estados dispongan de los medios necesarios para que las personas 'no mueran de hambre', sino que deben garantizárseles ciertos niveles de seguridad alimentaria.

Este concepto abarca no solo la producción y disponibilidad alimentaria, sino también el acceso físico y económico regular a los alimentos inocuos y nutritivos que son necesarios para llevar una vida activa y saludable. Abarca, incluso, el respeto a la diversidad cultural en materia de alimentación¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Sobre seguridad alimentaria puede consultarse la *Ley que crea el sistema nacional para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en la República Dominicana* (núm. 589-16); especialmente su artículo 5.8. También PROGRAMA ESPECIAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA – CENTROAMÉRICA, *Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos*, disponible en línea: <https://www.fao.org/3/at772s/at772s.pdf> [consulta el 23 de junio de 2023].

Pues bien, para incrementar la productividad y garantizar la seguridad alimentaria en nuestro país, la Constitución dispone: «El Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuarios» (artículo 54).

7. LOS DERECHOS DE LA FAMILIA

El artículo 55 de la Constitución se refiere al rol de la familia por relación a sus miembros y a la sociedad, la forma en que se constituye y las obligaciones que asume el Estado para protegerla.

Señala, en primer lugar, que «la familia es el fundamento de la sociedad y el espacio básico para el desarrollo integral de las personas». En segundo lugar, que «se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla». Con esto, la Constitución protege tanto la organización de la familia sobre la base del matrimonio como las uniones ‘singulares y estables’ entre un hombre y una mujer, enmarcadas dentro de las uniones de hecho o consensuales. Asimismo, al reconocer que la familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, abre las puertas a la adopción, la cual debe contar con política seguras y efectivas establecidas mediante ley.

Cuando la familia se constituye por vía del matrimonio, la Constitución dispone –a diferencia de lo establecido en otros países– que los matrimonios religiosos tendrán efectivos civiles, de conformidad con la ley.

Cuando la familia se constituye mediante unión consensual, algo bastante común en nuestra realidad social, la jurisprudencia ha establecido ciertos requisitos para el reconocimiento y protección de la misma. Digamos, en síntesis, que se encuentra reconocida como ‘modalidad familiar’ previo cumplimiento de los siguientes requisitos: 1) existencia de una relación pública y notoria, 2) ausencia de formalidad legal de la unión, 3) comunidad de vida familiar estable, duradera y con profundos lazos de afectividad, 4) singularidad de la unión, es decir, ausencia de lazos afectivos iguales y simultáneos de los convivientes con otras personas y 5) conformación por dos personas de distintos sexos que vivan como marido y mujer. Además, se han ido desarrollando otros criterios específicos de protección frente a las situaciones concretas sometidas a consideración de los tribunales.

La Constitución no se refiere expresamente a los distintos grupos incluidos en el concepto de ‘familia’. Para saber cuáles son es necesario acudir al *Código para el sistema de protección y los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes*, instituido mediante la *Ley núm. 136-03* (en adelante nos referiremos a él como *Código NNA*). En su artículo 58 señala que el concepto de familia abarca los siguientes grupos: «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; b) El padre o la madre y sus hijos e

hijas; c) Los cónyuges sin hijos e hijas; d) Los descendientes, ascendientes hasta el cuarto grado de consanguinidad (padres, hermanos y hermanas, abuelos, tíos, primos)».

En lo que respecta a los hijos, es importante destacar que son iguales ante la ley y que, por lo tanto, tienen los mismos derechos y deberes. La Constitución prohíbe toda mención de la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier documento de identidad (artículo 55.9). Para mayor precisión podemos acudir al artículo 61 del *Código NNA*, donde se lee: «Todos los hijos e hijas, ya sean nacidos de una relación consensual, de un matrimonio o adoptados, gozarán de iguales derechos y calidades, incluyendo los relativos al orden sucesoral. Párrafo.- No se admitirá el empleo de denominaciones discriminatorias relativas a la filiación de una persona». Este principio de la igualdad de los hijos ante la ley constituye una aplicación particular del derecho a la igualdad que establece el artículo 39 de la Constitución en términos generales.

A tono con lo anterior, la Constitución atribuye a todas las personas el derecho «al reconocimiento de su personalidad, a un nombre propio, al apellido del padre y de la madre y a conocer la identidad de los mismos» (artículo 55.7). En consecuencia, también «tienen derecho desde su nacimiento a ser inscritas gratuitamente en el registro civil o en el libro de extranjería y a obtener los documentos públicos que comprueben su identidad, de conformidad con la ley» (artículo 55.8). Es importante precisar que, según el artículo 211 del *Código NNA*, «el derecho a la reclamación de afiliación no prescribe para los hijos e hijas».

El principio de igualdad opera en el ámbito familiar no solo entre los hijos, sin importar la naturaleza del vínculo de procedencia. También lo hace entre el hombre y la mujer, que tienen los mismos derechos y deberes, como señala el artículo 55.1 de la Constitución, aplicando así la prohibición de discriminación por razones de género establecida en su artículo 39. Por ser 'célula básica' de la organización social y cuna del desarrollo integral de los individuos, sobre la familia recaen ciertas obligaciones que suponen la «comprensión mutua y respeto recíproco» que debe existir entre la mujer y el hombre, como indica ese mismo artículo 55.1.

Otra interesante particularidad de la Constitución de 2010 en lo que respecta a la familia consiste en «reconocer el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social» (artículo 55.11). Y también «el valor de los jóvenes como actores estratégicos en el desarrollo de la Nación», lo cual obliga al Estado a implementar políticas y programas que aseguren su participación en la vida nacional; de manera especial, su capacitación y acceso al primer empleo (artículo 55.13).

En el primer caso, el del reconocimiento del trabajo del hogar, está latente el principio de igualdad entre la mujer y el hombre en la vida familiar. Es verdad que no se hace distinción respecto de quién lo ejerce, pero sabemos que estas labores han sido desempeñadas tradicionalmente por mujeres, a quienes solemos denominar 'amas de casa'. También sabemos que el valor agregado

que produce ese trabajo para el bienestar y desarrollo social ha sido minusvalorado e invisibilizado durante mucho tiempo, razón por la cual la Constitución obliga al Estado a incorporarlo «en la formulación y ejecución de las políticas públicas y sociales» (artículo 55.11).

Es importante destacar también que tanto la mujer como el hombre «tienen el deber compartido e irrenunciable de alimentar, criar, formar, educar, mantener, dar seguridad y asistir a sus hijos e hijas» (artículo 55.10). Dicho de otro modo, se trata de una responsabilidad conjunta que se extiende a todos los aspectos necesarios (materiales, educativos, afectivos, espirituales, etcétera) para el desarrollo integral de los hijos.

Observamos, además, que la familia debe ejercer un rol fundamental en la protección de las personas menores edad. Tiene que velar, junto con el Estado y la sociedad, por la primacía de su interés superior, su desarrollo armónico e integral y el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales (artículo 56).

Al mismo tiempo, la familia «es responsable de la educación de sus integrantes y tiene derecho a escoger el tipo de educación de sus hijos menores» (artículo 63.2). También debe velar por la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y promover su integración en la vida activa y comunitaria (artículo 57), así como procurar y promover la salud integral de las personas con discapacidad¹⁰¹. Para cumplir con todo lo anterior, es necesario que sus miembros aptos para el trabajo cumplan con este deber (artículo 75.7).

Por otra parte, la Constitución prohíbe la discriminación por vínculos familiares (artículo 39) y condena la violencia intrafamiliar en todas sus formas (artículo 42.2). Es cierto que condena de manera expresa otras formas de discriminación y, en sentido general, que se manifiesta contra la violencia. Sin embargo, aquella discriminación que tiene su causa en la existencia de vínculos de parentesco y la violencia que ocurre en el seno de la familia resultan especialmente sensibles y traen consigo heridas profundas, que repercuten en el desarrollo armónico de la familia y de la sociedad. Suelen ser la base de otras formas de violencia más generalizadas, marcando así un retroceso en el progreso moral, económico y social de los pueblos.

También forma parte de los derechos de la familia la protección del patrimonio familiar. De ahí la institución del 'bien de familia', considerado en el artículo 55.2 de la Constitución como inalienable e inembargable, de conformidad con la ley. Esta figura jurídica, amparada por el derecho civil, hace posible la conservación del bien afectado dentro del patrimonio de la familia. Se trata de una institución que permite afectar un inmueble a la satisfacción de las necesidades de vivienda y sustento familiar, dotándole de ciertas garantías –como la inembargabilidad– en los términos establecidos por la ley.

¹⁰¹ Al respecto, *Ley sobre discapacidad en la República Dominicana (núm. 5-13)*, artículo 130, párrafo.

Podemos asimismo destacar que, en consonancia con los principios constitucionales que gobiernan el régimen económico, el Estado tiene la responsabilidad de incentivar y proteger las empresas familiares (artículo 222). En definitiva, la protección de la familia resulta insuficiente si no se asegura su sustento, no se protege su patrimonio y no se incentivan sus emprendimientos económicos.

8. LA PROTECCIÓN REFORZADA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, PERSONAS DE LA TERCERA EDAD Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ENTRE OTROS

Existen grupos de la población que, por razones de edad, limitaciones físicas, psíquicas u otros factores, están en situación de desventaja frente a otros grupos poblacionales a causa de la vulnerabilidad en que se encuentran. Según la Real Academia de la Lengua Española, vulnerable significa «que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente». Es verdad que, en cierta medida, todas las personas podemos padecer esas heridas o lesiones, pero algunas son más propensas de padecerlas. Por ello, ameritan de una protección reforzada que asegure el goce de sus derechos fundamentales en condiciones de igualdad real y efectiva.

De ahí que la Constitución se refiera expresamente a los menores de edad, las personas de la tercera edad y aquellas que padecen algún tipo de discapacidad. Sin embargo, la referencia a estos segmentos de la población no implica el desconocimiento de otras situaciones en las cuales, por razones de «género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal» (artículo 39), también otros grupos son o pueden ser discriminados.

Además, la Constitución señala que el Estado debe garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales a la población de menores ingresos, debiendo dar asistencia y protección a los grupos y sectores vulnerables (artículo 60.2).

Asimismo, debe considerarse la coexistencia de ciertas características y condiciones que aumentan el riesgo de vulnerabilidad de algunas personas y que requieren de una protección aún más especial. Pensemos, por ejemplo, en 1) los niños en situación de calle y/o con alguna discapacidad, 2) los menores privados de libertad, 3) las adolescentes embarazadas, 4) aquellos que han sido y son víctimas de abuso físico o psíquico, 5) quienes se encuentran en situación de orfandad y/o pobreza o 6) en aquellos que pertenecen a minorías étnicas. También podemos pensar en las niñas como grupo sujeto a una mayor vulnerabilidad por razones de género.

8.1. Protección de las personas menores de edad

«Se considera niño o niña a toda persona desde su nacimiento hasta los doce años, inclusive; y adolescente, a toda persona desde los trece años hasta alcanzar la mayoría de edad», es decir, los

18 años (*Código NNA*, principio II). Esta etapa de la vida se caracteriza por la falta de madurez física y mental, la cual se va logrando de manera progresiva durante las distintas fases del desarrollo. Al mismo tiempo, de este segmento de la población depende la «supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana», como se advierte en el *Plan de acción de la Cumbre Mundial a favor de la infancia*.

Por lo tanto, estas personas necesitan una «protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento», según se admite en el tercer considerando de la *Declaración de los derechos del niño*. El interés superior de este grupo poblacional se sitúa como principio rector en las decisiones que les conciernan, sean de carácter judicial, administrativo, familiar o de otra índole. A este respecto, el magistrado presidente del Tribunal Constitucional, Milton Ray Guevara, ha manifestado lo siguiente:

El principio del interés superior del niño constituye un mandato de optimización que exige tomar en cuenta el bienestar integral de la persona menor de edad. Este principio impone a las autoridades judiciales a quienes compete sustanciar los procesos de menores el deber de realizar análisis de la situación concreta a la luz de lo que resulte conveniente al niño. Importa destacar además que el interés del menor no necesariamente se corresponde con lo que a juicio de sus padres es más conveniente para éste, puesto que se trata de intereses interdependientes que no siempre confluyen entre sí.¹⁰²

Este principio de la protección de las personas menores de edad se encuentra expresamente consagrado en el artículo 56 de la Constitución y, a partir del mismo, se establecen una serie de obligaciones y medidas para garantizar el pleno disfrute de los derechos fundamentales de dichos menores. Dentro de estas medidas se incluyen «la erradicación del trabajo infantil y todo tipo de maltrato o violencia contra las personas menores de edad. Los niños, niñas y adolescentes serán protegidos por el Estado contra toda forma de abandono, secuestro, estado de vulnerabilidad, abuso o violencia física, psicológica, moral o sexual, explotación comercial, laboral, económica y trabajos riesgosos» (artículo 56.1).

Además, la Constitución promueve «la participación activa y progresiva de los niños, niñas y adolescentes en la vida familiar, comunitaria y social» (artículo 56.2). Se preserva así el derecho de los menores de edad a expresar libremente su opinión en todos los asuntos que les afecten, la cual será tomada en cuenta en función de la edad y madurez de estos. De ahí se desprende la oportunidad que debe darse a toda persona menor de edad de ser escuchada, ya sea directamente o por medio de un representante, en cualquier procedimiento administrativo o judicial que le afecte, según se reconoce en el artículo 12 de la *Convención sobre los derechos del niño*.

¹⁰² RAY GUEVARA (Milton), *Voto disidente*, en TC/0072/15 de 23 de abril de 2015, 34.

A medida en que las personas menores de edad van creciendo, se afianza progresivamente su capacidad para formarse criterios propios y participar con mayor autonomía en todos los ámbitos de la vida. La Constitución señala que los adolescentes «son sujetos activos del proceso de desarrollo» y que, con la participación solidaria de sus familias y de la sociedad, el Estado está llamado a crear oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la adultez (artículo 56.3).

8.2. Protección de las personas de la tercera edad

El artículo 1 de la *Ley sobre protección de la persona envejeciente (núm. 352-98)* considera como tal a «toda persona mayor de sesenta y cinco años de edad, o de menos, que debido al proceso de envejecimiento, experimente cambios progresivos desde el punto de vista psicológico, biológico, social y material». A pesar de que el porcentaje de la población que supera los 65 años es considerablemente menor que el de los menores de edad, el número de personas que llegan a los 65 años de edad y los superan se encuentra en aumento.

No existe una regla aritmética exacta, pero lo normal es que las capacidades físicas y psíquicas experimenten una disminución gradual a medida que avanza la vida. En muchos casos, esto puede afectar a la capacidad para proveerse el sustento propio y para participar activamente en la vida familiar y comunitaria. Se añade que la salud se torna más frágil y la dependencia respecto de terceros para desenvolverse en la cotidianidad se acentúa.

Pues bien, según el artículo 57 de la Constitución, el Estado debe ejercer eficazmente su función de asegurar a los adultos mayores el goce de sus derechos fundamentales, garantizándoles especialmente «los servicios de seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia».

Además, junto con la familia y la sociedad, el Estado tiene la obligación de propiciar la protección y asistencia de esas personas, así como de promover su integración en la vida activa y comunitaria. Minusvalorar el aporte de los adultos mayores impide el desarrollo integral de los pueblos. Su participación activa favorece el diálogo intergeneracional y la búsqueda de soluciones a los problemas sociales sobre la base de un equilibrio entre la novedad y la experiencia. Por ello, su integración resulta beneficiosa no solo para el libre desarrollo de su personalidad, sino también para sus respectivas familias y para la sociedad en su conjunto.

8.3. Protección de las personas con discapacidad

El artículo 4.11 de la *Ley sobre discapacidad en la República Dominicana (núm. 5-13)* considera como persona con discapacidad a aquella «que tenga deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás».

La Constitución, por su parte, dispone que el Estado debe promover, proteger y asegurar el goce de los derechos fundamentales de estas personas, en condiciones de igualdad con las demás, incluyendo el ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades. Y, para lograr que el goce de esos derechos sea efectivo, asigna al Estado la responsabilidad de adoptar «las medidas positivas necesarias para propiciar su integración familiar, comunitaria, social, laboral, económica, cultural y política» (artículo 58).

Con estas medidas se procura equiparar con las del resto de la población las oportunidades que tienen las personas con discapacidad para acceder a bienes y servicios y, en sentido general, prevenir o compensar las desventajas que padecen ellas y sus familias en muchos aspectos de la vida. Tales desventajas se aprecian especialmente en materia de acceso efectivo a los servicios de salud, seguridad social, educación, mercado laboral, así como en su participación e integración política y social.

El desarrollo integral de las personas con discapacidad debe ser un eje transversal en la legislación y en las políticas públicas del Estado. He aquí un ejemplo: como parte de las políticas de integración laboral en su favor, en el artículo 14 de la *Ley sobre discapacidad en la República Dominicana* (núm. 5-13) encomienda al Consejo Nacional de Discapacidad «procurar que las instancias públicas y privadas garanticen la participación y la inclusión laboral de las personas con discapacidad en sus nóminas de trabajo. Esta participación nunca será inferior al cinco por ciento (5%) en el sector público y al dos por ciento (2%) en el sector privado, en entornos laborales abiertos, inclusivos, accesibles y en condiciones de igualdad con las demás».

9. EL DERECHO A LA VIVIENDA

La Constitución determina que «toda persona tiene derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales» (artículo 59). En consecuencia, no se considera como vivienda cualquier espacio o infraestructura que pueda albergar a una persona, sino aquella que resulte acorde con su dignidad.

Aunque la Constitución no proporciona un concepto de vivienda digna o adecuada, se entiende que esta debe cumplir como mínimo con ciertos requisitos relativos a la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, la asequibilidad, la habitabilidad, la ubicación e, incluso, la adecuación cultural¹⁰³.

Parece claro que no resulta factible que el Estado construya viviendas para toda la población, pero sí debe establecer las condiciones necesarias para que este derecho sea efectivo para

¹⁰³ COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general núm. 4: el derecho a una vivienda adecuada*, disponible en línea: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto> [consulta el 6 de julio de 2023].

todas las personas. Una de las medidas para lograrlo es la promoción de planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social. Estos planes deben priorizar el acceso a la propiedad inmobiliaria titulada en procura de que las personas cuenten con una vivienda propia que garantice la estabilidad y conservación del patrimonio familiar. El Estado también fomenta el acceso a una vivienda adecuada cuando crea las condiciones para que las personas ejerzan un oficio o profesión que garantice el sustento propio y el de sus familias.

Es muy importante prestar atención a la materialización del derecho a la vivienda. Se trata de una necesidad humana fundamental, que exige que las personas cuenten con un espacio seguro que les sirva de refugio y protección para sí mismas y sus familias. Debe ser, además, un lugar adecuado, seguro y apto para preservar la vida privada y familiar.

10. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

La Constitución precisa en su artículo 60 que este derecho se relaciona con la «adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez». Cabe resaltar que dicho artículo no se limita a comprometer al Estado con la adecuada protección de los trabajadores, es decir, las personas que están integradas en relaciones laborales, sino que le ordena desarrollar progresivamente la seguridad social hasta lograr el acceso universal a dicha protección.

El nivel de desarrollo de los pueblos se encuentra íntimamente ligado al impulso y eficacia de sus sistemas de seguridad social. Esta es considerada con razón la base del orden y la paz social. En un país en el que la población no se encuentre asegurada contra los riesgos de la vejez, discapacidad, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales, el caos es la norma y la proclamación del Estado Social y Democrático de Derecho una ensoñación. La *Carta de la Organización de Estados Americanos* reconoce que solo puede alcanzarse la plena realización de las aspiraciones humanas dentro de un orden social justo (artículo 45).

Existen unos principios que sustentan la seguridad social y de los cuales hace acopio la *Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (núm. 87-01)* en su artículo 3. Entre ellos se encuentra: 1) la obligatoriedad de la afiliación, cotización y participación de todos los ciudadanos e instituciones, 2) la gradualidad o progresividad en la prestación de servicios o coberturas garantizadas y 3) el equilibrio financiero, que busca una correspondencia entre las prestaciones garantizadas y el monto del financiamiento con el objetivo de asegurar la sostenibilidad del mencionado sistema (artículo 3).

No menos importante es el deber fundamental de solidaridad en materia de asistencia y seguridad social, de acuerdo con las propias posibilidades (artículo 75.9 de la Constitución). La *Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (núm. 87-01)* conecta el principio de solidaridad con

el derecho a una pensión mínima garantizada por el Estado (artículo 3). Para lograrlo establece medidas como la creación del Fondo de Solidaridad Social, incluyendo pensiones de régimen subsidiado en beneficio de la población con discapacidad, desempleada e indigente.

En definitiva, este derecho es de suma importancia para garantizar una vida acorde a la dignidad humana. Resulta una herramienta de gran valor «para combatir la discriminación y un instrumento esencial para reducir la pobreza y promover la inclusión social. Su objetivo es garantizar la seguridad de los ingresos y el apoyo en todas las etapas de la vida para todos, prestando especial atención a los más marginados».¹⁰⁴

11. EL DERECHO A LA SALUD

Hace décadas que la salud ha dejado de ser considerada como la simple ausencia de afecciones o enfermedades. El preámbulo de la *Constitución de la Organización Mundial de la Salud* ha precisado que «es un estado de completo bienestar físico, mental y social...». A su vez, el artículo 61 de nuestra Constitución dispone que «toda persona tiene derecho a una salud integral». De manera concreta, esa integralidad característica de la salud abarca medidas de educación y promoción de la misma, de prevención y curación de enfermedades, así como de rehabilitación de sus secuelas¹⁰⁵.

El numeral 1 de ese mismo artículo constitucional establece una serie de obligaciones del Estado para proteger la salud de todas las personas. Una primera tarea consiste en velar por el acceso al agua potable. El consumo humano de agua, al ser un elemento esencial para la vida, tiene prioridad sobre cualquier otro uso (artículo 15). Igualmente, el Estado debe asegurar el mejoramiento de la alimentación, de forma tal que se garantice el consumo de alimentos en cantidad y calidad suficientes. También está obligado a procurar que las personas cuenten con servicios sanitarios y condiciones higiénicas adecuadas, sin los cuales, además, no puede hablarse de vivienda digna. No podemos dejar de lado el saneamiento ambiental, ya que también la contaminación del medio ambiente en sus distintas manifestaciones es causa de muchas enfermedades y afecciones.

Asimismo, en lo que respecta a la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, el artículo 61.1 de la Constitución se refiere expresamente al deber del Estado de velar por que las personas tengan acceso a medicamentos de calidad. Los programas de vigilancia sanitaria y control de calidad de medicamentos son un componente esencial para garantizar la salud integral proclamada en la Constitución. Lo anterior explica que el artículo 114.b de la *Ley General de Salud (núm. 42-01)* indique que una de las responsabilidades del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social consiste

¹⁰⁴ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *El ACNUDH y el derecho a la seguridad social*, disponible en línea: <https://www.ohchr.org/es/social-security> [consulta el 30 de septiembre de 2023].

¹⁰⁵ Además del artículo 61 de la Constitución, puede verse el artículo 11.f de la *Ley General de Salud (núm. 42-01)*.

en «desarrollar procedimientos de autorización de medicamentos que satisfagan las garantías de eficacia, tolerancia, pureza, estabilidad e información». Esto sin desmedro de las coordinaciones interinstitucionales correspondientes para lograr este y otros propósitos vinculados al cuidado de la salud.

Las medidas de prevención y promoción de la salud resultan de vital importancia para garantizar el principio de eficiencia o equilibrio financiero del Sistema Nacional de Salud, entre otras razones porque constituyen muros de contención de potenciales enfermedades que impacten en mayor medida su sostenibilidad. Esta supone un equilibrio entre la disponibilidad de recursos y las necesidades de salud, como se afirma en el artículo 11.d de la *Ley General de Salud (núm. 42-01)*. No obstante, debemos considerar que el Estado tiene que garantizar un mínimo de prestaciones en favor de las personas para satisfacer las necesidades de salud. Existen a ese respecto distintos niveles de cobertura de procedimientos y de gastos en salud.

En este punto cabe destacar el criterio establecido por la Corte Constitucional de Colombia, que ha sido asumido nuestro Tribunal Constitucional:

El alcance del derecho fundamental a la salud impone a las entidades prestadoras de salud y al Estado –como titular de su administración– la necesidad de que la atención médica brindada a los usuarios tenga una cobertura tal que la prevención, tratamiento, recuperación o atenuación, según el caso, de las patologías que les aquejen y sus correspondientes efectos no sea una idealización carente de materialidad, ni una mera dispensación protocolaria tendiente a mantener la dinámica empresarial y mercantilista que, por errada usanza, ha matizado nuestro sistema de salud.¹⁰⁶

La iniciativa privada ocupa un lugar importante en materia de prestaciones de servicios de salud y de seguridad social, existiendo instituciones, como las administradoras de riesgos de salud y de pensiones, a las cuales la legislación confiere competencias importantes. Sin embargo, a tono con la jurisprudencia citada y la realidad, cabe considerar que ni la salud ni la seguridad social son mercancías, sino derechos fundamentales en los cuales el principio de solidaridad es vital y el rol del Estado decisivo para corregir las distorsiones del mercado y garantizar su adecuada protección.

El principio de equidad en materia de salud supone una adecuada distribución del gasto social que permita la atención integral de las necesidades de salud de todas las personas, con especial atención, como se ordena en el artículo 11.c de la *Ley General de Salud (núm. 42-01)*, hacia la población más pobre y vulnerable.

La Constitución indica que el Estado debe dar asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran (artículo 61.1). Cabe destacar que tanto la *Ley General de Salud* que acabamos de mencionar como la *Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (núm. 87-01)* concibieron

¹⁰⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, citada en TC/0111/19 de 27 de mayo de 2019, 11.35.

la articulación de distintos niveles de atención. El primer nivel es el de atención primaria o asistencia sanitaria esencial, que supone «la puerta de entrada a la red de servicios, con atención profesional básica a la población a su cargo». Se centra en acciones preventivas, de promoción, de vigilancia y seguimiento de pacientes especiales en materia de salud, abarcando, incluso, la atención domiciliaria, como indica el artículo 152 de la *Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social*. Señalamos, finalmente, que la Constitución dispone que el Estado debe combatir los vicios sociales con las medidas adecuadas y el auxilio de las convenciones y organizaciones internacionales (artículo 61.2). Aquí se incluirían las distintas adicciones, causantes de graves problemas que inciden sobre el bienestar y el desarrollo individual y social.

La garantía del derecho a la salud tiene una importancia vital para el ser humano. Contar con los cuidados médicos, medidas de lugar y tratamientos necesarios para una buena o mejor salud permite que nos desenvolvamos satisfactoriamente en los distintos ámbitos de la vida y que desarrollemos al máximo nuestro potencial como seres humanos.

12. EL DERECHO AL TRABAJO

La Constitución establece que el trabajo «es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado» (artículo 62). El Tribunal Constitucional ha señalado que el trabajo cumple un doble objetivo: «por un lado, ejerce una función social que procura el bienestar de la sociedad; por el otro, cumple una función personal que persigue proporcionar bienestar propio al ciudadano, permitiéndole satisfacer sus necesidades y disponer de poder adquisitivo en la sociedad donde se desenvuelve»¹⁰⁷.

La Constitución protege el trabajo, sea realizado de manera autónoma o subordinada, por cuenta propia o ajena. Prohíbe impedir el trabajo de los demás y obligarles a trabajar contra su voluntad (artículo 62.2). Dicho con otras palabras, está prohibido el trabajo forzoso, definido por la Organización Internacional del Trabajo 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»¹⁰⁸.

A ese respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente: «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...»¹⁰⁹.

¹⁰⁷ TC/0096/12 de 21 de diciembre de 2012, 10.m.

¹⁰⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, citada en TC/0280/21 de 8 de septiembre de 2021, 10.l.

¹⁰⁹ TC/0280/21 de 8 de septiembre de 2021, 10.k.

El trabajo promovido por la Constitución es el digno y remunerado. El respeto de la dignidad en el trabajo supone la prohibición de discriminación tanto para acceder al empleo como durante la prestación del mismo, salvo las excepciones establecidas mediante ley para proteger al trabajador (artículo 62.5). Conociendo las amplias desigualdades entre hombres y mujeres en este ámbito, el Estado debe velar por la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo (artículo 62.1). Con frecuencia, esta desigualdad se manifiesta en la prevalencia de hombres en puestos directivos y de supervisión, tanto en el sector público como en el privado.

Una remuneración justa es requisito esencial de un trabajo digno. La Constitución indica que «todo trabajador tiene derecho a un salario justo y suficiente». El salario del trabajador debe permitirle una vida acorde con su dignidad y cubrir para sí y su familia las necesidades básicas de carácter material, social e intelectual (artículo 62.9).

La satisfacción de las necesidades humanas básicas (alimentación, salud, vestido, vivienda, etcétera) no es un lujo, sino una condición indispensable para que la vida se desarrolle desde una óptica verdaderamente humana. Esto se logra mediante una retribución «efectiva, oportuna, justa y equitativa»¹¹⁰. Compete a los legisladores establecer el salario mínimo y sus formas de pago. Y, todavía en lo que respecta a la retribución, la Constitución deja bien sentado que lo que corresponde es «igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad» (artículo 62.9).

Por otro lado, la Constitución reconoce una serie de derechos básicos de los trabajadores, como son «la libertad sindical, la seguridad social, la negociación colectiva, la capacitación profesional, el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal» (artículo 62.3). Sobre la organización sindical precisa que debe ser libre y democrática, ajustándose a sus estatutos, a la Constitución y las leyes (artículo 62.4).

Reconoce también el derecho de los trabajadores a la huelga y de los empleadores al paro de las empresas privadas, con la finalidad de resolver conflictos laborales y pacíficos (artículo 62.6). Sin embargo, como todo derecho fundamental, no es absoluto, sino que su ejercicio está sujeto a ciertos límites en atención a la protección de otros bienes constitucionales. Por ello, deben disponerse, por vía de ley, las medidas necesarias para «garantizar el mantenimiento de los servicios públicos o los de utilidad pública» (artículo 62.6).

Al mismo tiempo, la Constitución declara de alto interés la aplicación de las normas laborales relativas a la nacionalización del trabajo. En este punto establece que el legislador debe disponer los aspectos relativos a la participación de los nacionales en todo trabajo y determinar el porcentaje de extranjeros que pueden prestar sus servicios a una empresa como trabajadores asalariados

¹¹⁰ TC/0096/12 de 21 de diciembre de 2012, 10.m.

(artículo 62, numerales 7 y 10). En este momento cabe recordar que, aunque en la República Dominicana las personas extranjeras tienen los mismos derechos y deberes que los nacionales, existen algunas excepciones y limitaciones establecidas por la Constitución y las leyes (artículo 25 de la Constitución).

En sentido general, la Constitución confiere al Poder Legislativo la facultad de fijar las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores. Aquí podemos citar lo relativo a las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones y la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas, así como las regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio o en cualquier otra modalidad. El Estado debe facilitar los medios a su alcance para que los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables para realizar su labor. Los empleadores, por su parte, deben garantizar a sus trabajadores condiciones de seguridad, salubridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados (artículo 62, numerales 7 y 8).

Para conseguir los fines anteriores, los poderes públicos están llamados a promover el diálogo y la concertación entre los trabajadores, los empleadores y el Estado, así como la creación de instancias integradas por trabajadores y empleadores. Se trata de una condición necesaria para construir y fortalecer de manera permanente la paz social. En este terreno, la Constitución atribuye una especial importancia al Consejo Económico y Social en tanto que órgano consultivo del Poder Ejecutivo (artículos 62 y 251).

13. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La Constitución dispone que «toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones» (artículo 63). No se trata, como puede verse, de cualquier tipo de educación, sino que la integralidad, la calidad, la permanencia y la igualdad son elementos estructurales del derecho a la educación. Su objetivo consiste en «la formación integral del ser humano a lo largo de toda su vida», procurando el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y la cultura. Se orienta al desarrollo del potencial creativo del ser humano y, no menos importante, de sus valores éticos (artículo 63.1).

El Tribunal Constitucional ha indicado que «el derecho a la educación constituye un componente básico del derecho al desarrollo, en la medida en que resulta necesario para hacer efectivos otros derechos humanos, configurándose así como condición de todo desarrollo, tanto personal como social y cultural»¹¹¹. Esto explica que, según el artículo 63.3 de la Constitución, el Estado deba

¹¹¹ TC/0058/13 de 15 de abril de 2013, 10.2.6.

garantizar la educación pública gratuita, al tiempo que la misma es declarada obligatoria en los niveles inicial, básico y medio.

La educación superior en el sistema público debe ser financiada por el Estado, garantizando que la distribución de los recursos resulte proporcional a la oferta educativa de las regiones (artículo 63.3). Además, la Constitución reconoce la autonomía universitaria y la libertad de cátedra y de enseñanza (artículo 63, numerales 7 y 12). En este sentido, corresponde a las universidades escoger sus directivas y regirse por sus propios estatutos (artículo 63.8). Todo ello, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Merece especial importancia la promoción e incentivo de la investigación, la ciencia, la tecnología y la innovación, en la medida que «favorezcan el desarrollo sostenible, el bienestar humano, la competitividad, el fortalecimiento institucional y la preservación del medio ambiente». La Constitución dispone que sean apoyadas las empresas e instituciones que realicen inversiones para estos fines (artículo 63.9).

A su vez, la Constitución establece que «la inversión del Estado en la educación, la ciencia y la tecnología deberá ser creciente y sostenida, en correspondencia con los niveles de desempeño macroeconómico del país», sin que en ningún caso puedan hacerse transferencias de fondos consignados a financiar el desarrollo de la educación, la ciencia y la tecnología (artículo 63.10). Los centros educativos, por su parte, deben incorporar el conocimiento y la aplicación de las nuevas tecnologías y de sus innovaciones (artículo 63.11).

Además, el Estado debe velar «por la gratuidad y la calidad de la educación general, el cumplimiento de sus fines y la formación moral, intelectual y física del educando. Tiene la obligación de ofertar el número de horas lectivas que aseguren el logro de los objetivos educacionales» (artículo 63.4). Asimismo, debe erradicar el analfabetismo y garantizar la educación de personas con necesidades especiales y capacidades excepcionales (artículo 63.6). Sin estas medidas, no puede hablarse de igualdad real y equidad ni en el acceso a la educación ni en la calidad de la misma. Al mismo tiempo, tales medidas propenden al desarrollo del potencial propio en la mayor medida posible, permitiendo que las personas desarrollen sus propias aptitudes y vocaciones.

También la carrera docente adquiere dimensión constitucional. Su reconocimiento se justifica por su carácter fundamental para el desarrollo de la educación y la nación dominicana. De ahí que el Estado deba procurar la profesionalización, la estabilidad y la dignificación del trabajo docente (artículo 63.5). La dignificación de las condiciones laborales del docente debe necesariamente acompañarse de un compromiso por su parte con la educación. La carrera docente implica también que los maestros conozcan y asuman sus deberes, reconociendo el rol estratégico que ocupan para garantizar el derecho a la educación y asumiendo con verdadero compromiso el trabajo que han elegido desempeñar.

Debido al impacto y función social que ejercen, los medios de comunicación públicos y privados tienen el deber de contribuir a la formación ciudadana. A su vez, para lograr el acceso universal a la información en el ámbito del derecho a la educación, el Estado está obligado a garantizar servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática (artículo 63.11).

El Estado no monopoliza los servicios educativos, sino que reconoce la iniciativa privada en la creación de instituciones y servicios de educación. Sin embargo, a causa de los fines perseguidos por la educación, la libertad de empresa en esta área está sujeta a ciertas limitaciones y controles por parte del Estado (artículo 63.12).

Por último, recordamos que, con la finalidad de formar ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes, la Constitución de 2010 introduce con carácter obligatorio en todos los niveles del sistema educativo nacional «la instrucción en la formación social y cívica, la enseñanza de la Constitución, de los derechos y garantías fundamentales, de los valores patrios y de los principios de convivencia pacífica» (artículo 63.13). Pero es la Constitución, a nuestro entender, el lugar en el que convergen los principios y reglas básicas de todas estas materias.

LOS DERECHOS CULTURALES, DEPORTIVOS, COLECTIVOS Y DIFUSOS Y DEL MEDIO AMBIENTE

Los derechos culturales, deportivos, colectivos y difusos y del medio ambiente forman parte del catálogo de derechos humanos, integrándose, más exactamente, algunos de ellos en la segunda generación y otros en la tercera. Además, estos derechos son reconocidos por nuestra Constitución como fundamentales, razón por la cual en esta unidad nos proponemos conocer su contenido, la organización administrativa del Estado para su protección y las principales precisiones sobre sus respectivos alcances llevadas a cabo por nuestro Tribunal Constitucional en su condición de intérprete definitivo de la Constitución.

1. LOS DERECHOS CULTURALES Y DEPORTIVOS

1.1. Generalidades

La Constitución, como decimos, atribuye a los derechos culturales y deportivos el rango de fundamentales. Ambos tipos de derechos suelen clasificarse entre los de segunda generación, que se caracterizan por fomentar la igualdad entre las personas, ofreciéndoles las mismas oportunidades para desarrollar sus capacidades y disfrutar de un cierto estándar de bienestar.

A propósito de los derechos culturales y deportivos, como luego sucederá también con los colectivos y difusos y los del medio ambiente, tenemos que distinguir entre el derecho que asiste a las personas y el correspondiente deber del Estado. Estos derechos configurados constitucionalmente reconocen facultades a los particulares y, al mismo tiempo, asignan un conjunto de deberes al Estado con vistas a hacer efectiva la protección de los mismos.

1.2. Los derechos culturales

El artículo 1.1 de la *Ley que crea la Secretaría de Estado de Cultura (núm. 41-00)* define la cultura como «el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprenden además de las artes y las letras, modos de vida y de convivencia, derechos humanos, sistemas de valores y símbolos, tradiciones y creencias, asumidos por la conciencia colectiva como propios».

Son propios de la cultura dominicana, entre otros, elementos tan diversos como: 1) la música: el merengue, la bachata o el dembow; 2) comidas y bebidas: el sancocho, el casabe o el ron; 3) expresiones folclóricas: el carnaval de La Vega o las comparsas tradicionales de los distintos pueblos; 4) manifestaciones religiosas: la devoción por las Vírgenes de la Altagracia y de Las Mercedes; 5) elementos artísticos: las muñecas sin rostro o las novelas de Juan Bosch y 6) el patrimonio histórico material e inmaterial: la Zona Colonial o la Universidad Primada de América.

La *Ley núm. 41-00* que acabamos de mencionar precisa al respecto que «la cultura dominicana en sus múltiples manifestaciones constituye la base de la nacionalidad y de la actividad propia de la sociedad dominicana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los dominicanos y dominicanas» (artículo 2.1).

Así, partiendo de la anterior definición de cultura, podemos entender los derechos culturales como el conjunto de normas que tienen como finalidad la protección de ese conglomerado tan variado de elementos que integran la cultura.

El derecho a la cultura fue expresamente establecido como fundamental por la reforma constitucional del año 2010. Sin embargo, varios acuerdos internacionales suscritos por la República Dominicana con anterioridad a ese año reconocen el derecho a la cultura como un derecho humano. Es el caso de la *Declaración universal de derechos humanos*, el *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* y la *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*.

Entre los valores que protege el derecho a la cultura se encuentran 1) la identidad, individual y colectiva, y su importancia para el desarrollo integral y sostenible; 2) el respeto de los derechos humanos; 3) la convivencia pacífica y la comprensión entre los pueblos; 4) la democracia participativa; 5) la solidaridad; 6) la interculturalidad; 7) el pluralismo; 8) la tolerancia; 9) la igualdad entre los sexos y 10) la cooperación internacional basada en un orden político y económico justo. De ahí la importancia del derecho a la cultura tanto para el individuo como para la sociedad y su desarrollo.

Por eso, tal como señala la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el patrimonio cultural en sus distintas modalidades enriquece nuestras vidas de variadas formas, convirtiéndose en un poderoso impulso natural de la creatividad y la innovación, elementos de vital importancia para afrontar los problemas del mundo contemporáneo¹¹².

En lo que respecta a las facultades que el derecho a la cultura establece para los particulares, la primera parte del artículo 64 señala que «toda persona tiene derecho a participar y actuar con libertad y sin censura en la vida cultural de la Nación, al pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales, de los avances científicos y de la producción artística y literaria».

¹¹² UNESCO, *La preservación del patrimonio cultural, una auténtica fuerza para construir un mundo mejor*, disponible en línea: <https://www.unesco.org/es/cultural-heritage-7-successes-unescos-preservation-work?hub=365> [consulta el 23 de junio de 2023].

Ahora bien, el disfrute del derecho a la cultura solo es posible si el Estado cumple con el conjunto de obligaciones que el ordenamiento jurídico pone a su cargo. En este sentido, es ese mismo artículo 64 el que precisa que el Estado dominicano:

- 1) *Establecerá políticas que promuevan y estimulen, en los ámbitos nacionales e internacionales, las diversas manifestaciones y expresiones científicas, artísticas y populares de la cultura dominicana e incentivará y apoyará los esfuerzos de personas, instituciones y comunidades que desarrollen o financien planes y actividades culturales;*
- 2) *Garantizará la libertad de expresión y la creación cultural, así como el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades y promoverá la diversidad cultural, la cooperación y el intercambio entre naciones;*
- 3) *Reconocerá el valor de la identidad cultural, individual y colectiva, su importancia para el desarrollo integral y sostenible, el crecimiento económico, la innovación y el bienestar humano, mediante el apoyo y difusión de la investigación científica y la producción cultural. Protegerá la dignidad e integridad de los trabajadores de la cultura;*
- 4) *El patrimonio cultural de la Nación, material e inmaterial, está bajo la salvaguarda del Estado que garantizará su protección, enriquecimiento, conservación, restauración y puesta en valor. Los bienes del patrimonio cultural de la Nación, cuya propiedad sea estatal o hayan sido adquiridos por el Estado, son inalienables e inembargables y dicha titularidad, imprescriptible. Los bienes patrimoniales en manos privadas y los bienes del patrimonio cultural subacuático serán igualmente protegidos ante la exportación ilícita y el expolio. La ley regulará la adquisición de los mismos.*

El órgano rector de la Administración Pública dominicana en materia de cultura es el Ministerio de Cultura, el cual tiene a su cargo, entre otras, las siguientes responsabilidades: 1) garantizar el derecho de las personas a participar de la vida cultural y a gozar de los beneficios que esta promueve, 2) preservar el patrimonio cultural de la Nación y 3) apoyar y estimular las distintas iniciativas culturales que surjan en los diversos ámbitos de la vida social en todo el territorio nacional.

Además de la *Ley núm. 41-00*, existen en esta materia otras normas que concretizan el alcance del derecho a la cultura, tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional, es el caso, por ejemplo, de la *Ley sobre el Patrimonio Cultural de la Nación (núm. 318)*. Y a nivel internacional, el de la *Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural*.

En su esfera de aplicación, ambos instrumentos normativos tienen como objetivo promover la identificación, protección y preservación del patrimonio cultural. Más concretamente, a los fines de poder garantizar una protección efectiva de los bienes que integran este patrimonio, disponen que existan, entre otros, mecanismos de catalogación de los mismos. Así tenemos, por ejemplo, que, entre las previsiones que establece esa *Convención*, se encuentra el establecimiento de una 'lista del patrimonio mundial' que integre los bienes del patrimonio cultural y del patrimonio natural

por su valor excepcionalmente universal. En la República Dominicana forman parte de esta lista tanto la Ciudad Colonial de Santo Domingo como una serie de primicias de América, tales como el primer clamor por la justicia en este continente, la primera cepa de plátano, el primer azúcar elaborado, la primera universidad y la primera Diócesis y Arquidiócesis.

Digamos, por otro lado, que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de decidir sobre casos en los que ha estado en juego la protección del derecho fundamental a la cultura. Vamos a hacer referencia a cinco de ellas porque, como dijimos en la unidad II, forman parte del bloque de constitucionalidad de nuestro ordenamiento jurídico.

A) Respecto de la necesidad de protección del Carnaval de La Vega, expresión cultural que forma parte del patrimonio folclórico de la Nación, el Tribunal estableció que «es una obligación del Estado conservar el desarrollo y montaje del carnaval vegano, ya que este evento cultural tiene un alcance no sólo nacional, sino también internacional, y su limitación afecta los derechos colectivos de todos los dominicanos, así como de todos los extranjeros que se dan cita en dicha actividad»¹¹³.

B) En el ámbito de la expresión artística cinematográfica, el Tribunal Constitucional valoró como conforme a la Constitución un convenio en esta materia, tras indicar que «contiene en su texto una serie de disposiciones que pueden considerarse, específicamente para el ámbito cinematográfico y audiovisual, que complementan los derechos fundamentales culturales y deportivos, ampliando las garantías y desarrollo de este género de la cultura»¹¹⁴.

C) Asimismo, en el marco de su compromiso con la preservación en la memoria patria de la trayectoria y de los aportes de sus próceres –parte de nuestra cultura–, dada la ausencia de los restos físicos del coronel Caamaño Deñó y la probabilidad de que no puedan ser encontrados, esa Alta Corte exhortó a la realización de un acto *in-memoriam*, consistente en el traslado simbólico de la figura del héroe nacional al Panteón de la Patria.

En su decisión señaló que dicha exhortación se corresponde con el deber del Estado dominicano de exaltar al más alto espacio de homenaje nacional, el Panteón de la Patria, a los héroes y patriotas dominicanos que lucharon y dieron su vida por la democracia, el respeto por la Constitución, los derechos fundamentales y el bienestar social de todos los dominicanos. Todo ello, de conformidad con el considerando séptimo de la *Ley que ordena exaltar al Coronel Francisco Alberto Caamaño Deñó Al Panteón de la Patria (núm. 4-13)*¹¹⁵.

D) De igual modo, al ser interpelado sobre la demolición sin la correspondiente autorización de un inmueble ubicado en el Centro Histórico de la ciudad de San Pedro de Macorís, el Tribunal Constitucional

¹¹³ TC/0758/17 de 7 de diciembre de 2017, 9.m.

¹¹⁴ TC/0626/15 de 18 de diciembre de 2015, 2.6.3.

¹¹⁵ TC/0071/15 de 23 de abril de 2015.

precisó que «en virtud de lo que señala el artículo 11 de la Ley núm. 318 sobre Patrimonio Cultural, es indudable la existencia de una prohibición expresa para que los propietarios de aquellos bienes que tengan valor patrimonial puedan proceder a su destrucción o alteración sin contar con la autorización de la Dirección Nacional de Patrimonio Monumental»¹¹⁶.

E) Finalmente y en ese mismo orden, el Tribunal Constitucional valoró como conforme a derecho la decisión emitida por la Dirección Nacional de Patrimonio Monumental del Ministerio de Cultura, la cual había rechazado la solicitud de demolición de unos inmuebles que forman parte del inventario de inmuebles con valor patrimonial del sector de Gazcue. A ese respecto declaró que «al entrar el bien inmueble... en la categoría de bienes que forman parte del patrimonio cultural de República Dominicana es un deber del Estado garantizar su salvaguarda, protección y enriquecimiento»¹¹⁷.

1.3. Los derechos deportivos

La Real Academia de la Lengua Española define el término deporte como «actividad física, ejercida como juego o competición, cuya práctica supone entrenamiento y sujeción a normas». El artículo 1 de nuestra *Ley General de Deportes (No. 356-05)* precisa que «su práctica estará orientada esencialmente a la formación integral de los ciudadanos en lo físico, intelectual y moral, a fin de contribuir al bienestar social de nuestro país». El deporte más popular en la República Dominicana es el béisbol o pelota, sin olvidar otros también practicados, como son: voleibol, baloncesto, fútbol, natación, softbol y atletismo.

Ya hemos precisado anteriormente que el artículo 65 de la Constitución dominicana reconoce como fundamental el derecho al deporte, a propósito del cual, como sucede con los demás derechos, se establece una serie de facultades de los particulares y de obligaciones de los poderes públicos.

Pues bien, en lo que respecta a las facultades de los particulares, dicho artículo establece que «toda persona tiene derecho a la educación física, al deporte y la recreación». Notemos que el alcance de dicho derecho no se limita a la práctica de un deporte, sino que abarca también las actividades lúdicas o recreativas, las cuales pueden no tener un carácter deportivo. Engloba, asimismo, el concepto de educación física, que va más allá del mero ejercicio físico, incluyendo, entre otros, conocimientos sobre la importancia de dicho ejercicio para la salud física y mental y sobre los riesgos que ocasionalmente implica. Y es que el deporte es importante para la salud integral.

Los deberes que el derecho al deporte impone a los poderes públicos se encuentran presentes en la segunda parte del artículo, allí donde se establece:

¹¹⁶ TC/0125/18 de 4 de julio de 2018, 10.x.

¹¹⁷ TC/0037/16 de 29 de enero de 2016, 10.n.

Corresponde al Estado, en colaboración con los centros de enseñanza y las organizaciones deportivas, fomentar, incentivar y apoyar la práctica y difusión de estas actividades. Por tanto:

1) El Estado asume el deporte y la recreación como política pública de educación y salud y garantiza la educación física y el deporte escolar en todos los niveles del sistema educativo, conforme a la ley;

2) La ley dispondrá los recursos, estímulos e incentivos para la promoción del deporte para todos y todas, la atención integral de los deportistas, el apoyo al deporte de alta competición, a los programas y actividades deportivas en el país y en el exterior.

El órgano rector de la Administración Pública dominicana en materia de deporte es el Ministerio de Deportes y Recreación. En lo que respecta a sus funciones, la *Ley general de deportes* precisa en su artículo 22 que es la entidad encargada de organizar, dirigir, regular y ejecutar todas las actividades deportivas y recreativas del país, independientemente de su tipo. También debe asistir a las autoridades educativas en el desarrollo de los programas nacionales de educación física y deportes, siguiendo los planes y lineamientos oficialmente establecidos a ese respecto. Sabemos que, como parte del cumplimiento de esas funciones, los centros educativos preuniversitarios incorporan la educación física como asignatura obligatoria en todos los niveles.

Al mismo tiempo, para la proyección del movimiento olímpico, la difusión de sus ideales y la representación internacional del movimiento nacional se creó el Comité Olímpico Dominicano. A él corresponde la representación exclusiva de nuestro país ante el Comité Olímpico Internacional y los organismos deportivos afines.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de proteger también este derecho. En un caso sobre el uso y disposición de una cancha construida por el Estado para fines comunitarios, el Tribunal consideró que constituye una violación al derecho fundamental al deporte la actitud de la Junta de Vecinos de impedir el uso y disfrute del bien público tanto por parte de los demás vecinos y moradores del sector como de cualquier otro ciudadano que así lo requiera, siempre, evidentemente, en el marco del respeto de las reglas de convivencia y de los derechos de los demás¹¹⁸.

2. LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL MEDIO AMBIENTE

2.1. Concepto de derechos colectivos y difusos

Se trata de derechos que, por su naturaleza, no tienen como titulares a las personas individualmente tomadas, sino a una colectividad, tanto si esta se encuentra determinada como si no. De manera que los bienes jurídicos protegidos por estos derechos no son de interés meramente individual,

¹¹⁸ TC/0217/21 de 28 de julio de 2021, 12.6.ii.

sino que trascienden a toda una pluralidad de personas, e incluso a generaciones futuras. De ahí que estos derechos sean también llamados de solidaridad o de los pueblos.

Los derechos colectivos se refieren al conjunto de intereses protegidos por el ordenamiento jurídico que afectan a una colectividad de personas claramente identificables, como podrían ser los empleados de una empresa, los vecinos de un municipio o los estudiantes de una escuela, entre otros. Como ejemplo de este tipo de intereses podemos mencionar la afectación que sufren las personas que viven y trabajan en el municipio de Haina como consecuencia de los problemas ambientales del municipio.

En cambio, son difusos aquellos intereses que no pertenecen a una persona determinada, ya sea física o jurídica, sino más bien a «una comunidad amorfa, fluida y flexible, con identidad social pero sin personalidad jurídica»¹¹⁹. A este respecto y volviendo al anterior ejemplo del municipio de Haina, la contaminación que allí se produce afecta no solo a las personas que viven y trabajan en ese municipio, sino a todas aquellas otras que frecuentamos la zona en un momento determinado. También podemos sufrir de forma indirecta los efectos adversos de la contaminación que producen las actividades industriales de la zona, a través del aire, de los suelos y de las aguas –ríos y mar–, daños que trascienden a la colectividad de las personas que viven y trabajan en Haina.

Los derechos colectivos y difusos que reconoce expresamente nuestra constitución son los establecidos en su artículo 66, a saber: 1) La conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y la flora, 2) la protección del medio ambiente y 3) la preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico y arquitectónico.

El hecho de que nuestra Constitución, además de elevar al rango de fundamentales los derechos a un medio ambiente sano y a la cultura, los haya reconocido como derechos colectivos y difusos da cuenta de la importancia que revisten la protección del medio ambiente y la preservación del patrimonio cultural para la colectividad social y para el bienestar de cada uno, no solo los integrantes de las presentes generaciones, sino también los de las futuras.

2.2. Derecho a un medio ambiente sano

El calentamiento global es uno de los grandes problemas que está confrontando actualmente la humanidad. No se trata de una de esas variaciones naturales experimentadas por el planeta a lo largo de su historia, sino de aumentos muy anómalos de temperatura generados por la acción humana. Los científicos señalan como causa principal la quema de combustibles fósiles en actividades de

¹¹⁹ GIDI (Antonio), *Derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, citado por AGUIRREZABAL GRÜNSTEIN (Maite), «Algunas precisiones en torno a los intereses supraindividuales (colectivos y difusos)», *Revista Chilena de Derecho*, vol. 33, núm. 1, p. 74, disponible en línea: <https://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v33n1/art05.pdf> [consulta el 18 de septiembre de 2023].

producción y transporte que emiten a la atmósfera gases de efecto invernadero. Otras causas son el desmonte de bosques, el uso excesivo de fertilizantes y los vertederos de basura.

Dicho calentamiento está produciendo un verdadero cambio climático, cuyas consecuencias ya están siendo graves, pero lo serán muchísimo más para las futuras generaciones si no revertimos la tendencia. Tales consecuencias «son, entre otras, sequías intensas, escasez de agua, incendios graves, aumento del nivel del mar, inundaciones, deshielo de los polos, tormentas catastróficas y disminución de la biodiversidad»¹²⁰.

Son muchas las personas, pertenecientes sobre todo a las comunidades más pobres y vulnerables, que ya están experimentando en propia carne tales consecuencias. Ven cómo se van degradando progresivamente sus ecosistemas, sus condiciones de producción, su seguridad alimentaria y su salud.

Este deterioro sufrido por nuestro planeta durante las últimas décadas ha puesto en alerta a la comunidad científica, cuyos resultados investigativos se encuentran a la base de la adopción de una serie de instrumentos que pretenden garantizar la protección del medio ambiente.

Las principales iniciativas en esta materia han tenido lugar en el ámbito internacional. La primera conferencia mundial sobre el medio ambiente fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, que contó con la asistencia de representantes de 113 países, 19 organismos intergubernamentales y más de 400 organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. En el marco de esta conferencia se creó el Programa de las Naciones Unidas para la Protección del Medio Ambiente y se adoptó la *Declaración de Estocolmo*.

A este importante evento le siguió la asunción por parte de la comunidad internacional del concepto de desarrollo sostenible, acuñado por el conocido como *Informe Brundtland* para las Naciones Unidas en 1987. Dicho informe definió el desarrollo sostenible como «aquél que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias»¹²¹ y distinguió en él tres dimensiones: la económica, la social y la ambiental.

El objetivo del desarrollo sostenible consiste en que, en los distintos ámbitos de la vida del ser humano, estas tres dimensiones puedan interactuar de forma armónica, sin que se produzcan excesos en una de ellas que pongan en riesgo su equilibrio con las otras dos. Con el cumplimiento de esta fórmula que propone el concepto de desarrollo sostenible se garantiza la renovación constante, en concordancia con la capacidad de recuperación de cada ecosistema, de todo aquello

¹²⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Datos sobre la acción climática*, disponible en línea: <https://www.un.org/es/climatechange/science/key-findings#physical-science> [consulta el 12 de octubre de 2023].

¹²¹ COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, *Nuestro futuro común*, n. 27, disponible en línea: https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf [consulta el 1 de julio de 2023].

que nos brinda la naturaleza y que es necesario para la vida y el bienestar, tanto de las presentes generaciones como de las futuras.

Desde la publicación del *Informe Brundtland*, el concepto de desarrollo sostenible ha sido ampliamente utilizado. Como uno de los casos más significativos del extendido uso de este concepto, mencionamos que todos los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron en 2015 la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*¹²². Se trata de un plan de acción que contiene 17 objetivos y 169 metas de carácter integrado e indivisible que conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible antes mencionadas.

Los 17 objetivos de desarrollo sostenible que plantea la Agenda 2030 son los siguientes: 1) fin de la pobreza, 2) hambre cero, 3) salud y bienestar, 4) educación de calidad, 5) igualdad de género, 6) agua limpia y saneamiento, 7) energía asequible y no contaminante, 8) trabajo decente y crecimiento económico, 9) industria, innovación e infraestructuras, 10) reducción de las desigualdades, 11) ciudades y comunidades sostenibles, 12) producción y consumo responsables, 13) acción por el clima, 14) vida submarina, 15) vida de ecosistemas terrestres, 16) paz, justicia e instituciones sólidas y 17) alianzas para lograr los objetivos.

El artículo 67 de la Constitución reconoce como fundamental el derecho a un medio ambiente sano. En la parte capital de este artículo se precisa como «deberes del Estado prevenir la contaminación, proteger y mantener el medio ambiente en provecho de las presentes y futuras generaciones».

A partir de este mandato principal, en el numeral 1 de ese mismo artículo se establecen, a modo de consecuencia, las facultades que se atribuyen a los particulares: «Toda persona tiene derecho, tanto de modo individual como colectivo, al uso y goce sostenible de los recursos naturales: a habitar en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo y preservación de las distintas formas de vida, del paisaje y de la naturaleza».

El cumplimiento del deber de protección del medio ambiente asignado por la Constitución al Estado exige la realización de una larga lista de tareas, algunas de las cuales vienen precisadas en el propio texto constitucional. Ese mismo artículo 67 establece taxativamente en sus siguientes numerales:

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;

3) El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías y energías alternativas no contaminantes;

¹²² ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Resolución No. 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, disponible en línea: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf [consulta el 1 de julio de 2023].

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;

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.

Una de las características principales del derecho a un medio ambiente sano consiste en su estrecha vinculación con otros derechos de igual jerarquía. La degradación severa del medio ambiente afecta muy negativamente al bienestar de las personas porque limita notablemente las posibilidades de disfrute de otros derechos, también de rango fundamental, como el derecho a la vida, a la salud o a la intimidad. Con ello se va minando el respeto de la dignidad humana, fundamento de todos los derechos.

El órgano rector en materia de medio ambiente es el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, creado mediante la *Ley que crea la Secretaría de Estado de medio ambiente y recursos naturales (núm. 64-00)*. Con la aprobación de esta ley se reorganizó toda la gestión medioambiental en la República Dominicana, transfiriendo a este nuevo ministerio todas las funciones en materia de medio ambiente y concentrando en la nueva estructura todas las instituciones que anteriormente desempeñaban funciones de este tipo en la Administración central.

Entre las novedades aportadas por esta ley debemos mencionar la regulación del derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano en un momento en que todavía no había sido aprobada la reforma constitucional de 2010. También resultó novedosa la regulación de determinadas técnicas modernas para la protección y gestión de los recursos naturales, tales como 1) el estudio de evaluación de impacto ambiental, 2) el sistema de consulta pública para la autorización de proyectos de impacto, 3) la determinación de las sanciones en base al criterio de salarios mínimos para que no pierda vigencia su función de castigo al infractor y 4) el establecimiento de un sistema de responsabilidad objetiva frente a la comisión de daños ambientales, entre otras.

Algunas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional han contribuido a delimitar mejor el alcance de protección del derecho a un medio ambiente sano. Entre ellas, la que ordena la paralización de los trabajos de explotación minera realizados por la sociedad comercial Falconbridge Dominicana, S. A. en Loma Miranda (provincia La Vega). A ese respecto, el Tribunal señaló que:

En este punto, debemos precisar que las medidas destinadas a la preservación del medio ambiente, al tener un alcance general que traspasa el ámbito nacional, por propugnar, como parte del sostenimiento ecológico del planeta, la protección de los recursos eco sistémicos, hidrológicos y de biodiversidad existentes en cada Estado, la misma deviene en configurar la

existencia de un derecho colectivo y difuso que tiene un alcance supranacional, que encierra el compromiso de que cada nación le otorgue preponderancia a la aplicabilidad de la misma en aquellos casos en que una actividad pueda o esté afectando de forma negativa ese sostenimiento, o ponga en riesgo el resguardo ecológico del país.

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 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.¹²³

Otras decisiones reseñables del Tribunal Constitucional en lo que respecta al alcance del derecho a un medio ambiente sano en sus diversos aspectos han sido las siguientes:

- Consideró conforme a derecho la orden dictada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de paralización de las operaciones y de incautación de los equipos y madera encontrados en las instalaciones de un aserradero que funcionaba clandestinamente en la comunidad de Pinar Quemado¹²⁴.
- Rechazó la instalación de un aserradero dentro del área comprendida en el Parque Nacional Juan Bautista Pérez Rancier de Valle Nuevo¹²⁵.
- Se pronunció sobre el nivel de ruido producido por un centro recreativo, considerado como un episodio de contaminación acústica, ordenando el control del mismo dentro de los niveles legalmente establecidos¹²⁶.
- Confirmó la decisión que ordenaba la suspensión de los trabajos de ebanistería de una tienda de muebles en razón de los fuertes ruidos producidos por la actividad y de la emisión de partículas sólidas¹²⁷.
- Validó la decisión de retiro de propaganda política en un momento en que todavía no se había realizado la proclama electoral, argumentando que la saturación propagandística en esas circunstancias constituye un caso de contaminación visual¹²⁸.

¹²³ TC/0167/13 de 17 de septiembre de 2013, 10.32-33.

¹²⁴ TC/0372/19 de 18 de septiembre de 2019.

¹²⁵ TC/0021/17 de 18 de enero de 2017.

¹²⁶ TC/0392/19 de 1 de octubre de 2019.

¹²⁷ TC/0384/16 de 11 de agosto de 2016.

¹²⁸ TC/0307/16 de 20 de julio de 2016.

2.3. El derecho al agua

El agua es un recurso indispensable para la vida. En 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el derecho humano al agua y el saneamiento, comprendiendo el saneamiento básico, el acceso al agua segura, la disposición de las heces fecales y el manejo de la basura. En la motivación de dicha decisión, se dijo «profundamente preocupada porque aproximadamente 884 millones de personas carecen de acceso a agua potable y más de 2.600 millones de personas no tienen acceso a saneamiento básico, y alarmada porque cada año fallecen aproximadamente 1,5 millones de niños menores de 5 años y se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento»¹²⁹.

La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, por su parte, incluye como objetivo número 6 «garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos»¹³⁰.

He aquí algunos datos relativos a nuestro país: «La proporción con acceso a agua de la red pública dentro o fuera de la vivienda se ha mantenido alrededor de 93% y en torno al 54% si solo se considera dentro de la vivienda, con marcada discontinuidad en el suministro del servicio y una amplia brecha de acceso según lugar de residencia y nivel socioeconómico de las familias. El porcentaje de la población que dispone de servicios de saneamiento gestionados de manera segura ha sido estimado en 54.4%»¹³¹.

Pues bien, en consonancia con la importancia que reviste el agua como bien imprescindible para la vida, la Constitución lo declara en su artículo 15 «patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida». Asimismo, establece que el consumo humano del mismo resulta prioritario respecto de cualquier otro uso.

Para proteger este bien, la Constitución declara que las cuencas altas de los ríos y las zonas de biodiversidad endémica, nativa y migratoria son objeto de protección especial por parte del Estado para poder así garantizar su gestión como bienes fundamentales para de la Nación (artículo 15, párrafo).

Ahora bien, el derecho constitucional al acceso al agua potable se establece en el artículo 61 como parte del derecho a la salud, en términos de que el Estado debe velar por el acceso a ese bien. En su esencia, este derecho tiene dos facetas: 1) la libertad del acceso al agua para la satisfacción de las necesidades vitales y 2) el derecho al suministro domiciliario de agua potable.

¹²⁹ Resolución No. 64/292 de 28 de julio de 2010, disponible en línea: <https://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain/opedocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cc9270b2> [consulta el 10 de julio de 2023].

¹³⁰ Resolución No. 70/1, citada.

¹³¹ COMISIÓN OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, *Informe nacional voluntario 2021. Crecimiento con equidad y respeto al medio ambiente*, p. 13, disponible en línea: <https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/DGIP/Informe%20nacional%20voluntario/Informe%20Nacional%20Voluntario%202021-RD.pdf> [consulta el 19 de julio de 2023].

Sobre esa segunda faceta, el Tribunal Constitucional declaró que «los sistemas de abastecimiento de agua potable son considerados parte integral de los servicios de salud que los Estados tienen que proporcionar a toda la población, bajo el entendido de que este “(...) es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud”»¹³².

En este mismo sentido, el artículo 42 de la *Ley general de salud (núm. 42-01)* dispone que «el agua destinada al consumo humano deberá tener la calidad sanitaria y los micronutrientes establecidos en las normas nacionales e internacionales».

Señalamos, por último, que, ante la privación de suministro de agua a un condómino por impago del mantenimiento, el Tribunal Constitucional ha protegido de forma reforzada el derecho a acceder al suministro domiciliario del agua potable. He aquí su argumento: «Nada justifica la suspensión o racionalización del servicio público de agua, pues esto supone una interferencia en este derecho que vulnera la dignidad humana y atenta contra el derecho a la salud, de modo que dada la importancia de este recurso natural, el mismo goza de una protección reforzada a nivel constitucional»¹³³.

2.4. La especial protección y el aprovechamiento de los recursos naturales y de las áreas protegidas

El artículo 16.2 de la *Ley que crea la Secretaría de Estado de medio ambiente y recursos naturales (núm. 64-00)* define como área protegida «una porción de terreno y/o mar especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de elementos significativos de biodiversidad y de recursos naturales y culturales asociados, manejados por mandato legal y otros medios efectivos».

Al declarar una zona como área protegida se persigue garantizar una mayor protección de esos recursos naturales que constituyen una parte importante de la biodiversidad nacional, así como garantizar la prestación de los servicios ambientales que estas áreas producen para las generaciones presentes y futuras. Entre estos servicios podemos mencionar la captación y filtración de agua, la mitigación de los efectos del cambio climático, la generación de oxígeno y la asimilación de diversos contaminantes, la protección de la biodiversidad y la retención del suelo, el refugio de fauna silvestre y la belleza paisajística, entre otros.

El artículo 16 de la Constitución reconoce la especial relevancia de las áreas protegidas para la vida y, en consecuencia, las dota de un sistema de protección reforzado. En este sentido, por un lado, declara que «la vida silvestre, las unidades de conservación que conforman el Sistema Nacional de

¹³² TC/0049/12 de 15 de octubre de 2012, 10.k. La cita incorporada es de la *Observación general núm. 15 del Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales* del año 2002.

¹³³ TC/0482/16 de 18 de octubre de 2016, 10.1.r.

Áreas Protegidas y los ecosistemas y especies que contiene constituyen bienes patrimoniales de la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles». Y, por el otro, establece que sus límites «sólo pueden ser reducidos por ley con la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional».

La precisión de que compete al Congreso Nacional reducir mediante ley el sistema de protección previsto para un área protegida tiene la importancia de permitir que las decisiones que versen sobre la protección y aprovechamiento de las mismas sean más democráticas.

El estándar de protección de estas áreas que establece la Constitución se concretiza a través de la aplicación de la *Ley sectorial de áreas protegidas (núm. 202-04)*. En el párrafo I de su artículo 6, esta ley establece que corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su condición de órgano rector en materia de medio ambiente, «definir políticas, administrar, reglamentar, orientar y programar el manejo y desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas». Estas funciones son realizadas, más concretamente, a través del Viceministerio de Áreas Protegidas y Biodiversidad.

La ley sectorial de áreas protegidas divide estas áreas en distintas categorías, en función de los tipos de bienes ambientales que integran y de la prioridad de protección de los mismos para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Conforme a estos criterios, descritos en el artículo 14 de la mencionada ley, dichas áreas pueden ser: 1) áreas de protección estricta, 2) parques nacionales, 3) monumentos naturales, 4) áreas de manejo de hábitat/especies, 5) reservas naturales y 6) paisajes protegidos. Cada una de estas categorías puede estar integrada, a su vez, por subcategorías.

A) Las áreas de protección estricta, que son las que gozan del más alto nivel de protección, están integradas por zonas terrestres o marinas que poseen ecosistemas representativos o excepcionales. Entre ellas se encuentran las reservas científicas Ébano Verde y Loma Quita Espuela, así como los Santuarios de los Bancos de Mamíferos Marinos de La Plata y La Navidad y de Estero Hondo.

B) Los parques nacionales tienen como objetivos 1) proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas de gran relevancia ecológica o belleza escénica, con cobertura boscosa o sin ella, o con vida submarina, 2) evitar explotaciones y ocupaciones intensivas que alteren sus ecosistemas y 3) proveer la base para crear las oportunidades de esparcimiento espiritual, de actividades científicas, educativas, recreacionales y turísticas.

Entre los usos permitidos de los parques nacionales se encuentran: 1) investigación científica, 2) educación, 3) recreación, 4) turismo de naturaleza o ecoturismo, 5) infraestructura de protección y para investigación e 6) infraestructura para uso público o ecoturismo en las zonas y con las características específicas definidas por el plan de manejo y autorizadas por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Entre los principales parques nacionales con los que contamos se encuentran los siguientes: Armando Bermúdez, Valle Nuevo, Nalga de Maco, Lago Enriquillo e Isla Cabritos, Sierra de Bahoruco, Los Haitises y Jaragua.

C) Los monumentos naturales, según el artículo 2 de la *Ley sectorial de áreas protegidas (núm. 202-04)*, son aquellas áreas protegidas que «contengan uno o más rasgos naturales-específicos o naturales-culturales que posean un valor sobresaliente o único debido a su rareza intrínseca, a sus cualidades estéticas representativas o a su significación natural-cultural».

Entre los monumentos que integran esta categoría se encuentran el Cabo Francés Viejo, Salto El Limón y las Dunas de las Calderas.

D) Las áreas de protección especial, por su parte, tienen como objetivo preservar y proteger elementos naturales específicos de importancia 1) por sus componentes bióticos, estéticos y culturales, 2) por su función como hábitats para la reproducción de especies y 3) por el potencial de los beneficios económicos que puedan derivarse de las actividades turísticas en estas áreas.

Los usos permitidos en esta categoría incluyen 1) investigación científica, 2) educación, 3) recreación, 4) turismo de naturaleza o ecoturismo, 5) infraestructura de recreo, protección e investigación, 6) infraestructura para uso público y ecoturismo con las características específicas definidas por su plan de manejo y autorizadas por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como 7) los usos y actividades tradicionales, de acuerdo con el plan de manejo y la zonificación.

Entre las áreas protegidas que pertenecen a esta categoría se encuentran Isla Catalina, Pico Diego de Ocampo, Río Cumayasa y Cueva de las Maravillas, Cabo Samaná, Cerro de San Francisco, Cueva de los Tres Ojos de Santo Domingo y Monumento Natural Miguel Domingo Fuerte.

E) Las reservas naturales tienen como objetivo garantizar condiciones naturales para proteger especies, grupos de especies, comunidades bióticas o características físicas que requieren manipulación artificial para su perpetuación. Con ellas se aseguran, además, los beneficios económicos derivados de actividades ecoturísticas y del aprovechamiento sostenible de sus recursos, como el agua o la madera.

Entre los usos permitidos de una reserva natural se encuentran 1) el aprovechamiento controlado de sus recursos, 2) usos y actividades tradicionales, 3) educación, 4) recreación, 5) turismo de naturaleza o ecoturismo e 6) infraestructuras de aprovechamiento sostenible para un plan de manejo.

Entre las reservas naturales podemos mencionar: Río Chacuey, Manglares de Puerto Viejo, Laguna Cabral o Rincón, Río Soco y Ría Maimón, Mirador del Atlántico, Carretera Bayacanes-Jarabacoa, y Vía Panorámica Costa Azul.

F) Finalmente, los paisajes protegidos tienen como objetivos 1) mantener paisajes característicos de una interacción armónica entre el hombre y la tierra, 2) conservar el patrimonio natural y cultural y las condiciones del paisaje original, así como 3) proporcionar beneficios económicos derivados de actividades y sus tradiciones sostenibles y del ecoturismo.

Los usos permitidos en esta categoría incluyen 1) recreación y turismo, 2) actividades económicas propias del sitio, 3) usos tradicionales del suelo, 4) infraestructuras de viviendas, 5) actividades productivas y de comunicación preexistentes y 6) nuevas infraestructuras turísticas y de otra índole reguladas en cuanto a densidad, altura y ubicación.

Entre las áreas protegidas de esta categoría se encuentran el Cabo Rojo-Bahía de Las Águilas y Guaraguo-Punta Catuano.

GARANTÍAS FUNDAMENTALES

Es necesario que los derechos fundamentales estén garantizados. Por más que una Constitución contenga un amplio catálogo de derechos y deberes, si no ofrece garantías corre el riesgo de convertirse en un puñado de hojas de papel. El reconocimiento de los derechos fundamentales es necesario, pero insuficiente para que estos sean respetados.

Muchas dictaduras han estado acompañadas de reconocimiento constitucional de derechos fundamentales, no así de una protección real de los mismos. Sin mecanismos de protección, la consagración de derechos es una simple declaración de buenas intenciones. Su efectividad quedaría sujeta a la voluntad política de los dirigentes de turno.

Pues bien, nuestra Constitución «garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos» (artículo 68).

En este capítulo veremos qué y cuáles son las principales garantías consagradas en la Constitución para su protección.

1. EL CONCEPTO DE GARANTÍAS

Tomando como base lo anterior, podemos establecer que las garantías fundamentales son los mecanismos o medios de protección de los derechos fundamentales, destinados a asegurar la vigencia real y efectiva de estos. Nuestra Constitución consagra las principales¹³⁴. Veamos.

2. TIPOS DE GARANTÍAS

El capítulo II del título II de la Constitución se denomina *De las garantías de los derechos fundamentales*. Se refiere, más exactamente, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, al

¹³⁴ Recordemos el artículo 74.4 de la Constitución sobre la interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución. En él se indica que «no tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza».

hábeas data, al hábeas corpus, a la acción de amparo y a la nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional.

La consecuencia directa de los actos que trastornen o alteren el orden constitucional es que son nulos de pleno derecho, como expresamente determina la Constitución: «Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada» (artículo 73).

Por otra parte, el capítulo III de ese mismo título II aborda los *Principios de aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales*, asunto ya expuesto en la unidad V de este manual.

Sin embargo, algunas garantías fundamentales y sus correspondientes principios de interpretación se encuentran en otros artículos de la Constitución. No es nuestro propósito establecer una clasificación o sistematización rigurosa de dichas garantías, lo cual excedería los objetivos de este manual. Tampoco lo es referirnos de manera pormenorizada a todos los mecanismos de tutela y protección de los derechos fundamentales.

Sí acudiremos, en cambio, aunque con algunas matizaciones, a una clasificación que distingue entre garantías normativas, institucionales y jurisdiccionales. Y luego añadiremos las garantías internacionales.

2.1. Garantías normativas

Las garantías normativas se corresponden con el conjunto de normas constitucionales que apuntan al reconocimiento, regulación y significado de los derechos fundamentales. Pretenden evitar que el contenido y las funciones de estos se vean desnaturalizados o menoscabados. Sirve para ellas, así como para las garantías institucionales que luego presentaremos, la siguiente definición de 'garantías genéricas':

*aquellos mecanismos que atienden, en abstracto, a evitar que la actuación, también general y abstracta de los poderes públicos pueda redundar en un desconocimiento o vulneración de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, o en un menoscabo del contenido mínimo que la norma constitucional atribuye a dichos derechos. En razón de ese carácter general y abstracto, se ha denominado a estos mecanismos garantías genéricas. Su objeto fundamental es evitar que las normas de rango inferior a la Constitución que desarrollen derechos fundamentales despojen a éstos del contenido y la eficacia con que la Constitución pretende dotarlos. El destinatario de estas garantías, pues, no es tanto el ciudadano individual como la colectividad.*¹³⁵

¹³⁵ GARCÍA MORILLO (Joaquín), «Las garantías de los derechos fundamentales (I). Las garantías genéricas. La suspensión de los derechos fundamentales», en LÓPEZ GUERRA (Luis), *Derecho Constitucional*, volumen I, 8ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2010, p. 398.

2.1.1. La inclusión de los derechos en la Constitución y su aplicación directa

El reconocimiento de los derechos fundamentales en la Constitución es una primera garantía de su protección. Además, como norma jurídica que es, la Constitución es de aplicación directa e inmediata. Por lo tanto, «los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos» y estos deben garantizar su efectividad, de conformidad con la Constitución y la ley (artículo 68).

La aplicación inmediata de la Constitución no impide que el legislador pueda regular el ejercicio de los derechos fundamentales. De hecho, en ella se utilizan frecuentemente expresiones del tipo «de conformidad con la ley», «según la ley» u otras similares. Y es que la Constitución no está en condiciones de abarcar todos los detalles del contenido de los derechos fundamentales, sino que encomienda esta tarea al legislador.

El artículo 68 hace énfasis en la vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales, pero es igualmente cierto que todos debemos velar por su respeto y protección. De ahí se sigue que deben ser eficaces también en las relaciones entre particulares, con las matizaciones de lugar.

2.1.2. La reserva de ley

La Constitución encomienda al legislador el desarrollo del contenido y la fijación de los límites de los derechos fundamentales. En consecuencia, el Poder Ejecutivo no puede regular estas materias de manera directa. Interviene, ciertamente, a través de reglamentos, pero siempre dentro del marco legal correspondiente.

En otras palabras, solo una norma con rango de ley emanada del Congreso Nacional puede regular el ejercicio de los derechos fundamentales, mientras que la colaboración reglamentaria debe darse de conformidad con la ley. Con ello se somete al más amplio debate y deliberación lo relativo a la determinación del contenido y de los límites de estos derechos.

Cabe recordar que, al tratarse de derechos fundamentales, la ley que les regule debe ser orgánica, tal como hemos expuesto en la unidad II de este manual.

2.1.3. El contenido esencial de los derechos fundamentales

Nos hemos referido a esta garantía en la unidad V. Podemos destacar que el legislador no puede regular los derechos fundamentales a su antojo, sino que se encuentra sujeto a ciertos límites. Uno de ellos es el respeto de su contenido esencial. Con esto se pretende garantizar que en los derechos fundamentales exista un contenido material intangible. Si no se respeta este contenido o razón de ser del derecho, el mismo pasa a ser puramente formal; simplemente, deja de ser reconocible porque ya no se trata del derecho fundamental en cuestión, sino de una cosa distinta.

En definitiva, aunque el legislador dispone de cierto margen de actuación en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, debe hacerlo respetando su contenido esencial. La pregunta que opera como test a ese respecto es si el derecho y la posibilidad de ejercerlo subsisten tras su determinación legislativa.

2.1.4. El principio de razonabilidad

A la hora de regular los derechos y las garantías fundamentales, el legislador debe respetar también el principio de razonabilidad, como ordena el artículo 74.2 de la Constitución. Dicho principio está unido a la idea de justicia. La ley «sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica» (artículo 40.15). Resultan muy ilustrativas las siguientes consideraciones:

La razonabilidad implica que para que una medida sea constitucional es preciso un cierto contenido de justicia. El sentido común y el sentimiento racional de justicia de los individuos permiten apreciar lo que es razonable y lo que es arbitrario, lo que es conforme o no a la justicia, lo que tiene razón suficiente. Así, por ejemplo, cualquier persona comprende que es razonable clausurar un restaurant hasta que éste mejore sus condiciones sanitarias y no ponga en peligro la salud de sus clientes. Del mismo modo, cualquiera comprende que no es razonable condenar a un año de prisión a quien bota un vaso plástico en la calle en lugar de usar el canasto público de la basura. Una ley que obliga a todas las personas a vestir con ropa rosada sería por igual considerada irrazonable, injusta e inútil.¹³⁶

2.1.5. La rigidez constitucional

La modificación de cualquier artículo o disposición constitucional está sujeta a un procedimiento especial y distinto del que se aplica para la adopción de las leyes. Sin esta garantía, la Constitución sería una ley más porque su carácter de norma suprema del ordenamiento jurídico tendría valor meramente formal. Hemos tenido ocasión de presentar un mayor desarrollo de este punto en la unidad II.

2.2. Garantías institucionales

Ya hemos señalado que todos los poderes públicos, incluyendo –por supuesto– el Poder Judicial, están vinculados y comprometidos con la protección de los derechos fundamentales. Ello es parte de la razón de ser o finalidad esencial del Estado, que lleva a cabo a través de los distintos entes y órganos que lo conforman.

¹³⁶ JORGE PRATS (E.), *Derecho constitucional*, obra citada, volumen II, p. 87.

En este apartado nos referiremos a otras instituciones no jurisdiccionales que contribuyen de manera especial a garantizar la protección de los derechos fundamentales.

2.2.1. El Defensor del Pueblo

El artículo 190 de la Constitución señala que el Defensor del Pueblo «es una autoridad independiente en sus funciones y con autonomía administrativa y presupuestaria». Desempeña un rol de gran relevancia en la protección de los derechos fundamentales e intereses colectivos y difusos, «en caso de que sean violados por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares que afecten intereses colectivos y difusos» (artículo 191).

El Defensor del Pueblo fue pensado como un instrumento valioso para defender los derechos fundamentales, especialmente frente a actuaciones arbitrarias de la Administración Pública y de los prestadores de servicios públicos. De hecho, el artículo 13 de la *Ley que instituye el Defensor del Pueblo (núm. 19-01)* le atribuye la facultad para vigilar y supervisar las actividades que realizan esas entidades, exigiéndoles un funcionamiento correcto.

Además, de conformidad con esa misma *Ley 19-01*, está facultado para iniciar de oficio o a petición de parte «cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de actos u omisiones del sector público y de las entidades no públicas que prestan servicios públicos» (artículo 3).

En este sentido, tanto el Defensor del Pueblo como sus adjuntos pueden inspeccionar las oficinas públicas y entidades prestadoras de estos servicios sin previo aviso. Además, pueden requerirles toda la información necesaria para realizar su labor. Aunque no tienen facultad para modificar o anular actos de la Administración Pública, sí tienen la capacidad de sugerir los cambios que estimen necesarios (artículo 3, párrafo).

En adición a los roles anteriormente descritos y siempre según la *Ley núm. 19-01*, otra de las funciones prioritarias del Defensor del Pueblo consiste en realizar labores de difusión y educación en materia de derechos humanos, así como servir de mediador en demandas colectivas y hacerse presente en lugares donde se requieran labores humanitarias (artículo 14, párrafo II).

Por otro lado, el artículo 68 de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales (núm. 137-11)* establece que «el Defensor del Pueblo tiene calidad para interponer la acción de amparo en interés de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos establecidos en la Constitución y las leyes, en caso de que estos sean violados, amenazados o puestos en peligro por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares. Párrafo.- Toda persona puede denunciar ante el Defensor del Pueblo los hechos que permitan articular una acción de amparo».

2.2.2. El Ministerio Público

El artículo 169 de la Constitución enmarca el Ministerio Público en el sistema de justicia y le asigna como responsabilidades formular e implementar la política del Estado contra la criminalidad, dirigir la investigación penal y ejercer la acción pública en representación de la sociedad. Además, dirige el funcionamiento del sistema penitenciario y ofrece a la ciudadanía algunos servicios jurídicos administrativos, como, por ejemplo, la emisión de certificaciones de no antecedentes penales. Estas funciones nos permiten reconocer el Ministerio Público como una institución de suma importancia para la protección de nuestros derechos fundamentales.

Por otro lado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, el Ministerio Público promueve la resolución alternativa de disputas (artículo 169, párrafo I). La *Ley orgánica del Ministerio Público (núm. 133-11)* insiste en este punto al ordenarle buscar «prioritariamente, dentro del marco de la legalidad, la solución del conflicto penal mediante la aplicación de medios alternos y mecanismos de simplificación procesal» (artículo 14).

La Constitución también le asigna las tareas de defender el interés público tutelado por la ley y de disponer la protección de víctimas y testigos (artículo 169, párrafo 1). En lo que respecta a este último asunto, el artículo 16 de la *Ley núm. 133-11* precisa que la acción penal pública se ejerce tomando en cuenta los intereses particulares de las víctimas y que el Ministerio Público debe brindarles amplia asistencia en el proceso y disponer las medidas de protección correspondientes en caso de que su vida o integridad física se encuentren en riesgo o peligro.

Todavía debemos mencionar que la Constitución especifica los principios que deben regir la actuación del Ministerio Público, a saber: legalidad, objetividad, unidad de actuaciones, jerarquía, indivisibilidad y responsabilidad (artículo 170). Sobre la base del principio de objetividad, le corresponde «investigar tanto los hechos y circunstancias que fundamenten o agraven la responsabilidad penal del imputado, como los que la eximan, extingan o atenúen» (*Ley núm. 133-11*, artículo 15).

Cabe destacar, finalmente, que la Constitución dota al Ministerio Público de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria (artículo 170). Se ha asumido como necesario que un organismo de esta naturaleza desarrolle sus funciones con independencia de otros poderes del Estado, es decir, sin estar subordinado a los mismos, como desarrolla el artículo 17 de la *Ley núm. 133-11*.

2.2.3. La Defensa Pública y la asistencia legal gratuita

La Defensa Pública es otra de las instituciones del sistema de justicia provista de autonomía administrativa y funcional. Se encarga de brindar servicios de defensa legal gratuita a través de un cuerpo de abogados que se denominan defensores públicos. En principio, este servicio está

dirigido a personas privadas de libertad o vinculadas a un proceso judicial en materia penal que carecen de un abogado privado por no contar con los recursos económicos necesarios o por cualquier otra causa.

Eso es consecuencia de la finalidad que el artículo 176 de la Constitución atribuye a la Defensa Pública: «garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental a la defensa en las distintas áreas de su competencia». Ahí mismo se indica que sus servicios deben ofrecerse atendiendo a los criterios de gratuidad, fácil acceso, igualdad, eficiencia y calidad.

Sin esta institución, muchas personas que se ven envueltas en un proceso penal no podrían presentar una buena defensa técnica a su favor a la hora de ser juzgados, lo cual marca una diferencia significativa en su libertad y proyecto de vida.

Complementariamente, la Constitución encomienda al Estado la función de «organizar programas y servicios de asistencia legal gratuita a favor de las personas que carezcan de los recursos económicos para obtener una representación judicial de sus intereses, particularmente para la protección de los derechos de la víctima, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Ministerio Público en el ámbito del proceso penal» (artículo 177).

2.3. Garantías jurisdiccionales

Las garantías jurisdiccionales son aquellas que se ejercen ante los tribunales para prevenir o reparar la violación de un derecho o interés legítimo. Existen procesos de naturaleza civil, penal, laboral, comercial, contencioso-administrativa o de tierras que se conocen ante los diversos tribunales que conforman el Poder Judicial en atribuciones ordinarias. Asimismo, otros de índole electoral que se presentan ante el Tribunal Superior Electoral.

Pues bien, también existen procesos que se articulan ante los tribunales del Poder Judicial, ante el Tribunal Superior Electoral o ante el Tribunal Constitucional para proteger de manera especial y específica los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad.

En efecto, la protección judicial de la Constitución y de los derechos fundamentales no es tarea exclusiva del Tribunal Constitucional, sino de todos los tribunales del país en el marco de sus respectivas competencias.

Debemos destacar que, sin importar el tipo de acción o recurso procesal planteado ante los tribunales, existe una garantía fundamental que todos los jueces están obligados a preservar: la tutela judicial efectiva y el debido proceso. Se trata, pues, de una protección jurisdiccional genérica, que todos los tribunales deben asegurar en cualquier tipo de acción, recurso o proceso sometido a su consideración. La tutela judicial efectiva y el debido proceso tienen que estar

asegurados en cualquier escenario judicial y constituyen derechos y garantías fundamentales de las personas.

También vamos a referirnos a una protección jurisdiccional de la Constitución que se manifiesta a través del ejercicio del control difuso o concentrado de la constitucionalidad.

Por otra parte, abordaremos ciertos mecanismos específicos de protección creados especialmente para la tutela de los derechos fundamentales. Aquí nos referiremos a la acción de amparo, el hábeas data y el hábeas corpus. De manera previa, haremos algunas precisiones sobre los principios que gobiernan el sistema de justicia constitucional.

No prestaremos atención a las competencias jurisdiccionales del Tribunal Constitucional porque ya han sido tratadas en la unidad II, más exactamente en el apartado correspondiente a las vías de acceso al Tribunal Constitucional.

2.3.1. La tutela judicial efectiva y el debido proceso

Recordemos que el artículo 69 de la Constitución dispone que «toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso...».

La tutela judicial efectiva se vincula al derecho fundamental que tienen las personas de dirigirse a los tribunales para que protejan los derechos que les corresponden. Los tribunales, a su vez, están llamados a resolver los conflictos sometidos a su consideración dentro del ámbito de competencias que les confieren la Constitución y las leyes.

Asimismo, el derecho a la tutela judicial efectiva está atado a la gratuidad de la justicia. Según el Tribunal Constitucional, ello supone que «los jueces y demás funcionarios judiciales no sean pagados directamente por quienes demandan o recurren a los tribunales, sino que es el Estado quien debe solventar la remuneración de dichos funcionarios...»¹³⁷.

Es el legislador quien regula la forma y los mecanismos a través de los cuales las personas acceden a los tribunales para hacer valer sus derechos. Dicho de otro modo, las leyes señalan dónde acudir dependiendo de la naturaleza de la pretensión y cómo hacerlo. En algunos casos, exigen que las personas ejerzan este derecho representadas por abogados, que se encargan de realizar la defensa técnica de sus intereses.

Es importante mencionar la precisión contenida en el párrafo del artículo 149 de Constitución: la protección judicial debe manifestarse «juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado». No es suficiente, pues, con que el legislador determine los mecanismos de acceso a los tribunales y los jueces emitan

¹³⁷ TC/0050/12 de 16 de octubre de 2012, 9.1.1.

sentencias con fundamento jurídico. Para que la protección judicial sea efectiva es necesario, además, que las decisiones sean debidamente ejecutadas, es decir, cumplidas.

Cabe destacar que la tutela judicial efectiva se ejerce en el marco de determinados procesos conformados por distintas fases. En primer lugar, las personas acuden los tribunales para plantear sus demandas. Luego, en el desarrollo del proceso, las partes exponen y defienden sus puntos de vista. Después, los jueces toman una decisión sobre la base de los hechos, las pruebas presentadas y del derecho aplicable. Frente a dicha decisión, en muchos casos se puede interponer un recurso ante un tribunal superior, de modo que otro tribunal pueda revisar la decisión. No menos importante es la ejecución de la decisión tomada.

Los jueces deben juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en el marco de un debido proceso, conformado por un conjunto de garantías mínimas establecidas en la Constitución. Estas garantías no solo son aplicables a los procesos judiciales. El artículo 69.10 de la Constitución aclara que se aplican «a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas». En la Unidad IV vimos algunos rasgos del debido proceso en el seno de la Administración Pública.

Las garantías mínimas establecidas en el artículo 69 de la Constitución son las que citamos a continuación. Toda persona tiene:

- 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;*
- 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;*
- 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;*
- 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;*
- 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;*
- 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;*
- 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;*
- 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;*
- 9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia*

2.3.2. El control de constitucionalidad

El control de constitucionalidad es una garantía esencial de la Constitución porque permite verificar la compatibilidad entre ella y las normas infraconstitucionales. Representa una herramienta imprescindible para garantizar la supremacía de lo dispuesto en la Constitución.

Existen dos sistemas tradicionales de control de constitucionalidad: el difuso y el concentrado. En nuestro país ambos coexisten, reforzando así la garantía de la supremacía de la Constitución.

A) El control difuso está a cargo de los tribunales que conforman el Poder Judicial y también es ejercido por el Tribunal Superior Electoral en el marco de sus competencias. Permite a los jueces de estos órdenes declarar inaplicable una norma en un caso concreto por entender que la misma es contraria a la Constitución. Puede ejercerse de oficio o a petición de parte. La decisión tomada solo tendrá consecuencias para el caso en cuestión. Por tanto, si estamos en un proceso judicial y entendemos que una norma involucrada en el caso es inconstitucional, así podemos invocarlo ante el juez.

B) En cambio, el control concentrado reside exclusivamente en el Tribunal Constitucional. Permite que este pueda declarar inconstitucional una norma de rango inferior a la Constitución que es contraria a ella. A diferencia de lo que sucede en el control difuso, cuando el Tribunal Constitucional declara inconstitucional una norma, su decisión tiene efectos para todos y la norma deja de formar parte de nuestro ordenamiento jurídico.

La manifestación típica del control concentrado es la acción directa en inconstitucionalidad, ya estudiada en la unidad II.

2.3.3. Principios rectores del sistema de justicia constitucional

Antes de atender a las garantías constitucionales específicas para la protección de los derechos fundamentales, vamos a recoger ciertos rasgos de algunos principios rectores del sistema de justicia constitucional. Estos principios se encuentran en el artículo 7 de *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales* (núm. 137-11), a cuyos diversos numerales vamos a referirnos a continuación.

En primer lugar, los procesos y procedimientos jurisdiccionales en materia constitucional deben caracterizarse por su accesibilidad e informalidad. Esto significa la ausencia de obstáculos y formalismos innecesarios que incidan irrazonablemente sobre el acceso y la oportunidad de la justicia o la tutela judicial efectiva (artículos 7.1 y 7.9). Asimismo, la celeridad implica que estos procesos deben resolverse dentro de los plazos previstos y sin demora innecesaria (artículo 7.2).

Unido a estos principios se encuentra el de gratuidad, al cual ya nos hemos referido en esta misma unidad, pero en términos generales. No obstante, en la justicia constitucional el principio de gratuidad tiene una relevancia particular. Supone que «la justicia constitucional no está condicionada a sellos, fianzas o gastos de cualquier naturaleza que dificulten su acceso o efectividad y no está sujeta al pago de costas, salvo la excepción de inconstitucionalidad cuando aplique» (artículo 7.6).

Otro de los principios clave en la justicia constitucional es la oficiosidad. En este sentido, los jueces están obligados a adoptar de oficio (sin que lo tengan que solicitar las partes) las medidas que permitan garantizar la supremacía de la Constitución y el pleno goce de los derechos fundamentales. Ello a pesar de que «no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente» (artículo 7.11).

De igual manera, todos los jueces deben garantizar que la aplicación de las normas constitucionales y derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos sea efectiva. Para lograrlo, tienen que tomar en consideración las necesidades concretas de protección y, para ello, utilizar los medios más idóneos, pudiendo conceder una tutela diferenciada cuando el caso lo amerite (artículo 7.4).

Esta protección diferenciada en los casos que lo ameritan no vulnera el principio de igualdad. Por el contrario, lo protegen en términos reales y efectivos. Los jueces deben evaluar el caso concreto que se les presenta para tomar las decisiones que realmente permiten garantizar los derechos fundamentales involucrados en el caso.

Otro de los principios en la justicia constitucional es el de favorabilidad. Implica que los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se garantice su máxima efectividad para proteger al titular del derecho. Si existe conflicto entre las normas del bloque de constitucionalidad, entonces debe prevalecer aquella que le resulte más favorable. Más aún, en caso de que la más favorable sea una norma jerárquicamente inferior a la Constitución, es esta la que debe ser considerada y aplicada. El fin es garantizar el máximo nivel de protección posible (artículo 7.5).

Por otro lado, los procesos constitucionales no se suspenden en los estados de excepción. Están sujetos al control jurisdiccional los actos que violen derechos fundamentales o que afecten irrazonablemente derechos suspendidos durante los mismos. Se trata del principio de inderogabilidad (artículo 7.8).

El principio de interdependencia significa que la validez de las normas infraconstitucionales está sujeta a su compatibilidad con el bloque de constitucionalidad, estudiado en la unidad II. Por ello, el control de constitucionalidad ha de realizarse tomando como referencia dicho bloque.

El principio de vinculatoriedad, por su parte, implica que las decisiones del Tribunal Constitucional y las interpretaciones que realicen los tribunales internacionales en materia de derechos humanos son vinculantes para los poderes públicos y órganos del Estado dominicano (artículo 7.13).

Señalamos, por último, que la infracción de la Constitución se encuentra sancionada con la nulidad y que está prohibida su subsanación o convalidación. Es el principio de inconvalidabilidad (artículo 7.7).

2.3.4. El amparo

El amparo, del cual quizás hemos escuchado hablar en algún momento, es un medio importante que se ejerce ante los tribunales en defensa de nuestros derechos fundamentales cuando han sido vulnerados o amenazados. Se trata de una vía configurada para que de manera rápida y sencilla podamos obtener la restauración del derecho fundamental violado o «para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio», como se indica en el artículo 91 de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales* (núm. 137-11). Explicamos a continuación en qué consiste y cómo funciona.

El artículo 25.1 de la *Convención americana sobre derechos humanos* dispone lo siguiente: «Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales».

Esto se concreta en el artículo 72 de nuestra Constitución, donde se establece literalmente lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

De ese artículo se desprenden elementos muy importantes sobre la naturaleza, las características y la finalidad del amparo.

En primer lugar, todas las personas (físicas y morales) podemos acudir a los tribunales, ya sea por nosotros mismos o a través de quienes nos representen, con la finalidad de obtener la protección de nuestros derechos fundamentales. No es obligatorio contar con un abogado para ejercer esta acción.

En segundo lugar, para poder acudir a los tribunales mediante una acción de amparo no es necesario que la violación del derecho se haya consumado. También es posible acudir a esta vía cuando nuestros derechos fundamentales se vean amenazados. Además, no importa en absoluto si la vulneración o la amenaza provienen de una autoridad pública o de particulares. Tampoco si las mismas han sucedido por una acción o por una omisión, es decir, a causa de algo que el sujeto obligado debió haber hecho y no hizo.

Asimismo, como hemos visto, la Constitución especifica que, en materia de amparo, la protección debe ser inmediata. Esto es sumamente importante en vista de las graves consecuencias que puede tener la afectación de los derechos fundamentales. Recordemos la vinculación tan estrecha que estos tienen con la dignidad humana.

Eso permite entender que el procedimiento deba ser preferente o prioritario con relación a otros, sumario (breve), oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades. Y, por ello, la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales* (núm. 137-11) señala que «la audiencia del juicio de amparo será siempre oral, pública y contradictoria» (artículo 79).

La oralidad no implica la total ausencia de escritos, pero sí que estos deben limitarse a lo estrictamente necesario. Como regla general, estas audiencias son públicas, de modo que, además de las personas involucradas, puede haber público presente. La audiencia también debe ser contradictoria, lo que permite a las partes confrontar pacíficamente sus alegatos y medios de prueba. Esto es vital para garantizar el derecho de defensa.

Cabe precisar que los principios de informalidad y accesibilidad no impiden que, para la admisión de la acción de amparo¹³⁸, se exijan a los accionantes unos requisitos mínimos. Tales requisitos se justifican como forma de «evitar que las jurisdicciones de amparo se sobrecarguen con asuntos de escasa o nula importancia en detrimento de la necesidad de conocer prontamente los amparos relevantes, o que éstas conozcan innecesariamente demandas que no han cumplido con un mínimo de exigencias formales y sustantivas»¹³⁹.

Las causas de inadmisibilidad previstas en el artículo 70 de la *Ley núm. 137-11* son las siguientes: 1) Cuando existen otras vías judiciales que permiten de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado. 2) Cuando la reclamación no se presenta dentro de los sesenta días que siguen a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental. 3) Cuando la petición de amparo resulta notoriamente improcedente.

El juez competente para conocer la acción de amparo es el de primera instancia del lugar donde se ha manifestado el acto u omisión cuestionado. En caso de que el tribunal se encuentre dividido en cámaras o salas, se apodera al juez cuyas atribuciones guarden mayor afinidad y relación con el derecho fundamental cuestionado.

Los tribunales o jurisdicciones especializadas conocen acciones de amparo solo cuando el derecho cuestionado guarda afinidad o relación directa con su ámbito específico. Cuando se trata de

¹³⁸ Entendemos por admisión la «declaración de un órgano judicial o administrativo que acepta tramitar un recurso o un escrito, porque reúne las condiciones formales, y resolver en cuanto al fondo» (*Diccionario panhispánico del español jurídico*, disponible en línea: <https://dpej.rae.es/lema/admisibilidad> [consulta el 3 de agosto de 2023]).

¹³⁹ JORGE PRATS (E.), *Derecho constitucional*, obra citada, volumen II, p. 399.

actos u omisiones de la Administración Pública, la jurisdicción competente es la contencioso-administrativa.

Ahora vamos a referirnos de manera breve y resumida al procedimiento para interponer una acción de amparo¹⁴⁰. El primer paso consiste en elaborar un escrito dirigido al juez apoderado, el cual debe ser depositado ante la Secretaría del tribunal correspondiente. Tiene que estar acompañado de las pruebas que sirven de soporte a la reclamación. Asimismo, en él deben mencionarse aquellas otras que se quieren hacer valer en el proceso, especificando qué se pretende probar con ellas. El escrito debe contener:

- Indicación del órgano jurisdiccional al que va dirigido el escrito, en atribuciones de tribunal de amparo.
- Nombre, profesión, domicilio real y datos que consten en el documento de identidad del reclamante; también los datos del abogado apoderado, en caso de que lo haya.
- Indicación de la persona supuestamente agraviante con la indicación de su domicilio o sede operativa, si se tiene conocimiento de ello.
- Enunciación breve y ordenada de los actos u omisiones que han producido o procuran producir una vulneración a un derecho fundamental del reclamante. Y breve exposición de las razones que justifican la presentación de la acción.
- Indicación clara y precisa del derecho fundamental vulnerado o amenazado.
- Indicación de la fecha del escrito y firma del reclamante o de su representante, si lo hay. En caso de que el reclamante no sepa o no pueda firmar o redactar el escrito, procede lo establecido en el artículo 76.6 de la *Ley núm. 137-11*: «En caso de que el reclamante no sepa o no pueda firmar, deberá suscribirlo en su nombre una persona que no ocupe cargo en el tribunal y que a solicitud suya lo haga en presencia del secretario, lo cual éste certificará. La persona reclamante que carezca de aptitud para la redacción del escrito de demanda, puede utilizar los servicios del tribunal o del empleado que éste indique, quedando sometida la formalidad de la firma a lo anteriormente prescrito».

Los artículos 77 y siguientes de esa misma *Ley núm. 137-11* señalan cuáles son los pasos siguientes y los poderes del juez de amparo. Es importante destacar que la sentencia de amparo puede ser recurrida ante el Tribunal Constitucional, tal como establecen los artículos 94 y siguientes de la indicada ley.¹⁴¹

¹⁴⁰ Sobre el procedimiento que debe seguirse, pueden verse los artículos 76 y siguientes de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales (núm. 137-11)*.

¹⁴¹ En este punto nos remitimos a la unidad II del manual, en la cual hemos abordado las competencias del Tribunal Constitucional, incluyendo el recurso de revisión en materia de amparo.

Al interponer la reclamación, es fundamental orientarse y, para ello, plantear al personal que ofrece asistencia en los tribunales cualquier duda sobre la misma y toda pregunta necesaria sobre los pasos a seguir a partir de ese momento.

2.3.5. Amparos especiales

En el apartado anterior nos hemos referido al amparo en sentido general. Ahora haremos mención de otras acciones de amparo que tienen unas características particulares.

Ya hemos visto que el amparo puede interponerse frente a actos u omisiones del sujeto obligado que violen o amenacen derechos fundamentales. Frente a las omisiones posee gran relevancia el amparo de cumplimiento. Aquí, como establece el artículo 104 de la *Ley núm. 137-11*, la acción tiene por objeto «hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo», procurándose que el juez ordene que la autoridad pública renuente «dé cumplimiento a una norma legal, ejecute un acto administrativo, firme o se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento»¹⁴².

Existe, asimismo, el amparo colectivo para la defensa de los derechos colectivos y difusos, dentro de los cuales está el derecho a un medio ambiente sano. En él, «toda persona, previo al dictado de la sentencia, puede participar voluntariamente en el proceso» (artículo 112 de la *Ley núm. 137-11*).

El artículo 69 de esa misma ley señala que las personas físicas o morales pueden someter e impulsar la acción de amparo cuando se afecten derechos o intereses colectivos y difusos. Recordemos, además, que también puede hacerlo el Defensor del Pueblo (artículo 68).

Tenemos, por último, el amparo electoral, a cargo del Tribunal Superior Electoral¹⁴³. Según el artículo 27 de la *Ley orgánica del Tribunal Superior Electoral (núm. 29-11)*, este puede atribuir a las Juntas Electorales competencia para conocer estos amparos de acuerdo con su *Reglamento de procedimientos electorales*.

¹⁴² Un ejemplo es la sentencia TC/0415/16 de 13 de diciembre de 2016, mediante la cual el Tribunal Constitucional ordenó al Ministerio de Educación de la República Dominicana «cumplir con lo establecido en los artículos 151 y 152 de la Ley núm. 66-97, de Educación, y el artículo 52, literal “a”, del Reglamento del Estatuto del Docente, y efectúe el pago de los incentivos laborales al personal técnico docente que haya cumplido con las evaluaciones por desempeño, a partir de octubre de dos mil doce (2012), tal y como lo dispone el Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Educación (CNE), del catorce (14) de septiembre de dos mil once (2011)».

¹⁴³ Artículo 114 de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales (núm. 137-11)*: «El Tribunal Superior Electoral será competente para conocer de las acciones en amparo electoral conforme a lo dispuesto por su Ley Orgánica. Párrafo.- Cuando se afecten los derechos electorales en elecciones gremiales, de asociaciones profesionales o de cualquier tipo de entidad no partidaria, se puede recurrir en amparo ante el juez ordinario competente».

2.3.6. El hábeas data

El hábeas data protege el derecho a la autodeterminación informativa, referido en el artículo 44.2 de la Constitución¹⁴⁴ y recogido en la unidad VI de este manual. Muchos de nuestros datos constan en registros y bancos de datos públicos o privados. Pues bien, tenemos derecho a conocer su existencia y a acceder a los mismos. Y, en el caso de que sean falsos o afecten ilegítimamente a nuestros derechos, podemos interponer una acción de hábeas data.

A través de esta acción, podemos solicitar ante el tribunal correspondiente la actualización, suspensión, oposición al tratamiento, rectificación, confidencialidad o destrucción de las informaciones que incidan sobre nuestros derechos de manera ilegítima. Cabe destacar que el artículo 64 de la *Ley núm. 137-11* establece que «no podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística» y también que «la acción de hábeas data se rige por el régimen procesal común del amparo».

2.3.7. El hábeas corpus

La Constitución indica en su artículo 71 que esta acción judicial puede ser presentada por cualquier persona «privada de su libertad o amenazada de serlo de manera ilegal, arbitraria o irrazonable». Y el artículo 63 de la *Ley núm. 137-11* impone al juez o tribunal competente la obligación de conocer y decidir sobre la reclamación de manera sencilla, efectiva, rápida y sumaria. Se interpone ante el tribunal de primera instancia en materia penal del lugar donde ocurre el hecho.

Según ese mismo artículo 63, la acción de hábeas corpus se rige por el *Código procesal penal* y «no puede ser limitada o restringida cuando no exista otra vía procesal igualmente expedita para la tutela de los derechos garantizados por esta vía procesal».

2.4. Garantías internacionales

Además de las garantías hasta ahora indicadas, creadas por el Estado dominicano para que sus habitantes puedan exigir el respeto de sus derechos fundamentales, existen a nivel internacional otros mecanismos a los cuales pueden recurrir las personas en caso de que persista la violación a sus derechos.

¹⁴⁴ Artículo 44.2 de la Constitución: «Toda persona tiene el derecho a acceder a la información y a los datos que sobre ella o sus bienes reposen en los registros oficiales o privados, así como conocer el destino y el uso que se haga de los mismos, con las limitaciones fijadas por la ley. El tratamiento de los datos e informaciones personales o sus bienes deberá hacerse respetando los principios de calidad, licitud, lealtad, seguridad y finalidad. Podrá solicitar ante la autoridad judicial competente la actualización, oposición al tratamiento, rectificación o destrucción de aquellas informaciones que afecten ilegítimamente sus derechos». También puede verse el artículo 64 de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales* (núm. 137-11).

Se trata de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, que surgieron como una reacción de la comunidad internacional ante el flagelo que habían representado las dos guerras mundiales. Aproximadamente noventa millones de personas fallecieron en ellas. Esto demostró la necesidad de instaurar de manera urgente un orden jurídico que promoviera los derechos y que pudiera prevenir atrocidades como las ocurridas.

Dichos mecanismos internacionales son de suma importancia, ya que pueden brindar una respuesta a las violaciones de derechos producidas en un Estado que no han sido reparadas. De ahí que se activan solamente cuando las instancias internas de los Estados fallan.

Nuestro país cuenta con dos trascendentales sistemas internacionales para que podamos reclamar el respeto de nuestros derechos: el sistema universal perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas y el sistema interamericano integrado en la Organización de los Estados Americanos.

2.4.1. El sistema universal de derechos humanos



El 26 de junio de 1945, tras finalizar la Conferencia de San Francisco sobre Organización Internacional, fue aprobada la *Carta* que constituyó la Organización de las Naciones Unidas. En este acuerdo internacional los Estados se comprometieron a respetar y hacer efectivos los derechos humanos sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma, religión, etcétera.

Los principales órganos de las Naciones Unidas son: La Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. Estos órganos son esenciales para que la organización pueda cumplir sus propósitos.

En lo que respecta a la protección y promoción de los derechos humanos, la Organización de las Naciones Unidas cuenta con órganos específicos que se encargan de esa labor. Algunos son creados a través de tratados internacionales (mecanismos convencionales) y otros mediante resoluciones administrativas (mecanismos extra convencionales).

A) Mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos

En los tratados internacionales de derechos humanos que han sido creados por las Naciones Unidas se establecen una serie de obligaciones jurídicas en esta materia para aquellos Estados que oficialmente decidan aceptarlas y cumplirlas en sus respectivos países (Estados Partes).

Actualmente, en nueve de estos tratados se instauran comités u órganos de control que evalúan y vigilan el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Partes. Los comités están

integrados por expertos independientes de reconocida trayectoria en derechos humanos. Si bien existen algunas diferencias de procedimiento entre los comités, su organización y su funcionamiento son muy similares.

Enumeramos a continuación los nueve tratados internacionales de este sistema universal con sus respectivos comités de control:

- *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* / Comité de Derechos Humanos.
- *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* / Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* / Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
- *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* / Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* / Comité contra la Tortura / Subcomité para la Prevención de la Tortura.
- *Convención sobre los derechos del niño* / Comité de los Derechos del Niño.
- *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* / Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* / Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* / Comité contra las Desapariciones Forzadas.

La República Dominicana es un Estado Parte de los tratados descritos, excepto de la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* y de la *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*.

Los comités instaurados por esos tratados ejercen diversas funciones, entre las cuales se encuentran las que destacamos a continuación:

- Examinar los informes periódicos que deben remitir los Estados sobre las medidas adoptadas, los progresos y los obstáculos para el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el tratado que corresponde vigilar a cada comité. Tras dicho examen realizan recomendaciones u observaciones finales, que contribuyen a la revisión y adopción de políticas públicas en materia de derechos humanos.

- Examinar quejas individuales de personas o grupos de personas que someten casos de violaciones de sus derechos humanos consagrados en el tratado que corresponde supervisar al correspondiente comité. Cuando el comité declara la violación de las disposiciones del tratado en cuestión, exhorta al Estado a tomar medidas para reparar el daño causado.
- Dar seguimiento a las recomendaciones u observaciones finales realizadas y a las decisiones emitidas en los casos recibidos de denuncias de particulares.

Los habitantes de nuestro país pueden presentar quejas o denuncias ante el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por vulneraciones de sus derechos consagrados en los tratados que dichos órganos se encargan de vigilar. El Estado dominicano ha reconocido esa posibilidad solo a estos tres comités.

Para que una queja sea aceptada 1) debe ser realizada por escrito, por la propia víctima, por su representante o por un tercero, 2) debe estar firmada y presentada en uno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas (árabe, chino, español, francés, inglés y ruso), 3) la víctima debe estar bajo jurisdicción del Estado demandado, 4) debe denunciarse la violación de un derecho contenido en el tratado, 5) la queja no puede haber sido presentada ante otra instancia internacional y 6) deben haberse agotado previamente las instancias o recursos estatales.

Además, el Estado denunciado debe ser parte del tratado en cuestión y, con anterioridad al hecho denunciado, tiene que haber reconocido la competencia del comité para recibir y examinar denuncias de particulares. Es necesario que la denuncia contenga 1) los datos personales básicos, 2) la exposición de los hechos en que se basa la denuncia, 3) la descripción de los recursos internos agotados, 4) los motivos por los que los hechos descritos constituyen una violación del tratado en cuestión, 5) los derechos consagrados en el tratado que fueron violados y 6) los tipos de reparación que se pretende obtener del Estado Parte.

B) Mecanismos extra convencionales de protección de derechos humanos

La Comisión de Derechos Humanos, actual Consejo de Derechos Humanos, ha creado mediante resoluciones procedimientos especiales que constituyen mecanismos encargados de evaluar, vigilar, asesorar e informar sobre la situación de los derechos humanos. Se denominan procedimientos o mandatos geográficos cuando son realizados en determinados países o territorios. En cambio, reciben el nombre de procedimientos o mandatos temáticos cuando versan sobre un derecho humano específico en todo el mundo.

Estos procedimientos especiales están a cargo de un Relator Especial, un Representante Especial del Secretario General, un Representante del Secretario General o Experto Independiente o un

Grupo de Trabajo compuesto usualmente de cinco miembros nombrados a título personal que desempeñan su labor de manera independiente y honorífica.

Tales personas se encargan de 1) realizar investigaciones, 2) visitar países previa invitación del Estado, 3) elaborar informes de misión sobre lo observado y las respectivas recomendaciones, 4) recibir y responder a quejas individuales, para lo cual no se requiere el agotamiento de recursos internos ni la ratificación de algún tratado, 5) aportar cooperación técnica y 6) fomentar la promoción de los derechos humanos. También pueden enviar acciones urgentes o comunicaciones para que los Estados aclaren determinados hechos, así como adoptar medidas urgentes cuando una persona necesita protección frente a amenazas.

Todos los informes, tanto de los procedimientos geográficos como de los temáticos, son examinados por el Consejo de Derechos Humanos.

2.4.2. El sistema interamericano de derechos humanos



En la Novena Conferencia Internacional Americana, que tuvo lugar en Bogotá a comienzos de 1948, fue aprobada la *Carta* que instauró la Organización de los Estados Americanos. Esta organización internacional (de ámbito regional) tiene como propósitos alcanzar un orden de paz y justicia, fomentar la solidaridad y defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de los Estados americanos.

Ahora bien, la Organización de los Estados Americanos también desempeña un papel muy importante en la promoción y protección de los derechos humanos. Para ello cuenta con una serie de instrumentos internacionales adoptados por los Estados que pertenecen a ella.

El principal tratado de derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos es la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* del 18 de julio de 1978. Este instrumento aportó mucho al fortalecimiento del sistema de protección, incrementó la efectividad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana constituyen los principales órganos del sistema encargados de vigilar y analizar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas asumidas en materia de derechos humanos por los Estados de la Organización.

A) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos creado en 1959.

Las principales funciones de la Comisión son promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización de Estados Americanos en esta materia.

Para cumplir con su labor puede 1) realizar visitas a los Estados (*visitas in loco*) y entrevistar a personas, grupos, entidades o instituciones, 2) acceder a las cárceles, lugares de detención e interrogación y 3) filmar, tomar fotografías, recoger, documentar, grabar o reproducir la información que considere oportuna. Tras esto, prepara informes acerca de la situación de los derechos humanos en dichos Estados.

Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es responsable del procesamiento y análisis de denuncias que realicen particulares u organizaciones sobre violaciones de derechos humanos.

En esa línea, cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización de Estados Americanos puede presentar a la Comisión las mencionadas denuncias referentes a la presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos, según el caso, en 1) la *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*, 2) la *Convención americana sobre derechos humanos*, 3) el *Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*, 4) el *Protocolo a la Convención americana sobre derechos humanos relativo a la abolición de la pena de muerte*, 5) la *Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura*, 6) la *Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas* y 6) la *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém do Pará"*.

La presentación de denuncias debe realizarse de conformidad con las respectivas disposiciones de esos documentos, así como del *Estatuto* y del *Reglamento* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Para poder presentar una denuncia se requiere:

- que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna del Estado,
- que sea presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva,
- que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional y
- que la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.

La Comisión analiza la denuncia y elabora recomendaciones dirigidas al Estado pudiendo solicitarle:

- suspender los actos violatorios de los derechos humanos,
- investigar y sancionar a las personas que resulten responsables,

- reparar los daños ocasionados,
- introducir cambios en el ordenamiento legal y/o
- requerir la adopción de otras medidas o acciones estatales.

Si el Estado no toma las medidas que le correspondan para remediar la situación, la Comisión publica el informe de lo sucedido. Si la situación persiste y el Estado ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entonces la Comisión puede elevar el caso a esta para que decida sobre el mismo.

La Comisión siempre formula recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales. Para ello, al igual que en el sistema universal, la Comisión asigna tareas o mandatos específicos a uno o a un grupo de sus miembros (comisionados). Estos pueden elaborar relatorías tanto geográficas (sobre los derechos humanos en determinados países o territorios) como temáticas (sobre un derecho humano específico en el ámbito geográfico de la Organización de los Estados Americanos). También pueden dar seguimiento a la ejecución de programas, estudios o proyectos especiales.

B) La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es aplicar e interpretar la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

En su *Sentencia TC/0256/14 del 4 de noviembre de 2014* el Tribunal Constitucional dominicano declaró inconstitucional el instrumento depositado ante la Organización de los Estados Americanos que reconoció la competencia de la Corte Interamericana. Sin embargo, la República Dominicana no ha denunciado la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

La Corte Interamericana puede dictar medidas provisionales para evitar daños irreparables a las personas en cualquier estado del procedimiento que se encuentre conociendo.

Su función principal es la de resolver los casos de particulares que denuncian violaciones de sus derechos reconocidos en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y ordenar, cuando resulte procedente, que se reparen las consecuencias de la situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

Para supervisar la ejecución de las sentencias y decisiones dictadas, la Corte solicita la presentación de informes por parte de los Estados y de las víctimas o sus representantes.

CIUDADANÍA INTEGRAL Y CONVIVENCIA PACÍFICA Y DEMOCRÁTICA

En esta unidad estudiaremos los valores y símbolos patrios con el propósito de resaltar su importancia y el respeto que merecen. También presentaremos los elementos esenciales que nos permitan construir entre todos una ciudadanía integral, articulada por los valores y principios esenciales que permiten gozar de una convivencia pacífica en un Estado Social y Democrático de Derecho.

1. LOS VALORES Y SÍMBOLOS PATRIOS

Los valores patrios son la guía y razón de ser de la identidad dominicana. Se proclaman a través de determinados símbolos, cuyo conocimiento, en consecuencia, resulta imprescindible para el cultivo de una ciudadanía integral.

1.1. Los valores patrios

En el preámbulo de la Constitución se mencionan los valores supremos y los principios fundamentales de la República Dominicana. Son la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz.

A través de ellos venimos a adquirir una identidad, la identidad nacional que nos hace sentirnos miembros de la nación dominicana. Además, contribuyen a crear la cultura y la historia que nos hace únicos entre otros grupos nacionales.

Los valores se transmiten de padres a hijos. Se aprenden en las familias y en las escuelas. La tradición cultural que los cultiva ayuda a fortalecer el vínculo entre todos los integrantes de nuestra comunidad nacional, organizada políticamente como la República Dominicana, según se afirma en el artículo 1 de la Constitución.

Pues bien, los valores patrios se encuentran representados en los símbolos que nos proponemos estudiar en el siguiente apartado.

1.2. Los símbolos patrios

La importancia constitucional de los símbolos patrios se refleja en el hecho de que la Constitución dedica todo el capítulo VII de su título I a fijar tanto el idioma oficial como dichos símbolos (artículos 29 a 36).

Así, el artículo 29 dispone que el idioma oficial de la República Dominicana es el español, «lo que constituye un patrimonio cultural de la nación con un valor intangible, inalienable, inembargable e imprescriptible»¹⁴⁵. Que una nación tenga un idioma oficial implica que es el que debe utilizarse, en primer lugar, en los actos públicos y también el que adoptarán los ciudadanos. Es, además, el vehículo de comunicación entre estos y los poderes públicos.

Especial atención dedicaremos al artículo 30 de la Constitución, que proclama: «Los símbolos patrios son la Bandera Nacional, el Escudo Nacional y el Himno Nacional». Permiten reconocer la nación dominicana porque sus características visualizan los elementos que la distinguen. Desarrollamos a continuación cada uno de ellos.

1.2.1. La bandera nacional



La bandera nacional tiene su origen en el *Juramento Trinitario* hecho por Juan Pablo Duarte y sus compañeros el 16 de julio de 1838 cuando, al referirse a la implantación de la República Dominicana, se dice que «tendrá su pabellón tricolor en cuartos encarnados y azules, atravesados por una cruz blanca»¹⁴⁶.

La confección de las primeras banderas dominicanas corrió a cargo de destacadas mujeres patriotas, más exactamente Concepción Bona, María Trinidad Sánchez, Isabel Sosa, María de Jesús Pina, las hermanas Villa y Ana Valverde.

La concepción, diseño y confección de la bandera dominicana fue resultado de un proyecto patriótico. Eso permite entender que al día siguiente de ser enarbolada en la hoy conocida como Puerta del Conde de la ciudad de Santo Domingo, es decir, el 28 de febrero de 1844, fue alzada en la plaza de armas de Baní y que algunos días después se izó también en La Vega, en Santiago y en otras poblaciones.

¹⁴⁵ MÉNDEZ CABRERA (José Ml.), «Comentario a los artículos 29 a 36», en ACOSTA DE LOS SANTOS (H.), coordinador, *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, tomo 1, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, República Dominicana, 2023, p. 225.

¹⁴⁶ GÓMEZ RAMÍREZ (Wilson), *Duarte y la simbología patriótica*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2022, pp. 5 y siguientes, disponible en línea: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/cec/publicaciones/duarte-y-la-simbolog%C3%ADa-patrio-tica/> [consulta el 4 de octubre de 2023].

Sus colores y composición están perfectamente descritos en el artículo 31 de la Constitución: «La Bandera Nacional se compone de los colores azul ultramar y rojo bermellón, en cuarteles alternados, colocados de tal modo que el azul quede hacia la parte superior del asta, separados por una cruz blanca del ancho de la mitad de la altura de un cuartel y que lleve en el centro el Escudo Nacional». Se añade que «la bandera mercante es la misma que la nacional sin escudo». La bandera mercante es la que usan los barcos extranjeros en señal de paz cuando entran en aguas territoriales.

1.2.2. El escudo nacional



Desde ese mismo año de 1844, el escudo de armas de la República comprendió elementos esenciales del *Juramento Trinitario*: «República Dominicana, Dios, Patria, Libertad, palabras que ahora son, constitucionalmente, el lema nacional; cuartos encarnados y azules, y la cruz blanca, con su significado duartiano: redención»¹⁴⁷.

Recogemos literalmente la descripción del escudo nacional contenida en el artículo 32 de la Constitución:

El Escudo Nacional tiene los mismos colores de la Bandera Nacional dispuestos en igual forma. Lleva en el centro la Biblia abierta en el Evangelio de San Juan, capítulo 8, versículo 32, y encima una cruz, los cuales surgen de un trofeo integrado por dos lanzas y cuatro banderas nacionales sin escudo, dispuestas a ambos lados; lleva un ramo de laurel del lado izquierdo y uno de palma al lado derecho. Está coronado por una cinta azul ultramar en la cual se lee el lema 'Dios, Patria y Libertad'. En la base hay otra cinta de color rojo bermellón cuyos extremos se orientan hacia arriba con las palabras 'República Dominicana'. La forma del Escudo Nacional es de un cuadrilongo, con los ángulos superiores salientes y los inferiores redondeados, el centro de cuya base termina en punta, y está dispuesto en forma tal que resulte un cuadrado perfecto al trazar una línea horizontal que una los dos verticales del cuadrilongo desde donde comienzan los ángulos inferiores.

1.2.3. El himno nacional

El himno nacional es el símbolo patrio sonoro. Data del año 1883 y, como queda establecido en el artículo 33 de la Constitución, «es la composición musical de José Reyes con letras de Emilio Prud'homme y es único e invariable».

Para concluir este recorrido por los símbolos patrios, es importante indicar que existen dos leyes relacionadas con el uso adecuados de los mismos. Se trata de la *Ley que regula el uso de los símbolos patrios de la República Dominicana (núm. 210-19)* y de aquella otra que *dispone que las imágenes de*

¹⁴⁷ Ibidem, p. 12.

los patricios Juan Pablo Duarte, Francisco del Rosario Sánchez y Ramón Matías Mella sean colocadas en todas las instituciones públicas del país (núm. 193-19).

1.3. El sentimiento patriótico como factor de cohesión social

La patria es un territorio con el cual las personas establecen un vínculo emocional de pertenencia. También es el grupo humano que habita en ese territorio.

«La patria es un depósito de la cultura y la tradición de una nación. La identidad cultural se transmite de generación en generación, manteniendo vivas las costumbres y creencias que definen a una comunidad. La preservación de la cultura patria es esencial para conservar la diversidad cultural y enriquecer la herencia global»¹⁴⁸. En efecto, el concepto de identidad cultural bien entendido no se opone en modo alguno a la diversidad cultural.

El sentimiento hacia la patria se manifiesta a menudo como un amor profundo y apasionado. Este amor a la patria, también conocido como patriotismo, desempeña un papel significativo en la conformación de la cohesión social y la solidaridad entre los miembros de una nación. El patriotismo fomenta el sentido de comunidad, el respeto hacia las tradiciones y la defensa de los valores compartidos.

Este sentido de pertenencia contribuye fuertemente a la cohesión social, fomentando la solidaridad y la colaboración entre los miembros de una nación. La identificación con la patria promueve el trabajo conjunto en pro del bien común y facilita el desarrollo de una sociedad más unida.

El patriotismo es un fenómeno humano universal, propio de cualquier grupo étnico. Permite que los individuos se sientan parte de una colectividad, lo cual contribuye a satisfacer sus necesidades emocionales. «Las personas normalmente se enorgullecen de sus grupos y así refuerzan su autoestima. Como consecuencia, la pertenencia al grupo no sólo define su identidad, sino que además sirve de base para su propia auto-evaluación (...) Al definir la identidad de los individuos, las creencias patrióticas... unen a los miembros del grupo resaltando su semejanza»¹⁴⁹.

Además, como decimos, el sentimiento patriótico y ese deseo individual de pertenencia al grupo estimulan y refuerzan la cohesión. El concepto de cohesión social no tiene un único significado entre los especialistas, pero, en general, suele ponerse en relación con la equidad, la inclusión, el bienestar, la igualdad de oportunidades y el fomento de capacidades¹⁵⁰.

¹⁴⁸ LEGSA, *¿Qué significa patria?*, disponible en línea: <https://legsa.com.mx/pyru/patria> [consulta el 15 de julio de 2023].

¹⁴⁹ BAR-TAL (Daniel), «Patriotismo como creencia fundamental de la pertenencia de grupo», *Psicología Política*, núm. 8, 1994, pp. 74 y 78, disponible en línea: <https://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N8-4.pdf> [consulta el 1 de agosto de 2023].

¹⁵⁰ GARCIMARTIN (Carlos), «Cohesión social, instituciones y fiscalidad en América Latina», en ZAMORA (Inmaculada), coordinadora, *La cohesión social en América Latina*, Programa EUROSOCIAL, Madrid, España, 2015, p. 23, disponible en línea: http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1423562120-E9_EUROSOCIAL_web_df.pdf [consulta el 28 de julio de 2023].

Ahora bien, el sentimiento patriótico, por sí solo, no es suficiente para alcanzar la cohesión social, sino que necesita el apoyo de instituciones fuertes que desarrollen políticas dirigidas a fortalecer los aspectos mencionados y garantizar que se respeten e impulsen los valores patrios.

No podemos dejar de mencionar que en el artículo 75.11 de la Constitución se establece que uno de los deberes fundamentales consiste en «desarrollar y difundir la cultura dominicana». La defensa y promoción de los valores y de la cultura dominicana es obligación de todos los dominicanos.

1.4. Conservación y defensa de la patria

La política de defensa de la patria, como hemos explicado en la unidad III, es una facultad del presidente de la República. Una de las principales prioridades de nuestra nación consiste en garantizar su existencia a través de la preservación de su integridad territorial, soberanía, intereses, objetivos y patrimonio, así como su estabilidad social, política y económica. Todo ello con el propósito de asegurar la continuidad de los valores, principios, cultura e identidad que constituyen la dominicanidad y fortalecen nuestra condición de Estado Social y Democrático de Derecho¹⁵¹.

Es de supremo y permanente interés la defensa de la zona fronteriza terrestre, para fomentar el desarrollo de esa importante parte del territorio nacional, procurando las mejores oportunidades para el crecimiento social y económico de las personas, procurando proteger el ambiente local, regional, hemisférico y global; mediante la convivencia pacífica, el desarrollo de mercados y actividades comerciales que permitan la generación de riqueza tanto para República Dominicana como para nuestros vecinos.

Son objetivos de alta prioridad combatir todo lo que ponga en peligro los intereses de la nación y de sus habitantes, así como la prevención y mitigación de daños ocasionados por el hombre, fenómenos naturales y desastres tecnológicos, con especial atención en el ciberespacio.¹⁵²

Dentro del conjunto de deberes fundamentales, en el artículo 75 de la Constitución dominicana se recogen una serie de deberes específicos para la conservación y defensa de la patria. En este sentido, nos referimos, en primera lugar, a su numeral 3, en el cual se indica que los hombres y mujeres tienen como deber fundamental «prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación, de conformidad con lo establecido por la ley». Adicionalmente, en su numeral 5 se establece que es un deber de todos los dominicanos «abstenerse de realizar todo acto perjudicial a la estabilidad, independencia o soberanía de la República Dominicana».

¹⁵¹ MINISTERIO DE DEFENSA, *Libro blanco de defensa de República Dominicana*, 2022, p. 67, disponible en línea: <https://mide.gob.do/wp-content/uploads/2023/02/Libro-Blando-comprimido.pdf> [consulta el 8 de agosto de 2023].

¹⁵² *Ibidem*, p. 67.

2. CIUDADANÍA INTEGRAL

En este apartado queremos atender a la importancia que tiene una conciencia ciudadana que nos conduzca a comportarnos con rectitud, haciendo valer nuestros derechos y ejerciendo nuestros deberes para así conformar progresivamente una sociedad acorde con el proyecto constitucional.

2.1. Concepto y características de ciudadanía integral

La Real Academia de la Lengua Española define ‘integral’ como aquello «que comprende todos los elementos o aspectos de algo», poniendo como ejemplo la educación integral.

Precisamente, el modelo de ciudadanía integral tiene sus cimientos en una sociedad formada y preparada, por lo cual una educación de calidad resulta imprescindible para su implementación. Una ciudadanía cabal, con altos estándares morales, conocimiento de sus derechos y respeto hacia sus deberes, se forja desde la infancia en las escuelas, las familias y otras instituciones educativas.

Por otro lado, la ciudadanía integral siempre involucra ejercicio político¹⁵³, una actividad que se desarrolla plenamente a través de la participación, el diálogo y el respeto. El ciudadano integral adquiere capacidades para la participación en la vida política de su país. Utiliza el mecanismo del diálogo para enfrentar inevitables diferencias ante los hechos adversos que la vida en sociedad conlleva y respeta las opiniones de sus conciudadanos.

Todos esos elementos son claves para la cultura democrática. Podemos decir, más ampliamente, que el ciudadano integral conoce los principios democráticos y actúa en consecuencia con ellos, principios que son los siguientes:

Igualdad: todas las personas deben tener las mismas oportunidades, derechos y obligaciones.

Participación: debe ser general y no excluir a ningún individuo salvo razón fundada en sentencia judicial.

Independencia de poderes: los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) deben estar divididos y ser independientes los unos de los otros.

Elecciones periódicas: deben realizarse comicios periódicos que aseguren la participación igualitaria de todos los ciudadanos, sin distinción alguna.

Partidos políticos: debe haber libertad para formar agrupaciones políticas o pertenecer a estas.

Libertad de expresión: debe ser completa, incluyendo la libertad de prensa.

Rendición de cuentas: los representantes y gobernantes, así como cualquier funcionario público

¹⁵³ DELGADO HERENCIA (César Hildebrando), «Ciudadanía integral desde la educación básica en el Perú [I]. El paradigma de la ciudadanía en la educación básica. Un caso de diversificación curricular para la educación de jóvenes y adultos (EBA)», *Pacarina del Sur*, núm. 41, 2019, disponible en línea: www.pacarinadelsur.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1807&catid=10 [consulta el 25 de julio de 2023].

*que haya sido electo por decisión popular, tienen que rendir cuentas y estar regulados por diversos mecanismos de control.*¹⁵⁴

Lo anteriormente indicado ofrece un perfil o conjunto de características que permiten identificar a un ciudadano integral: una persona que 1) trabaja activamente por su país, involucrándose en aspectos políticos, 2) tiene capacidad de tolerancia y basa sus discusiones en el diálogo, 3) vela por el fortalecimiento de la democracia, 4) cuida el patrimonio público, 5) gestiona con transparencia, 6) exige rendición de cuentas, 7) tributa y 8) actúa responsablemente respetando los derechos de los demás miembros de la sociedad para así contribuir a la creación de un clima de convivencia armoniosa y pacífica.

Este ciudadano integral también tiene conciencia social y medioambiental. Por ello, en su día a día, presta servicios para el desarrollo (de hecho, según lo establecido en el artículo 75.4 de la Constitución, este es un deber fundamental) y, entre otras muchas cosas, ayuda a los adultos mayores de su comunidad a realizar diligencias. Además, vela por el desarrollo sostenible, contribuyendo a ello con sus acciones particulares, como, por ejemplo, el reciclaje en su propio hogar.

2.2. La formación constitucional como presupuesto de una ciudadanía integral

La Constitución reconoce el derecho fundamental a la educación, especificando que «tiene por objeto la formación integral del ser humano a lo largo de toda su vida y debe orientarse hacia el desarrollo de su potencial creativo y de sus valores éticos» (artículo 63.1).

Como componente estructural dispone la obligatoriedad de «la instrucción en la formación social y cívica, la enseñanza de la Constitución, de los derechos y garantías fundamentales, de los valores patrios y de los principios de convivencia pacífica» en todas las instituciones de educación, tanto públicas como privadas, sin distinción de ningún tipo (artículo 63.13).

Pues bien, la finalidad de dicho mandato, como especifica ese mismo artículo, consiste en «formar ciudadanas y ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes», capaces de enfrentar los desafíos que implica la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho en la República Dominicana, fundamentado en el respeto de la dignidad humana y los derechos fundamentales que de ella emanan.

Ahora bien, para que la ciudadanía sea integral en el sentido anteriormente expuesto, es imprescindible que conozca su Constitución, consideración esta que permite comprender correctamente el sentido de esta asignatura.

¹⁵⁴ EDITORIAL GRUDEMI, *Democracia*, 2019, disponible en línea: <https://enciclopediaehistoria.com/democracia/> [consulta el 26 de julio de 2023].

Con el estudio de la Constitución se consigue una formación ético-social y política a partir del contenido esencial presente en ella misma como marco temático. Se contribuye así a afianzar el modelo democrático y a generar mayor cohesión social. Se consigue, además, fortalecer la sociedad civil al proporcionar herramientas teóricas y metodológicas para la participación ciudadana y la creación de una cultura social y política que provea identidad a partir de los valores y principios constitucionales¹⁵⁵.

En palabras de Milton Ray Guevara, presidente del Tribunal Constitucional, «enseñar la Constitución es educar en democracia»¹⁵⁶. En el apartado siguiente nos proponemos desarrollar los principales elementos que favorecen una vida en Constitución y democracia.

3. PRINCIPIOS ESENCIALES DE LA CONVIVENCIA PACÍFICA Y DEMOCRÁTICA EN UN ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA GENERACIÓN CONSTITUCIONAL

La convivencia pacífica y democrática se consigue, esencialmente, gracias al conocimiento por parte de los ciudadanos de sus derechos y deberes y a la asunción del compromiso que implican. Como señala la Constitución, es deber de todas las personas «velar por el fortalecimiento y la calidad de la democracia» (artículo 75.12).

A continuación, presentamos detalladamente cómo los ciudadanos pueden ejercer sus derechos en democracia y contribuir así al logro de una convivencia pacífica y democrática.

3.1. Participación ciudadana activa: principios y mecanismos

La participación ciudadana activa es una característica esencial de la sociedad democrática porque, por ese medio, los ciudadanos que en ella conviven se implican e intervienen en la vida pública de diferentes formas.

Además del interés individual que pueda motivar a cada ciudadano, es necesario que los Estados lleven a cabo acciones políticas tendentes a facilitar esta participación. Esto se consigue mediante la aprobación de leyes y la adopción de políticas públicas que desarrollen mecanismos para la

¹⁵⁵ RAMÍREZ GÓMEZ (Andrés), «Aproximación a un concepto constitucional de escuela de formación ciudadana», *Opinión jurídica*, núm. 20, 2011, disponible en línea: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302011000200012 [consulta el 13 de agosto de 2023].

¹⁵⁶ «La enseñanza de la Constitución y la difusión de los valores patrios: rompiendo fronteras por una nueva generación constitucional», conferencia en el ciclo *Constitución y diáspora dominicana: avances y retos*, 2022, reseñada en línea: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sala-de-prensa/noticias/ense%C3%B1ar-la-constituci%C3%B3n-es-educar-en-democracia-afirma-milton-ray-guevara/#:~:text=Ense%C3%B1ar%20la%20Constituci%C3%B3n%20es%20educar%20en%20democracia%2C%20afirma%20Milton%20Ray%20Guevara> [consulta el 3 de agosto de 2023].

participación ciudadana que sean reales y efectivos. No se trata solamente del ejercicio del voto para la elección de los representantes. Sabemos, porque ya lo abordamos en la unidad VI, que la Constitución establece otros mecanismos de participación política, que son 1) el referendo consultivo y el aprobatorio, 2) la iniciativa legislativa, 3) el referendo, el plebiscito y la iniciativa normativa municipales y 4) la denuncia de las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones (artículos 22, 97, 203, 210 y 272).

Como se establece en el preámbulo de la *Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública*, «el mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización, para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social». Además, «la participación ciudadana se tiene que orientar en general por el principio de corresponsabilidad social, por el cual los ciudadanos y las ciudadanas, individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad. En tal sentido, debería entenderse la correlación existente entre los derechos y los deberes que conlleva el ejercicio efectivo de la ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia participativa».

El artículo 6 de esa misma carta aclara que la participación ciudadana en la gestión pública constituye para los ciudadanos 1) un derecho que pueden exigir a los poderes públicos a los fines de que estos implementen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública y, al mismo tiempo, 2) una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad de la que forman parte, sea de forma individual o a través de organizaciones y movimientos representativos.

Según lo establecido en el artículo 10 de dicha *Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública*, esa participación se basa en los siguientes principios:

- a) *Constitucionalización: los Estados iberoamericanos procurarán constitucionalizar el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en la gestión pública y regularán los mecanismos, procedimientos y garantías que éste requiere.*
- b) *Igualdad: la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho de cada ciudadano y ciudadana, por lo que los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones.*
- c) *Autonomía: la participación ciudadana en la gestión pública, para ser asumida como derecho de los ciudadanos y las ciudadanas, debe ejercerse con total autonomía de los actores sociales.*
- d) *Gratuidad: para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer efectivamente su derecho de participación en la gestión pública, ésta tiene que ser gratuita.*
- e) *Institucionalización: los poderes públicos promoverán la creación, mantenimiento y correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos que hagan posible el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, respetando la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea.*

f) Corresponsabilidad social: la participación ciudadana es corresponsabilidad de los poderes públicos y de los ciudadanos y las ciudadanas.

g) Respeto a la diversidad y no discriminación: en los procesos de participación ciudadana en la gestión pública se deberán respetar las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de cualquier otro grupo poblacional, social y culturalmente diverso.

h) Adecuación tecnológica: con el fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública, los poderes públicos promoverán la adaptación y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas.

3.2. Cultura de paz

En consonancia con el artículo 1 de la *Declaración y programa de acción sobre una cultura de paz* aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, por cultura de paz entendemos una serie de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y, en definitiva, estilos de vida apoyados en:

a) El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.

b) El respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y de no injerencia en los asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional.

c) El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

d) El compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos.

e) Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras.

f) El respeto y la promoción del derecho al desarrollo.

g) El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres.

h) El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información.

i) La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones; y animados por un entorno nacional e internacional que favorezca a la paz.

El desarrollo de la cultura de paz tiene lugar por medio de la educación. De ahí que sea tan importante trabajar para que los miembros de una sociedad estén formados en valores constitucionales y conozcan los derechos fundamentales recogidos en la Carta Magna. Como bien afirma el artículo 4 de la *Declaración y programa de acción sobre una cultura de paz*, «la educación a todos los niveles es

uno de los medios fundamentales para edificar una cultura de paz. En ese contexto, es de particular importancia la educación en la esfera de los derechos humanos».

La cultura de paz forma parte del proceso de socialización, a través del cual se interioriza un sistema de valores, además de capacidades, actitudes y estilos de actuación que, por un lado, reflejan el respeto a la vida, a la dignidad del ser humano y al medio ambiente y que, por el otro, propician el saber convivir de forma asertiva, dialógica y empática, evitando así los conflictos y las relaciones violentas¹⁵⁷.

3.3. Desafíos para la ciudadanía integral

La construcción de una ciudadanía integral requiere remover muchas barreras presentes en la sociedad que impide su avance. En esencial, en este sentido, que los Estados implementen políticas públicas orientadas a la defensa y promoción de los derechos fundamentales, especialmente los de los grupos más vulnerables, como son los ancianos, los niños, las personas con discapacidad y las mujeres.

Nos centramos ahora en las acciones tendentes al fortalecimiento de la igualdad entre mujeres y hombres. Es especialmente relevante para el avance social que se trabaje en favor de la garantía de la igualdad efectiva entre aquellas y estos y, por consiguiente, de la erradicación de la discriminación por razones de género.

Son muchos los documentos que desarrollan programas en defensa de los derechos de las mujeres, pero parece oportuno que tomemos nuevamente como referencia la *Declaración y programa de acción sobre una cultura de paz*, que, aunque se trata de un instrumento internacional, sirve como ejemplo para inspirar oportunas acciones de carácter nacional. En su artículo 12 encontramos algunas interesantes medidas para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres. Entresacamos algunas de ellas:

- a) *Integrar la perspectiva de género en la aplicación de todos los instrumentos internacionales pertinentes.*
- b) *Intensificar la aplicación de los instrumentos internacionales en que se promueve la igualdad entre mujeres y hombres (...)*
- d) *Promover la igualdad entre mujeres y hombres en la adopción de decisiones económicas, sociales y políticas.*
- e) *Seguir fortaleciendo las actividades de las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas destinadas a eliminar todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer.*

¹⁵⁷ ROJAS BONILLA (Elsa), «La cultura de paz y su importancia en el proceso de formación ciudadana en el contexto educativo colombiano», *Varona. Revista Científico Metodológica*, núm. 66 supl. 1, 2018, disponible en línea: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1992-82382018000300021 [consulta el 24 de julio de 2023].

f) Prestar apoyo y asistencia a las mujeres que han sido víctimas de cualquier forma de violencia, incluso en el hogar, el lugar de trabajo y durante los conflictos armados.

Nuestra Constitución, por su parte, en su artículo 39.4 proclama la igualdad de mujeres y hombres y condena expresamente la discriminación de género: «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».

Además, en el numeral 15 de este mismo artículo se pone de manifiesto la importancia que se atribuye a la no discriminación de género en lo que respecta a las funciones políticas, un sector de actividad tradicionalmente integrado sobre todo por hombres: «El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado».

Al mismo tiempo, no debemos olvidar que, para poder avanzar en desarrollo social, es fundamental que adquiramos conciencia de la importancia de la protección del medio ambiente. Pensemos, por ejemplo, en las llamadas ‘tres erres’ del reciclaje: reducir, reciclar y reutilizar¹⁵⁸. Se trata de un sencillo ejercicio que todas las personas podemos implementar para mitigar la contaminación dando un mejor y segundo uso a todos los desechables que gastamos en nuestras casas.

Este es otro eje, el medioambiental, debe ser prioritario para la creación de una ciudadanía integral. De hecho, la Constitución menciona la defensa del medio ambiente como un deber fundamental de todos los ciudadanos: «Desarrollar y difundir la cultura dominicana y proteger los recursos naturales del país, garantizando la conservación de un ambiente limpio y sano» (artículo 74.11).

El Estado debe llevar a cabo acciones que estimulen una conciencia pública favorable al medio ambiente en las diferentes y graves problemáticas que hoy le afectan. Es una responsabilidad conjunta apoyar una ciudadanía ambiental que mejore las condiciones de vida de todos.

Mencionamos como último desafío que incumbe a cada miembro de la sociedad dominicana actuar en favor del fortalecimiento de una cultura de paz. Nos referimos a situaciones cotidianas en las que nos vemos involucrados, a veces por simple casualidad, y que nos ofrecen la posibilidad de actuar en defensa de la paz. Por ejemplo, si somos testigos de un accidente de tránsito en el que un motor choca contra un automóvil debemos llamar al 911, número del Sistema Nacional de

¹⁵⁸ Se trata de una iniciativa de la organización ecologista Greenpeace, que fomenta hábitos sencillos para una conciencia de reciclaje en la población.

Atención a Emergencias y Seguridad. Otro tanto si presenciamos un ataque o acto de violencia: hemos de socorrer a la víctima, evitando así que, con nuestra omisión, quede desamparada. Además, podemos acudir a las fiscalías barriales, dependencias que se ubican en los destacamentos de los barrios de la capital, permitiendo que los representantes del Ministerio Público (fiscales) puedan perseguir mejor actos ilícitos y mediar en la solución de conflictos y riñas vecinales¹⁵⁹.

Para casos de violencia de género, el Ministerio de la Mujer es el organismo responsable de llevar a cabo políticas públicas a favor de la mujer. Dispone de una línea de emergencia para denuncias marcando el 212, desde donde se deriva a través del 911 a un servicio de la Policía Nacional especializado en violencia de género.

En definitiva, tenemos un deber de actuación en las diferentes esferas de nuestra vida. Con nuestro comportamiento podemos hacer que la sociedad en la que vivimos sea un mejor lugar.

3.4. Una generación constitucional

Por ‘generación constitucional’ entendemos el conjunto de personas que conoce nuestra Constitución, que ha asimilado sus principios y valores y, en consecuencia, se identifica con ella, que hace valer los derechos que allí se les reconocen y que cumple cabalmente con los deberes que les son asignados. Se trata, dicho brevemente, de personas empapadas de cultura constitucional.

Un excelente indicador de la importancia del concepto de ‘generación constitucional’ es que el presidente del Tribunal Constitucional, magistrado Milton Ray Guevara, lo haya hecho presente en muchas de sus intervenciones públicas relativas a la importancia de vivir en Constitución. Citamos una de ellas:

La generación constitucional no ha de partir de una concepción ‘cerrada’ de los valores constitucionales, sino que, por el contrario, se debe nutrir del pluralismo ideológico que está en la base del Estado Social y Democrático de Derecho (...)

El futuro de la generación constitucional tendrá que sustentarse en el desarrollo de la educación; el combate contra el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción; la lucha contra la pobreza y la exclusión social y la defensa intransigente de la identidad nacional dominicana. En consecuencia, se trata de un compromiso de todas y todos.¹⁶⁰

¹⁵⁹ PODER JUDICIAL, *Fiscalías barriales*, disponible en línea: https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/redes/ministerio_publico/fiscalias_barriales.aspx [consulta el 2 de octubre de 2023].

¹⁶⁰ RAY GUEVARA (Milton), «Generación constitucional y el futuro dominicano», conferencia en la quinta *Jornada de justicia y derecho constitucional*, en *Discursos del presidente del Tribunal Constitucional*, volumen II, pp.562-563, disponible en línea: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sobre-el-tc/pleno/magistrados/milton-l-ray-guevara/conferencias/discursos-del-presidente-del-tribunal-constitucional-volumen-ii-2015-2018/> [consulta el 15 de julio de 2023].

Este manual del Tribunal Constitucional, consta de cincuenta (50) ejemplares y se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2023, en los talleres gráficos de Impresos Tres Tintas, S.R.L., Santo Domingo, República Dominicana.



www.tc.gob.do

ISBN: 978-9945-651-02-7



9 789945 651027