



# ANUARIO 2023

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

DEDICADO AL 60 ANIVERSARIO  
DE LA CONSTITUCIÓN DEL 1963





# ANUARIO 2023

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
REPÚBLICA DOMINICANA



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
REPÚBLICA DOMINICANA**

**ANUARIO  
2023**

**República Dominicana  
2024**

## CONSEJO EDITORIAL:

**Mag. Napoleón R. Estévez Lavandier**  
Juez presidente del Tribunal Constitucional

**Mag. Domingo Gil**  
Juez del Tribunal Constitucional

**Mag. Miguel Aníbal Valera Montero**  
Juez del Tribunal Constitucional

**Mag. Wendy S. Martínez Mejía**  
Magistrada presidente de la Primera Sala y Primera Sustituta de Presidente Corte de Trabajo del Distrito Nacional

**Mag. Bernabel Moricete**  
Juez presidente de la Corte de Apelación de Niños, Niñas y Adolescentes del Departamento Judicial de La Vega

**Mag. Claudio Aníbal Medrano**  
Juez presidente de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís

**Mag. Miguelina Ureña Núñez**  
Jueza Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional

**Dra. Mayra Zuleica Cabral Brea**  
Directora del Centro de Estudios Constitucionales

**Lic. Félix Tena de Sosa**  
Editor del Anuario  
Profesor de Derecho Constitucional  
Filosofía del Derecho y Derechos Humanos

**Licda. Manolita Sosa**  
Encargada Departamento de Capacitación Constitucional



© Tribunal Constitucional de la República Dominicana  
Centro de Estudios Constitucionales

**Primera edición:**  
Diciembre, 2024

**Diagramación:**  
Yissel Casado

**Diseño de portada:**  
Rafael Cornelio

**Imagen de portada:**  
Archivo General de la Nación

**Fotografías:**  
Dirección de Comunicaciones  
Tribunal Constitucional

**Corrección de estilo:**  
Clara Dobarro

**ISSN: 2311-7303**  
**ISSN: 2960-7515 (digital)**

**Impresión:**  
Editora Búho, SRL

Impreso en la República Dominicana  
Printed in Dominican Republic

- 11 Palabras de Presentación de Félix Tena de Sosa  
Editor del Anuario
- 17 Audiencia Solemne de Rendición de Cuentas 2023:  
Palabras pronunciadas por el Mag. Milton Ray Guevara

### Sección HISTÓRICA

- 39 La Constitución de 1963: la constitución social por excelencia  
*Milton Ray Guevara*

### INTEGRANTES DEL PLENO

- 69 Milton Ray Guevara, presidente
- 71 Rafael Díaz Filpo, primer sustituto
- 73 Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto
- 75 Víctor Joaquín Castellanos Pizano
- 77 José Alejandro Ayuso
- 79 Alba Luisa Beard Marcos
- 81 Manuel Ulises Bonnelly Vega
- 83 Justo Pedro Castellanos Khoury
- 85 Domingo Gil
- 86 María del Carmen Santana de Cabrera
- 88 Miguel Valera Montero
- 90 José Alejandro Vargas Guerrero
- 91 Eunisis Vásquez Acosta
- 93 Grace Ventura Rondón

## NOTICIAS DESTACADAS

- 97 Tribunal Constitucional celebra décimo primer aniversario reafirmando la protección de la soberanía y la nacionalidad
- 99 Tribunal Constitucional recibe certificado de sistema de gestión antisoborno
- 101 Reunión del Buró de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional
- 103 Histórica visita de jueces del Tribunal Constitucional a la ciudad de Nueva York
- 105 Tribunal Constitucional recibe notificación de certificación del Sistema de Gestión Ambiental de la norma ISO 14001:2015
- 106 Ganadores de la Competencia de Litigación
- 108 Enseñanza de la Constitución en la educación superior
- 109 Circulan tres obras de diferentes autores y temas
- 110 Tribunal Constitucional realiza Primera Feria Constitucional Internacional sobre la Familia y la Igualdad
- 112 Tribunal Constitucional celebra Primera Jornada Constitucional Ulises Francisco Espaillat en Santiago
- 114 Instituciones de educación superior implementarán la asignatura de Educación Constitucional en 2024
- 116 Pleno del Tribunal Constitucional renueva su matrícula: poseionan nuevo presidente y cuatro nuevos jueces

### Sección

## DOCTRINA CONSTITUCIONAL

### Contribuciones académicas nacionales

- 123 Aportes del Tribunal Constitucional de la República Dominicana a la fundamentación y justiciabilidad de los derechos sociales  
*Mayra Zuleica Cabral Brea*
- 149 El desarrollo progresivo de la Seguridad Social en los precedentes del Tribunal Constitucional  
*Rafael Frett Mejía*



- 175 El fundamento de los derechos fundamentales.  
Algunos señalamientos para el caso de la República Dominicana  
*Rafael Vásquez Goico*
- 189 La cuestión de la perspectiva de género en el Estado Social y  
Democrático de Derecho: jurisprudencia del Tribunal  
Constitucional Dominicano  
*Sonia Díaz Inoa*
- 215 Las libertades económicas en el Estado social y democrático de derecho  
*Roberto Medina Reyes*

### **Contribuciones académicas internacionales**

- 243 La cláusula del Estado social de derecho y los derechos sociales  
*Jaime Rodríguez-Arana*

## **Sección JURISPRUDENCIAL**

- 275 TC/0028/23, diecisiete (17) de enero de dos mil veintitrés (2023)
- 373 TC/0081/23, primero (1ro.) de febrero de dos mil veintitrés (2023)
- 430 TC/0267/23, dieciocho (18) de mayo de dos mil veintitrés (2023)
- 457 TC/0402/23, veintiocho (28) de junio de dos mil veintitrés (2023)
- 512 TC/0522/23, dieciocho (18) de agosto de dos mil veintitrés (2023)
- 563 TC/0620/23, seis (6) de octubre de dos mil veintitrés (2023)
- 615 TC/0712/23, cinco (5) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)
- 646 TC/0713/23, cinco (5) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)
- 670 TC/0816/23, veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)
- 695 TC/0819/23, veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)
- 729 TC/0822/23, veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)
- 759 TC/0827/23, veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)
- 793 TC/0871/23, veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

## Sección LEGISLACIÓN

- 829 Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación. Modifica los artículos 640 y 641 de la Ley núm. 16-92 del 1992, que aprueba el Código de Trabajo y deroga la Ley núm. 3726 del año 1953, sobre Procedimiento de Casación, así como la Ley núm. 491-08 del año 2008, que modificó los artículos 5,12 y 20 de la citada Ley núm. 3726 del 1953, modificada por la Ley núm. 846 del año 1978. G. O. No. 11095 del 17 de enero de 2023

**Palabras de presentación de  
Félix Tena de Sosa**

**Editor del Anuario**



La presente edición del anuario, correspondiente al año 2023, tiene un significado importante para el Tribunal Constitucional, pues, a finales del mismo, se completó el proceso de renovación integral de la primera matrícula de magistrados que inició su andadura a finales de 2011. Se cerró el ciclo fundacional de esta alta corte y cinco nuevos magistrados tomaron posesión: Napoleón Estévez Lavandier, nuevo presidente, Fidias Aristy Payano, Sonia Díaz Inoa, Amaury Reyes Torres y Army Ferreira Reyes.

El mecanismo de renovación gradual permite que cada tres años sean sustituidos cuatro o cinco magistrados. Esto garantiza que la evolución de los precedentes constitucionales ocurra progresivamente a partir de un diálogo constructivo entre jueces que ya están asentados y jueces que se integran con nuevas perspectivas u orientaciones, un equilibrio entre la experiencia acumulada y las perspectivas de cambio. La experiencia acumulada hasta ahora evidencia el acierto de este diseño institucional y augura que el Tribunal Constitucional continuará fortaleciendo el Estado social y democrático de derecho en la República Dominicana.

El año pasado, el Tribunal Constitucional tuvo un gran desempeño, con sentencias que asientan criterios que se han fraguado lentamente en el desarrollo jurisprudencial del órgano. El esfuerzo mancomunado de los magistrados que permanecen, junto a los que ya iban de retirada, permitió que fuese un año extraordinariamente productivo. Encontramos nuevas orientaciones jurisprudenciales que podrán ser sostenidas, reorientadas, perfeccionadas o modificadas por el pleno en funciones. No es este el espacio para realizar un análisis pormenorizado de los precedentes. Basta señalar que, como cada año, aquí se recogen algunas de las decisiones más destacadas.

La presente edición está dedicada al 60 aniversario de la Constitución de 1963, cuya influencia en la Constitución actual es

ampliamente reconocida. A pesar de su corta duración de vigencia, ésta marcó una huella indeleble que trascendió en el tiempo, como una aspiración por el Estado social y democrático de Derecho en el constitucionalismo dominicano. Al honrar su significación histórica, el Tribunal Constitucional contribuye al afianzamiento de nuestra cultura constitucional, posibilitando que las generaciones actuales abreen en el legado intemporal de la primera Constitución netamente social del país. Acorde con ello, el ahora presidente emérito, Milton Ray Guevara, realiza un análisis histórico-constitucional de la Constitución de 1963, concibiéndola como la “Constitución social por excelencia”.

El anuario consta del último discurso de rendición de cuentas del saliente presidente del Tribunal Constitucional, en el que se explican las medidas más relevantes adoptadas por el órgano a nivel del funcionamiento administrativo, así como un panorama general de sentencias importantes, y otros aspectos esenciales de la labor de esta alta corte durante el año 2023, así como propuestas de mejora institucional para continuar fortaleciendo la justicia constitucional.

Esta edición incluye, como es tradición, las semblanzas profesionales de los jueces que integraron el pleno del Tribunal Constitucional hasta finales de 2023, al igual que un recuento de las principales informaciones de la alta corte durante el año pasado. La sección legislativa contiene la Ley núm. 2-23, sobre el recurso de casación. Esta legislación constituye la *respuesta legislativa* a la sentencia TC/0489/15, que declaró inconstitucional la cuantía de 200 salarios mínimos para la admisión de este recurso, y exhortó al Congreso Nacional a establecer un monto racional, así como la determinación del interés casacional como presupuesto de la admisibilidad del recurso.

Una parte significativa del anuario son los análisis de autores nacionales y extranjeros que enriquecen el acervo doctrinal. No quisiera desaprovechar la oportunidad para plantear una breve sinopsis de los aportes que integran la presente edición:

La doctora Mayra Cabral Brea analiza cómo el Tribunal Constitucional dominicano ha fundamentado y garantizado la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), superando mitos históricos y reafirmando su carácter de derechos fundamentales.

El magistrado Rafael Frett Mejía resalta el rol crucial del Tribunal Constitucional en el desarrollo progresivo de la seguridad social, promoviéndola a través de sus sentencias.

El magistrado Rafael Vásquez Goico establece que los derechos fundamentales se basan en la moral racional y la dignidad humana, y que la Constitución dominicana reconoce este fundamento como el pilar de estos derechos.

La magistrada Sonia Díaz Inoa vincula la igualdad de género con el Estado Social y Democrático de Derecho, destacando que es un objetivo fundamental para el Estado según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El jurista Roberto Medina Reyes examina las libertades económicas en un Estado social y democrático de Derecho, analizando su naturaleza y alcance, así como los límites a su regulación. Destaca su importancia para el desarrollo económico y social.

El jurista español Jaime Rodríguez Arana estudia la cláusula del Estado social de derecho y su vinculación con el desarrollo de los derechos sociales, destacando la importancia de la protección jurídica de estos derechos para preservar la dignidad del ser humano.

Se observa en estos aportes un hilo conductor que conecta claramente con la dedicatoria, centrado en la preocupación por los derechos fundamentales, especialmente los económicos, sociales y culturales (DESC), y el Estado social y democrático de derecho como cláusula central en la arquitectura constitucional dominicana. A través de diversos enfoques y abordajes, los autores destacan la importancia de la igualdad, los derechos sociales y las libertades económicas, y cómo éstos se tutelan, protegen y desarrollan progresivamente en los precedentes constitucionales. La interconexión entre el Estado social y democrático de derecho y el desarrollo de los DESC es evidente, subrayando el rol crucial del Tribunal Constitucional en su tutela progresiva.

Año tras año, el Tribunal Constitucional continúa erigiéndose en un espacio fundamental de pedagogía. No se trata solo de comunicar la labor realizada, sino también de aportar, gracias a la colaboración generosa de los autores nacionales e internacionales, al enriquecimiento del acervo constitucional, así como al reforzamiento cultural de la trascendencia de los hitos históricos-constitucionales que son destacados en el anuario.

Agradezco al pleno del Tribunal Constitucional la deferencia de permitirme continuar como editor del anuario. Asumo este compromiso como una tarea prioritaria que contribuye al logro de objetivos académicos e institucionales, través de la labor divulgativa que se realiza en cada edición.

**Félix Tena de Sosa**  
Editor





**AUDIENCIA SOLEMNE DE  
RENDICIÓN DE CUENTAS 2023:  
Palabras pronunciadas por el  
Dr. Milton Ray Guevara  
Magistrado Presidente  
Tribunal Constitucional de la República Dominicana**



Muy buenos días a todas y todos.

Permítanme suscribirme a las saluciones que ha hecho nuestra maestra de ceremonias, en razón de que me tomaría cinco o seis minutos mencionar a todos cuantos nos acompañan en este momento presencialmente y, por supuesto, a quienes nos siguen por las plataformas.

Sin embargo, yo debo destacar la presencia de los exvicepresidentes de la República, la doctora Margarita Cedeño y el doctor Rafael Alburquerque, quienes siempre le han dado seguimiento y apoyo al Tribunal Constitucional. Quiero agradecer la presencia de la ministra de la Mujer; agradecer la presencia del presidente de la Cámara de Cuentas y del Tribunal Superior Electoral, y de los distinguidos magistrados de la Suprema Corte de Justicia, que siempre, gentilmente, asisten a los actos del Tribunal Constitucional.

Por supuesto, agradecer a monseñor Castro y al pastor Lancen la generosidad de su compañía para invocar la presencia del Señor en esta memorable ocasión. Igualmente, a los integrantes del estrado, el doctor Miguel Surún Hernández, presidente del Colegio de Abogados, y el distinguido director de la Defensa Pública, el doctor Rodolfo Valentín, quienes nos acompañan en esta mañana, y también al magistrado representante de nuestra procuradora general de la República, doña Miriam Germán, quien la representa normalmente en el TC. A los jueces y a las juezas eméritas del Tribunal, a todos los jueces que nos acompañan en esta mañana, miembros del Ministerio Público, representantes de entidades de la sociedad civil, académicos, profesores universitarios, decanos, diplomáticos, senadores, diputados, la digna representante del PNUD, doña Inka Mattila, y todos ustedes. Quiero saludar la presencia de Johanna, , y de todos ustedes, que han tenido la generosidad de acompañarnos.

En el nombre del Tribunal Constitucional, y en el mío propio, les doy la más cordial bienvenida a esta Audiencia Solemne de Rendición de Cuentas correspondiente al año que transcurre, una ceremonia anticipada a la tradicionalmente realizada en enero. Como es de su conocimiento, el próximo 28 de diciembre se cumplen doce años de la juramentación y toma de posesión de los últimos cinco integrantes de la primera matrícula de jueces del Tribunal Constitucional: magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto del presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto del presidente; magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano; magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y este servidor.

Esto conlleva la renovación total de la primera matrícula de jueces y juezas del Tribunal Constitucional, conformada, además de los ya mencionados, por los magistrados eméritos: Leyda Margarita Piña Medrano, quien también está presente con nosotros; el magistrado Hermógenes Acosta de los Santos; el magistrado Wilson Gómez Ramírez, el magistrado Jottin Cury David, el magistrado Idelfonso Reyes, la magistrada Ana Isabel Bonilla, la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez, y el magistrado Víctor Gómez Bergés, quien ya partió a la morada del Padre, después de haber cumplido con sus responsabilidades en el tribunal.

Los primeros trece integrantes fuimos electos el 21 de diciembre de 2011, por períodos de 6 —que en los hechos, se extendió a 7—, 9 y 12 años, para garantizar la renovación gradual de la matrícula de jueces del

TC. Fuimos juramentados el 28 de diciembre de 2011 y realizamos el primer pleno ordinario el 16 de enero de 2012. Celebramos la audiencia solemne de instalación del Tribunal en el aula magna de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, nuestra querida UASD.

Recuerdo que nuestros activos eran: un ejemplar de la Constitución para cada uno de los jueces, más un ejemplar de la Ley Orgánica 137-11 del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. No teníamos ni siquiera RNC, tampoco infraestructura física, ni equipos, ni presupuesto, ni mucho menos un personal mínimo para iniciar y cumplir nuestra misión institucional de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

Las mencionadas carencias, más que obstáculos, fueron puentes que estrecharon lazos de cooperación con diversas instituciones que apostaban a una justicia constitucional al servicio de los demás. Iniciamos lo que denominé, y sigo señalando, un peregrinaje urbano, trabajando los primeros siete meses en un espacio prestado por la Universidad Iberoamericana (Unibe); luego, fuimos acogidos un mes por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y, finalmente, el 7 de agosto de 2012, inauguramos el local provisional del TC en la primera planta del Instituto Nacional de Estabilización de Precios (Inespre).

En el año 2017, ese edificio que ocupaba Inespre se convirtió en el local definitivo del TC por disposición del Gobierno nacional.

La Secretaría del Tribunal se ubicó inicialmente aquí, en la Suprema Corte de Justicia (SCJ), gracias a la generosidad de su entonces magistrado presidente, doctor Mariano Germán; posteriormente, contó con un local arrendado para permitir la atención a los usuarios del tribunal, hasta que se produjo su traslado a la sede actual.

Recuerdo que los expedientes se entregaban a las magistradas y los magistrados vía mensajería, incluso a altas horas de la noche. Por ello, el secretario emérito Julio José Rojas Báez, quien nos honra con su presencia, siempre ha bromeado con la anécdota de que la Secretaría era una mochila que portaba en su espalda.

Hoy, casi 12 años después, contamos con el certificado de título de propiedad de ese edificio, bautizado por decreto, a solicitud del TC, como Edificio Juan Pablo Duarte, en honor al primer constitucionalista dominicano, el padre de la patria. Puedo asegurar que el peregrinaje urbano del TC continúa, aunque sea menos perceptible, debido a la falta de culminación, habiendo transcurrido cinco años y medio, de los trabajos de construcción de la planta física del TC que albergará la sala de audiencias, la biblioteca, los despachos de los jueces, el Centro de Estudios Constitucionales (CEC) y otras áreas, así como el edificio de parqueos.

La construcción del edificio jurisdiccional prometido por el MOPC para el año 2018 mantiene su lento curso, lejos de cumplirse el nuevo objetivo de marzo 2024. Podrán observar en la proyección audiovisual que tiene nuestra transmisión que, a la fecha, las

estructuras metálicas están levantadas hasta el nivel de los parqueos y las losas de concreto parcialmente ejecutadas.

Aún realizamos las sesiones de audiencias en esta sala augusta de la Suprema Corte de Justicia, que siempre nos acoge gentilmente. Además, el Centro de Estudios Constitucionales y otras áreas administrativas desempeñan sus funciones desde un local que hemos rentado en el sector Mirador Norte.

La actuación descrita no ha impedido que el tribunal satisfaga a cabalidad su elevada misión y cumpla sus objetivos y metas anuales, conforme nuestra planificación estratégica.

Quiero presentarles un resumen de los logros alcanzados en este último año de nuestra gestión como primer presidente del TC, invitándoles a acceder, mediante nuestro portal, a una versión *in extenso* de los mismos y a través de nuestra memoria institucional.

## **I. Una gestión transparente fue una de las metas de esta administración**

En ocasión de mi discurso pronunciado en la audiencia solemne de instalación del TC, el 26 de enero de 2012, señalé: «Las actuaciones del tribunal serán pautadas por una política de transparencia, de acceso y pronto despacho de los recursos recibidos». En efecto, la gestión transparente ha sido faro de nuestro caminar durante estos doce años de gestión.

Desde el año 2018, el TC certificó sus procesos bajo la norma ISO 9001:2015, lo que permite estandarizar los indicadores jurisdiccionales, tanto

en valor meta como en frecuencia de medición (CCM y CCA), al igual que en todos los procesos administrativos. El nivel de cumplimiento se mide trimestralmente.

Posteriormente, el TC obtuvo las siguientes certificaciones: la certificación en la Gestión Antisoborno, obtenida a finales del año 2022, y la de Gestión Medioambiental, en febrero del presente año 2023.

El tribunal ha emprendido los pasos necesarios para obtener la certificación de cumplimiento normativo, de modo que en un futuro cercano se pueda implementar un sistema de gestión integrado bajo la norma ISO, todo esto con el supremo interés de dotar al ciudadano de una institución blindada contra actos corruptos, ausente de privilegios, tráfico de influencias o sinecuras.

En estos doce años de gestión del Tribunal Constitucional nunca hemos registrado ningún pasivo en deuda pública. El tribunal se mantiene al día en sus obligaciones tributarias ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y en el pago de los aportes al Sistema Dominicano de Seguridad Social, a través de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS). Al cierre de esta gestión sólo quedarían pendientes de pago compromisos regulares propios de nuestras operaciones.

Luego de concluido el ejercicio presupuestario del presente año, 2023, el resultado del mismo reflejará una disponibilidad de recursos para el próximo año de un mínimo de doscientos dieciséis millones cuatrocientos mil pesos (DOP 216,400,000.00), los cuales podrán ser utilizados para cubrir los gastos de inicio de año, mientras las

autoridades del sistema presupuestario central realizan la programación correspondiente.

Al 30 de noviembre del año 2023, la ejecución presupuestaria del Tribunal Constitucional es de mil quinientos un millones ciento veinticuatro mil quinientos noventa y tres pesos dominicanos con 24/100 (DOP 1,501,124,593.24), equivalente a un setenta y seis por ciento del total aprobado por el Pleno de magistrados para el presente año.

Como de costumbre, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) —y aquí está presente doña Inka Mattila, digna representante de ese programa— contrató una firma de auditores externos para practicar las auditorías correspondientes a los ejercicios fiscales de los años 2022 y el período enero-septiembre 2023. En los próximos días estaremos sometiendo ante el Pleno el informe de auditoría correspondiente al año 2022 y un corte preliminar al 30 de septiembre, como parte de la auditoría del año 2023, para posteriormente enviarse, como de costumbre, a la Cámara de Cuentas.

## **II. Los servidores constitucionales son el alma de la gestión del Tribunal Constitucional**

El tribunal ha podido cumplir con su misión institucional gracias a la entrega desmedida de los servidores constitucionales. Debo reconocer públicamente que nuestros servidores son, precisamente, el alma de la gestión exitosa y fructífera del TC.

Esa indetenible maquinaria de trabajo ha sido motivada con la

dignificación progresiva de sus condiciones laborales y con un vigoroso programa de formación y capacitación para especializarlos según sus necesidades, a través de becas o ayudas al estudio. Este año, 491 servidores constitucionales fueron capacitados en 137 eventos formativos, y fueron otorgadas 23 becas de postgrado, 6 de grado y 2 ayudas al estudio.

En ocasión de la instalación del Tribunal Constitucional en el año 2012, expresé: «Nos toca sentar las bases de una carrera administrativa en la jurisdicción constitucional». Doce años después, y sólo en este 2023, fueron incorporados al sistema de carrera constitucional 38 servidores constitucionales: 28 del área administrativa y 10 letrados.

En este año, por otra parte, se implementó el plan complementario de jubilaciones y pensiones para los servidores del Tribunal Constitucional, con el propósito de preservar su calidad de vida, asegurándoles una cobertura por encima de la reconocida a través de la Ley 87-01 en casos de edad avanzada, discapacidad o fallecimiento. Al 30 de noviembre de este año 2023, dicho plan cuenta con recursos por valor de doscientos treinta y siete millones quinientos ochenta y nueve mil doscientos cuarenta y siete pesos dominicanos con 92/100 (DOP 237,589,247.92).

Tengo el inmenso agrado de informar que hace apenas unos días, el TC obtuvo la certificación que lo acredita como un «mejor lugar para trabajar» (*Great Place to Work*), lo que se aprecia en los resultados de una encuesta sobre clima laboral que arrojó un nivel de

aprobación del 88.55 % y de un 85.38 % en la percepción de los colaboradores. Hemos logrado, y es bueno que se sepa, la mejor calificación de los organismos que han recibido esa certificación en la República Dominicana, y una de las más elevadas en la región. Sentí un profundo orgullo cuando, hace apenas tres días, la firma mexicana que hizo esa certificación, a través de *Teams* decía que raras veces habían encontrado una institución como el TC, que es el primero que se certifica en este campo, donde sus servidores sintieran tanto orgullo de pertenecer a ella.

### **III. Proyección internacional y colaboración interinstitucional**

Quiero ahora referirme a la proyección internacional y a la colaboración interinstitucional. En este año, 2023, el TC suscribió un total de once convenios de colaboración y cooperación internacionales e interinstitucionales. Me permito destacar un acuerdo que ha generado abundantes frutos, con el Senado de la República; sendos acuerdos con Unicaribe y Barna Management School, y los de cooperación internacional con los tribunales constitucionales, que fueron renovados, de España y Perú, además de dos con universidades internacionales, como la Universidad Castilla-La Mancha y John Jay College.

Como representante del continente americano en el Buró de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional, el TC participó en la sesión plenaria de la Comisión de Venecia y en la vigésima reunión del Buró de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional.

Ambos eventos se celebraron en Venecia, Italia.

No puede obviarse la mención de la histórica presentación de los jueces del Pleno en la ciudad de Nueva York, lo que afianzó nuestra misión como tribunal ciudadano. En ese suelo, el senador Alexis Victoria Yeb fue el coordinador con el Senado de Nueva York, donde los dominicanos residentes en el exterior se dieron cita de manera entusiasta para recibir, verdaderamente contentos, al Tribunal Constitucional.

Este año se celebraron por primera vez dos actividades formativas paradigmáticas: la primera, la Feria Internacional de la Familia y la Igualdad, coordinada por la Comisión de Igualdad de Género, que ha hecho un trabajo extraordinario (esta actividad fue impulsada por esa comisión) y, además, la Primera Jornada Constitucional «Ulises Francisco Espaillat», coordinada por el maestro Eduardo Jorge Prats, concebida para Santiago y el Cibao, especialmente.

#### **IV. Centro de Estudios Constitucionales**

Me refiero ahora al brazo académico del TC, el Centro de Estudios Constitucionales. Este continuó —incrementó— su intensa labor educativa, investigativa y editorial. Les aseguro que si me dedicara a enumerar las iniciativas impulsadas por esta dirección, tomaría por lo menos una hora. Me permitiré, pues, realizar un muy apretado resumen.

En 2023, el CEC ha ejecutado un total de 21 iniciativas, congregando unos 10,722 participantes. Incrementó

exponencialmente su labor editorial y, tan sólo en este año, se han publicado alrededor de 33 títulos —y todavía nos queda, en la próxima semana, una nueva entrega de publicaciones del TC—. Dentro de esas iniciativas destaco cuatro diplomados sobre Derecho Constitucional y Procedimientos Constitucionales, la Jornada de Lectura de la Constitución, que es tradicional y que fue una iniciativa de la magistrada Leyda Margarita Piña Medrano, que en esta ocasión reunió 25 centros docentes públicos de la RD, en un verdadero éxito, celebrándose en el Pabellón del Salón de la Fama del Deporte, en el Centro Olímpico Juan Pablo Duarte; el tradicional concurso Me Gradúo con el TC, que fue una iniciativa de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez y que el tribunal ha mantenido con notable éxito; también la primera Jornada de Difusión en Espacios Públicos dirigida a los más pequeños, a los peques; la participación del TC en la Feria del Libro, la primera Competencia de Litigación Interuniversitaria (CLIU), cinco coloquios constitucionales en diversas universidades, entre otras. Emprendimos dos hermosos proyectos, destinados a la población infantil y que han generado un impacto sumamente positivo. Estos son los juegos de mesa infantiles sobre la Constitución y la Colección de Cuentos Constitucionales, autoría de servidores del tribunal, cuya puesta en circulación se realizó brillantemente ayer, en los salones de la segunda planta del TC. El broche de oro de las iniciativas impulsadas este año en favor de los más pequeños será el lanzamiento —y están todos ustedes



invitados—, el próximo 18 de diciembre, de la Constitución Infantil, cuya autora es doña Dulce Vargas de Castellanos, la esposa del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, quien nos acompaña, que desinteresadamente ha dedicado un valiosísimo tiempo para lograr una novedosa edición cuyo éxito está más que garantizado, y ha cedido su derecho de autora durante dos años al TC, como demostración de su espíritu abnegado y altruista.

Como hito relevante, se elaboró el Manual para la impartición de la asignatura de Educación Constitucional en las instituciones de educación superior (IES) y una guía docente para quienes la impartirán. Esa fue una ceremonia realmente hermosa, a la que me referiré más adelante.

## V. Debo tocar ahora el aspecto relativo a la Secretaría del Tribunal Constitucional

Con el apoyo de la Dirección de Tecnología, este año se implementó una funcionalidad que permite a la ciudadanía, oigan bien los ciudadanos, solicitar certificaciones a la Secretaría del TC, vía el portal web institucional y el APP móvil MiTCRD.

En un hecho singular, el pasado lunes, 4 de diciembre, Día de Santa Bárbara, patrona de Samaná, se produjo el lanzamiento del primer Laboratorio de Innovación e Inteligencia Constitucional en el mundo, y se hizo aquí, en RD. Es una primicia mundial, con las siguientes innovaciones: potencialización de los buscadores del portal institucional; desarrollo de la auxiliar «Patria», un *chatbot* interactivo que

responde preguntas de carácter general de la institución; optimización del sistema de consultas de estado de expedientes e identificación de jurisprudencia; sistematización y automatización del proceso de publicación de sentencias; visualizaciones estadísticas y tableros «a la mano», con la finalidad de fiscalizar los procesos de la Secretaría y medir su eficiencia y su productividad; creación de un repositorio de código abierto para compartir *know-how* técnico con organismos homólogos; exploración y pilotaje de programas de inteligencia artificial aplicados en la administración de justicia constitucional y la exploración y pilotaje de uso de *blockchain* para integridad de data, aplicado en materia de justicia constitucional.

Quiero detenerme un momento para decir lo siguiente: la presentación que se hizo ha impactado enormemente a la comunidad jurídica. Me decía el profesor constitucionalista y amigo Cristóbal Rodríguez que él, cuando vio a *Patria*, la ayudante, la auxiliar del sistema, respondiendo sus preguntas, dijo, «pero ahora yo, que tenía cinco libros que estudiaban ese tema, ahora *Patria* me suministra en minutos toda la información». Nosotros estamos alimentando a *Patria*, porque *Patria* necesita todos los instrumentos y las herramientas para seguir haciendo su trabajo, y esa es una verdadera revolución copernicana, que se va a constituir en un referente en el mundo entero, y eso se ha logrado, sobre todo, por los esfuerzos de dos mujeres: la primera, Paola Santana, una joven graduada en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, que fue mi alumna

de Derecho Constitucional y que fue la primera jefa de Gabinete de este servidor (nunca tomó posesión, pero el Pleno la ratificó dos veces, porque teníamos la esperanza de que la NASA la dejara más o menos en libertad y que viniese a cooperar con nosotros).

Hoy, después de haber tenido un éxito extraordinario con su compañía *Matternet*, regentea la compañía *Glass* y es una referencia en Silicon Valley, tiene relaciones privilegiadas con la NASA, con el Departamento de Estado norteamericano, con Amazon, y trabaja en África, desarrollando proyectos de drones al servicio de la medicina y de la salud de los ciudadanos. Esa dominicana ilustre demuestra lo que puede hacer la mujer en la RD, y lo que hace la conjugación del talento, el trabajo y la vocación de servicio.

Y la otra mujer que se destacó en este proceso es doña Grace Ventura, la secretaria del TC. Letrada durante seis años, se fue a la práctica privada y regresó como secretaria del tribunal. Ha hecho una labor extraordinaria y tiene el entusiasmo y la dedicación de caerle encima al que tiene que resolver los problemas, y con el apoyo de la Dirección de Tecnología del TC se logró lo que parecía un sueño. Hoy en día, la comunidad jurídica, sobre todo los constitucionalistas y los abogados que trabajan con este tema están fascinados, y en 15 días la tiramos a la calle, para que Patria (y oigan qué nombre, ahí confluye lo espiritual, lo femenino y la tecnología), Patria, la auxiliar de ese laboratorio de innovación, primero de inteligencia artificial, realice su labor de servicios.

## VI. Labor jurisdiccional y decisiones destacadas

Debo referirme ahora a la labor jurisdiccional y a las decisiones destacadas en este año que todavía no termina.

Durante el año 2023 ingresó un total de 991 expedientes, y al día de hoy (nosotros tenemos Pleno la semana que viene) van a entrar otros expedientes y vamos a emitir otras sentencias. Estoy hablando al día de hoy. A la fecha, se han emitido 920 sentencias, de las cuales 730 han sido ya publicadas, presentando como resultado un indicador de impacto operativo de atención de casos de un 92.83 %. Desde nuestros inicios hasta la fecha hemos recibido un total de 8,652 expedientes, de los cuales han sido dictadas 7,140 sentencias, todas disponibles en el portal web del tribunal.

De estas sentencias, cuarenta y dos (42) han sido incluidas en la base de datos CODICES, de la Comisión de Venecia, en su versión española, así como en inglés. Ahí está la sentencia 168 del TC, entre otras. Esta base de datos constituye una herramienta fundamental del derecho comparado con sentencias relevantes dictadas también por los tribunales constitucionales de todo el mundo. La Conferencia de Tribunales Constitucionales en el día de hoy consta de 118 miembros, en razón de que Rusia se separó. Ese banco de datos facilita el intercambio jurisprudencial entre todos nuestros tribunales.

Me quiero referir a una limitada muestra de la gran cosecha jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el 2023, concentrándonos en algunos aspectos sustantivos de la decisión:

1. **SENTENCIA TC/0225/23**: el Tribunal Constitucional estableció que el deber del Estado, de ofrecer educación gratuita en los niveles básico, inicial y medio, no debe ejercerse en detrimento del derecho de propiedad de los particulares, ni debe constituirse en elemento justificativo de incumplimiento de los distintos procesos de que dispone la administración para regularizar la ocupación del inmueble.
2. **SENTENCIA TC/0267/23**: se declaró no conforme con la Constitución el artículo 767 del Código Civil, por estimar que contraviene los derechos fundamentales de la dignidad humana y de la familia, en perjuicio del cónyuge supérstite, al reconocerlo como un sucesor irregular y negarle vocación hereditaria en el proceso de las sucesiones *ab intestato*.
3. **SENTENCIA TC/0277/23**: el Tribunal Constitucional declaró no conforme con la Constitución el artículo 5, literal d), del Reglamento de Selección e Ingreso del Personal Docente de la UASD, al no permitir el acceso de postulantes a la carrera docente a partir de los cincuenta (50) años de edad, constituyéndose en una violación al derecho de igualdad, al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad.
4. **SENTENCIA TC/0380/23**: el Tribunal Constitucional reconoció el derecho de las personas de la tercera edad a reclamar, por la vía del amparo, la protección al derecho a la seguridad social y al mínimo vital reconocido anteriormente por la Sentencia TC/0366/19.
5. **SENTENCIA TC/0402/23**: el TC estableció que la Resolución núm. 14-2022, del Ministerio de Trabajo sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) vulnera la supremacía de la Constitución, el principio de separación de poderes, las relaciones internacionales y el derecho internacional, así como los principios de jerarquía reglamentaria y de legalidad. No es que el tribunal no quisiera proteger los derechos del servicio doméstico, lo que pasa es que nadie está por encima de la ley, ni el Tribunal Constitucional, ni los jueces, ni ninguna autoridad pública o ningún ciudadano privado en la República Dominicana.
6. **SENTENCIA TC/0409/23**: el Tribunal Constitucional ordenó al Comité de Retiro de la Policía Nacional la entrega de una pensión por sobrevivencia en favor de una mujer que vivió en unión libre por aproximadamente 23 años con un miembro de la institución. ¿Ustedes creen que es posible que eso se niegue? El tribunal estableció que toda persona que sostenga una unión familiar de hecho con las características reconocidas por la jurisprudencia dominicana y el propio tribunal, tiene pleno derecho a procurar los beneficios correspondientes a una

relación conyugal derivada de un matrimonio legal, aun cuando la ley previa no lo contemplare en tales términos.

7. **SENTENCIA TC/0485/23:** se declaró no conforme con los artículos 93, 200 y 243 de la Constitución unas resoluciones dictadas por el Ayuntamiento de Santo Domingo Este, que establecían una tarifa por cada parqueo privado de uso comercial.
8. **SENTENCIA TC/0620/23:** declaró no conforme con la Constitución la parte *in fine* del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, que establecía que las cuotas de equidad de género para las nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados, regidores y vocales que sería aplicada del total de la propuesta nacional y no así por demarcación territorial, vulnerando con ello el precedente establecido en la Sentencia TC/0104/20. Y es la Constitución de la República la que dice que las decisiones del Tribunal Constitucional son precedentes vinculantes para todos los órganos y poderes del Estado. Se pretendía engañar nuevamente a la mujer dominicana ¡y después quieren que participe en la vida política!
9. **SENTENCIA TC/0712/23:** se declaró conforme con la Constitución de la República la Ley núm. 5880, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962), que

establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, al considerar el tribunal que esa ley no viola los derechos alegados por los accionantes, ya que la memoria histórica y colectiva del pueblo dominicano debe preservarse y salvaguardarse como un derecho fundamental, y la misma se vería sensiblemente herida, ofendida y vilipendiada si se permitiese la exaltación y alabanzas al tirano Rafael Leonidas Trujillo Molina y su régimen de horror. Esto consistiría en una negación de la historia y de la verdad y una vulneración al derecho a la dignidad y al honor no sólo de las víctimas, sino de cada dominicano que sufrió y padeció de una forma u otra de la privación de sus derechos fundamentales y vejámenes de todo tipo, directa o indirectamente, y más cuando todavía las montañas de Constanza y las playas de Luperón, Maimón y Estero Hondo están manchadas con la sangre de los héroes que se inmolaron por la libertad y cuando aún revolotean en el corazón agradecido de cada dominicana y de cada dominicano las mariposas Minerva, Patria y María Teresa Mirabal.

## VII. Debo referirme ahora a la ejecución de sentencias

Entiendo que el cariño y apoyo del pueblo dominicano lo ha ganado el Tribunal Constitucional, por su decidido afán de garantizar una justicia constitucional independiente, autónoma y extrapoder, sin provocar choque

de trenes ni lágrimas de sangre, como se había vaticinado.

Los mandatos de la ley sustantiva han sido celosamente preservados en cada sentencia emitida, al tiempo que supervisamos su ejecución. Si colocamos en balanza cuál o cuáles de las más de siete mil sentencias emitidas han tenido problemas de ejecución, sólo 112 están pendientes. Nuestra mirada objetiva nos indica que un 98.4 % de las decisiones han sido ejecutadas y apenas un 1.6 % se encuentra pendiente de ejecución. Déjenme decirles que esa es una de las cifras más bajas que hay en el mundo. Nosotros hemos tratado el tema de la ejecución de las sentencias en la Conferencia Mundial de Seúl, en Corea, en la Conferencia Mundial de Lituania, en la Conferencia Iberoamericana de Panamá, en la Conferencia Iberoamericana de Santo Domingo, en la Conferencia Iberoamericana de Punta Cana, y sabemos que hay problemas de ejecución. Ahora bien, el tribunal ha dicho lo siguiente: una sola sentencia que no sea ejecutada es una herida lacerante al Estado social y democrático de derecho, y la obligación mayor en este caso es del Estado, del Estado dominicano.

### **VIII. Otro tema que forma parte de las obligaciones del tribunal es la educación en Constitución**

Una huella que ha dejado esta gestión ha sido el reclamo incesante y las acciones ejecutadas para hacer realidad el mandato contenido en el artículo 63, numeral 13 de la Constitución, sobre la obligatoriedad de la enseñanza de la carta magna en todas

las instituciones de educación pública y privada. Reconozco que ya agoto con la reiteración del tema, pero no dejaré de hacerlo nunca, hasta que esto no se haga realidad. Sobre todo, al observar la proliferación de los comportamientos delictivos en las escuelas, la degradación de los valores y otros flagelos preocupantes se incrementa la intensidad de mi voz y se renuevan mis fuerzas.

Aristóteles, en su obra *Politeia* (*Política*), señala: *Lo más importante de todo lo dicho, para que perduren los regímenes que ahora todos descuidan, es la educación de acuerdo con el régimen. Pues nula sería la utilidad de las leyes más beneficiosas y ratificadas por todo el cuerpo de ciudadanos si estos no están acostumbrados y educados en el régimen (...)*<sup>1</sup>.

Yo me pregunto, nuevamente, ¿cómo podemos esperar una cabal defensa y cumplimiento consciente de nuestra Constitución de quien no ha recibido una formación en Constitución y derechos fundamentales? No podemos hablar de calidad de la democracia sin enseñanza de la Constitución. Decía el profesor Georges Burdeau, en su tratado de 10 tomos de ciencias políticas y derecho constitucional: «No hay democracia sin demócratas» y yo agrego, y los demócratas se forman en las aulas y en la práctica de la vida política, pero sobre todo en las aulas, así se hace patria. Y recuerdo y preciso: educar en Constitución es educar para la paz, es educar para la convivencia, es educar en democracia.

El escenario es radicalmente distinto en el ámbito de la educación superior. Pese a que la iniciativa es más

joven, la gran voluntad y el enorme esfuerzo del honorable ministro, don Franklin García Fermín, han sido etileno para una maduración acelerada y fecunda del proyecto. En el año 2021, el TC suscribió un acuerdo de colaboración interinstitucional con el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT), en que ambas instituciones nos comprometimos a promover la creación de una asignatura sobre la enseñanza de la Constitución a ser impartida en todas las carreras, tanto a nivel técnico superior como de grado.

El 7 de noviembre de 2022 se lanzó el proyecto «Enseñanza de la Constitución en las instituciones de educación superior». En un hecho histórico, sin precedentes, el 27 de julio de este año, el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCyT) aprobó a unanimidad 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.

El pasado 27 de noviembre se realizó el acto de implementación de la asignatura *Educación Constitucional* en una actividad conjunta con Unicari-be, Unapec y el MESCyT. El Instituto Superior Especializado de Negocios a Distancia se encuentra implementando la misma desde octubre, Unicari-be inició en diciembre de este año, Unapec y la UTE iniciarán en enero de 2024. Para el próximo año está previsto que unas 23 instituciones se sumen al proyecto. Veo todo esto como la gran justicia de Dios, pues ha permitido que el proyecto avance a pasos agigantados en este año de conclusión del mandato

de los primeros integrantes del Tribunal Constitucional. Y debo decir que hay un entusiasmo extraordinario.

Nosotros les preparamos un texto, a través del Centro de Estudios Constitucionales, y estamos formando a los formadores que van a enseñar; esto significa que ya, salvo en Ciencias Políticas y Derecho, todos los estudiantes de educación superior van a recibir esa asignatura que ya tiene su texto, que nosotros entregamos. Médicos, ingenieros, economistas, administradores, sociólogos, odontólogos... todos tienen que tomar esa asignatura de dos a tres créditos que les va a permitir conocer sus derechos y también conocer sus deberes, y así, indudablemente, se integrarán a la vida social con el deseo de fortalecer nuestras instituciones democráticas.

Yo espero que algún día el Ministerio de Educación, el MinerD, se ocupe de ese tema. Fíjense ustedes, yo aprendí desde muy joven que «no hay mejor predicador que fray ejemplo», y el TC, en el año 2012 firmó un convenio con el MinerD. En el año 2016 firmó otro convenio con el MinerD, en el 2020 firmó otro convenio con el MinerD, pero este se limitaba a la cátedra ciudadana, a la cátedra Constitución. ¿Cuál es el argumento? Que hay una enseñanza transversal de la Constitución. Y yo me pregunto, pero bueno, ¿entre todas esas asignaturas que hay para la formación de los hijos, generalmente de los más humildes de este pueblo, no cabe una asignatura que se llame Educación Constitucional? Porque es en esas escuelas donde ahora se sacan navajas, donde ofenden a las niñas, donde tiran butacas, donde

rompen ventanas. Eso no se ve en las universidades, las universidades son oasis de tranquilidad; es en esas escuelas que antes eran recintos de prudencia y de civismo donde se ve todo eso.

La enseñanza de la Constitución no va a resolver los problemas de la convivencia, pero no hay dudas —y así ha pasado en todos los países— que el civismo, inoculado a esos jóvenes a través de los valores, principios y normas de la Constitución, tiene un efecto positivo para una formación de una juventud mucho más dedicada a cultivar los valores fundamentales de la convivencia. De manera que algún día, cuando alguien asuma la responsabilidad de hacer ejecutar ese mandato del artículo 63, numeral 13, nosotros veremos lo que increíblemente, increíblemente, decía el Código de Instrucción Pública del año 1846, a dos años de la independencia nacional. Decía que a los jóvenes había que enseñarles las cuatro reglas fundamentales de la matemática, la Constitución y el catecismo. Desde esa época se sabía que la enseñanza de la Constitución era fundamental en la educación temprana de nuestros hijos, para grandeza de la patria.

IX. Voy ahora, cuando ya estoy abusando de su confianza, pero estoy terminando... Yo veo que ustedes son soldados y apóstoles de la Constitución, no me queda la menor duda. Cuando uno viene un día como hoy a un acto como este (salvo nosotros, los jueces y los servidores, que somos «voluntarios obligados»), es porque espontáneamente ustedes quieren solidarizarse con

el esfuerzo que se está haciendo, que son de los intangibles, pero que ganan respeto y cultivan civismo, decencia y patriotismo. Cómo avizoro el porvenir del Tribunal Constitucional...

No podría concluir estas palabras sin detenerme en una especial referencia a los retos del TC, para seguir consolidándose como una jurisdicción constitucional orientada a la noble y difícil misión que le ha sido encomendada.

- a. **Creo que lo primero es lograr la ejecución total de las sentencias.** Ya hablaba hace un momento (ahora hago énfasis), de que no basta con emitir sentencias fundadas en derecho, si las mismas no se ejecutan. Y reitero: el incumplimiento de las sentencias representa una vulneración grosera de la tutela judicial efectiva y un retroceso importante en la consolidación del Estado social y democrático de derecho. La inejecución de las decisiones las convierte en letra muerta. Hay que hacer un esfuerzo en ese sentido.
- b. **En segundo lugar, el futuro supone continuar la educación constitucional.** En el marco de la función pedagógica que le encomienda el artículo 35 de su ley orgánica, el Tribunal Constitucional debe continuar promoviendo la educación constitucional en las aulas y fuera de ellas, para que tanto el público especializado como la población general reciban una formación constitucional. Para ello, debe continuar fortaleciendo su Centro de Estudios Constitucionales.

- c. **En tercer lugar, hay que ejecutar los acuerdos de colaboración interinstitucional.** Debemos continuar con la ejecución de esos acuerdos que ha suscrito el TC, porque los mismos favorecen la difusión y divulgación de la Constitución, la investigación, la formación constitucional y el fortalecimiento institucional de las instituciones involucradas, en procura de un mejor servicio para la población dominicana. Nosotros, hace unos días, firmamos un acuerdo con el Senado, y a las tres semanas hicimos un evento fabuloso en el Senado de la República, donde aprendimos, tanto los integrantes del tribunal, jueces y servidores constitucionales, como los senadores y los servidores del Senado.
- d. **En el ámbito internacional,** el tribunal, en apenas doce años, ha logrado posicionarse plenamente. Esperamos que esta proyección internacional se fortalezca aún más. El intercambio de experiencias y el desarrollo conjunto de iniciativas de fortalecimiento institucional con otras jurisdicciones e instituciones más allá de nuestras fronteras han dado grandes frutos para el fortalecimiento de la justicia constitucional.
- e. Un aspecto medular, y fíjense bien, lo que dijo la certificación de mejor lugar para trabajar, eso tiene mucho que ver con el trato que se les da a los servidores, porque a veces, en otras instituciones se cree que cuando se habla de proteger los

derechos es para proteger los derechos de los de afuera solamente; si usted no protege los derechos de los de adentro, usted está cometiendo el error más grande del mundo. Y el buen trato a los servidores constitucionales, y preocuparse por sus derechos, es fundamental para un tribunal que tiene por misión garantizar los derechos fundamentales. Por eso es que yo he dicho que otro reto para la consolidación del TC es mantener la garantía de los derechos de los servidores constitucionales.

Como he referido anteriormente, los servidores son el motor de la institución que habilita el cumplimiento de las competencias que tiene este tribunal constitucional. Ellos son abnegados e incansables y sienten orgullo, ahí están los datos, de pertenecer a la familia constitucional. Los jueces que permanecen y los que se incorporen tienen la misión ineludible de continuar velando por su dignidad y el respeto de sus derechos fundamentales. Nuestros servidores son la memoria histórica del TC. Nosotros nos vamos, pero ellos permanecen; más, cuando ha gastado el TC del dinero que proviene del contribuyente para formar ese personal. No solamente se han formado a los jueces, sino —fundamentalmente— a los servidores constitucionales, los letrados del tribunal; todos se han formado, tienen una, dos y hasta tres maestrías, y permanentemente hay cursos para ellos.

La Carrera Constitucional es muestra fehaciente de nuestro



compromiso de garantizar la continuidad de la labor institucional y de velar por la estabilidad, profesionalización y mérito en la prestación del servicio.

- f. Creo que debe preservarse la política de formación, especialización y capacitación de los servidores constitucionales, a través del programa de becas y ayudas al estudio.
- g. Por otra parte, todos los estudiantes quieren hacer pasantías en el TC. A nosotros siempre se nos ha pedido, ¡pero si apenas cabemos los jueces, si vivimos hacinados, dos por oficina, salvo el presidente y algún primer sustituto y segundo sustituto, vivimos hacinados todavía!, ¿dónde podemos meter los pasantes? Hemos tenido tres o cuatro pasantes pero todos los estudiantes quieren hacer pasantía en el tribunal. Pues ya nosotros tenemos toda la política de pasantía recién aprobada, iniciamos con algunos pasantes que algunos jueces han tenido la generosidad de recibirlos, pero ese va a ser un gran programa.
- h. Un aspecto fundamental es la formación continuada de los jueces que integran el Pleno. Se les ha dado todas las facilidades. Quiero que sepan que en el segundo año nosotros contratamos una maestría con la universidad Castilla-La Mancha, donde se formaron nueve jueces del tribunal, el secretario, y dimos becas a jueces de la Junta Central Electoral, tres

del Tribunal Superior Electoral, tres jueces de la Corte de Apelación de Santo Domingo y jueces de Corte de Apelación de Santiago. ¿Para qué? Para formarlos, y para formarlos más, porque eran profesionales muy bien formados. El tribunal ha sentido que la formación de sus letrados, de sus jueces, de sus servidores, es fundamental para cumplir la labor asignada.

- i. Yo creo que hay que terminar la infraestructura física del TC. A mí me da vergüenza personal cuando vienen jueces de fuera, que uno no los puede llevar al tribunal. Si ustedes ven mi oficina..., y dicen que el hábito no hace al monje, pero si ustedes ven mi oficina, es una oficinita que no la tiene una digna secretaria de un ministerio, que tienen mejores oficinas que nosotros. Ahora, ¿nosotros nos pusimos a llorar?. No, nosotros demostramos que se puede con dignidad, con trabajo, con decencia y con decoro, cumplir el mandato que se nos otorgó. Los últimos cinco jueces de la primera matrícula del TC nos vamos sin haber visto concluido el edificio institucional. ¿Cuántos edificios no hacen aquí en ocho meses, diez meses, en catorce meses, dieciséis meses? Este tiene cinco años y medio. Entonces, uno se pregunta ¿es porque es el local donde están los guardianes y defensores de la Constitución? Yo no tengo respuesta realmente, pero nosotros somos únicos en el mundo. Por cosas de la vida colocamos un Tribunal Constitucional en el seno

de un organismo responsable de la estabilización de los precios agrícolas, con un mercado donde se vendía tomates, aguacates, mango, carne, donde las tripitas pasaban por las aceras, y donde había un perrito que se llamaba *Tribu* (que venía de tribunal), que se enseñoreaba ahí, imponiendo y disfrutando; entonces, ustedes comprenderán, pero nosotros, sobre todo esos héroes del primer Pleno del TC, abnegados y visionarios... todos los jueces que hemos tenido son buenos.

Ahora, yo me pongo a pensar, si esos doce jueces que me acompañaron al inicio, hubiesen tenido algún tipo de flaqueza y no se hubiesen consagrado como se consagraron, a levantar el edificio institucional y jurisdiccional del tribunal, el tribunal no hubiese echado para adelante, porque lo que se ha hecho es un esfuerzo colectivo, no es una cuestión individual de Milton ni de nadie, es un esfuerzo colectivo, suma de buenas voluntades, de competencia, espíritu de trabajo, y esa es la verdad. Y entonces, miren que los dos administradores de Inespre que me tocaron nos trataron enormemente bien, pero yo creo que ya es tiempo de que tengamos un local digno. Confiamos en la buena voluntad, el interés y la disposición del presidente de la República, para que más temprano que tarde, tengamos una sede digna para el Tribunal Constitucional.

- j. En esa idea de avizorar el porvenir, la expansión del Laboratorio de Innovación e Inteligencia

Constitucional nos convertirá en un referente mundial.

- k. Creo, además, que el fortalecimiento y proyección internacional del Centro de Estudios Constitucionales es necesario. Para el logro de estos objetivos se precisa su desarrollo infraestructural con la habilitación de su aula virtual, su biblioteca física y virtual, la continuación de su labor investigativa en materia de derecho constitucional y derecho procesal constitucional y ramas conexas, así como un proyecto muy importante, que es el de la sistematización de jurisprudencia.
- l. Por otro lado, la preservación de la estructura funcional del tribunal, las certificaciones obtenidas dentro del sistema de gestión bajo la norma ISO y la planificación estratégica son fundamentales. El aliado de la planificación estratégica ha sido crucial para el tribunal.
- m. Hay algo que el que no conoce bien de este proceso no aprecia la importancia que tiene, que es la implementación del proyecto de interoperabilidad de expedientes, lo que permitirá la agilización del trámite de los casos que nos son remitidos vía la Suprema Corte de Justicia, que eso nos da muchísimas dificultades, por el tiempo que toma la remisión de esos expedientes al TC, que muchas veces van incompletos y que además, la gente cree que es el tribunal el responsable, y van y me

dicen «¡Y cómo es posible, Milton, que este expediente tenga cuatro años aquí!», y digo «¿Y cuál es el expediente?», y cuando uno va, todavía está en la Suprema Corte de Justicia. Entonces, a raíz de lo que yo declaré aquí, en la rendición de cuentas anterior, logramos que la Suprema nombrase, con el entusiasmo del secretario, un enlace. Ha mejorado la cosa, pero nos mandan cuatro cajas de expedientes, así; entonces, lo que nosotros necesitamos es un sistema, porque nosotros somos los que estamos pagando las consecuencias de que los usuarios creen que eso está en el TC.

- n. Finalmente, en esos aspectos, todo ese sistema que estamos aplicando nos va a permitir la implementación integral de la política *cero papel*.

Esta es mi última rendición de cuentas como presidente del tribunal. Muy pronto, el tribunal contará con cinco nuevos jueces a quienes les seguirá tocando fortalecer la labor que se ha realizado en esta primera etapa. Como constante defensor de la cuota femenina en todos los estamentos del Estado, yo (como diría Fefita, «este que está aquí») deseo fervientemente que sean incorporadas al menos dos nuevas juezas que fortalezcan la representación de la mujer, sobre todo que somos cinco hombres los que salimos, ¿y van a nombrar cinco hombres más? Y después estamos hablando de que la Constitución dice que debe haber un equilibrio.

Sobre el Consejo Nacional de la Magistratura recae la difícil, pero patriótica y valiente misión de elegir a los próximos jueces. Confiamos en que será una selección consciente y responsable, pensando en la consolidación y estabilidad del TC, que es un patrimonio ya del pueblo dominicano y de nuestra democracia.

He dicho, y reitero, estamos dejando, mis compañeros y yo, y las compañeras y los compañeros que se fueron, un tribunal que es una especie de transbordador espacial, listo para seguir navegando en nuestra patria, al servicio de la ciudadanía. La solidez y el prestigio del TC se mantendrán, fundamentalmente, con el trabajo tesonero y abnegado de sus jueces y servidores constitucionales. De toda la familia constitucional depende especialmente caminar y acrecentar un legado jurisprudencial sin precedentes en la República Dominicana.

El gran legado de la primera composición del Pleno es una jurisprudencia cuyo alcance y contenido no tiene precedentes en nuestro país; pero, sobre todo, que en nuestras manos se mantuvieron incólumes nuestra nacionalidad y la soberanía nacional. La democracia, la academia, la educación, la política, la administración, los medios de comunicación, los derechos de la vida privada de las personas, de las empresas, de las instituciones militares y policiales, la salud, la seguridad social, el ejercicio de las profesiones jurídicas y liberales, la reforma agraria, la expropiación de bienes, los recursos naturales y el medio ambiente, la autonomía de los órganos constitucionales, la migración, la nacionalidad

dominicana, el patrimonio nacional y, no menos importante, la protección de los sectores más vulnerables: la mujer, la niñez, la adolescencia y la vejez fueron tocados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Reitero que he llegado a la conclusión de que eso, que siempre ha sido anhelado y ahora está muy de moda desde hace unos años para acá... reitero, he llegado a la conclusión de que la anhelada justicia independiente no se puede lograr verdaderamente sin jueces independientes en su ejercicio y dignidad. El juez que busca ventajas personales, sociales, políticas o económicas, canónjías o privilegios, está vendiendo su alma y su dignidad, y traicionando el juramento que prestó al iniciar sus funciones. Abraham Lincoln en su célebre discurso «La perpetuación de nuestras instituciones políticas», señaló lo siguiente: «¿En qué momento, pues, cabe esperar la llegada del peligro?» Y el propio Lincoln dice: «Respondo que, si alguna vez nos llega, surgirá de entre nosotros. No puede venir del exterior. Si la destrucción es nuestra suerte, nosotros mismos seremos su autor».

Así decía Lincoln, y yo digo, tras doce años de intensa, pero inmensamente fecunda labor, concluyo mi mandato, y concluyen mis compañeros, manifestando nuestra eterna gratitud al pueblo dominicano, por su constante apoyo y confianza depositados en el Tribunal Constitucional del cual nosotros somos integrantes. Me inunda la satisfacción plena del deber cumplido y el regocijo interior, al entender que he guardado fidelidad a mi declaración realizada públicamente

ante el Consejo Nacional de la Magistratura y la ciudadanía, en ocasión de mi participación en las vistas públicas para ocupar una plaza en el TC. Y ahí está, en YouTube, la grabación, donde al finalizar yo decía: *Yo quiero servirle al Tribunal Constitucional para servirle al pueblo dominicano, para que nosotros todos podamos construir una Constitución que sea orgullo, no sólo de nosotros, de nuestra generación, sino también de nuestros hijos y de nuestros nietos.*

Pueblo dominicano, quiero en este momento recordar nuevamente los sabios conceptos del profesor Bidart Campos, en su obra «Para vivir la Constitución»:

*La Constitución no va a caminar sola. Ella, sin nosotros, es inerte. Nosotros, sin ella, carecemos de trayectoria. Esta es la gran convocatoria. No seamos ingenuos ni descreídos. A la democracia tenemos que vivirla, en solidaridad, todos, en común. Si deseamos llegar a decir: «la democracia que somos», pensemos que en este «somos» nadie queda fuera, nadie debe quedar fuera. Y para eso convenzámolos de que cada cual es un fragmento de la Constitución.*

Bien lo decía el insigne padre de la patria, Juan Pablo Duarte: *Sed justos, lo primero, si queréis ser felices. Ese es el primer deber del hombre y de la mujer; y ser unidos, y así apagaréis la tea de la discordia y venceréis a vuestros enemigos, y la patria será libre y salva. Yo obtendré la mayor recompensa, la única a que aspiro, al veros libres, felices, independientes y tranquilos.*

Aferrémonos a la Constitución, digo yo, como carta de ruta de la nación, como carta de navegación y Biblia institucional de la República Dominicana. Ella nos ofrece las herramientas necesarias para convertirnos en aguerridos centinelas de la defensa de la soberanía nacional, de nuestra identidad nacional, de nuestros símbolos patrios: la bandera nacional, el escudo nacional y el himno nacional. Tatuémonos en el corazón y

en nuestras manos el lema sacrosanto: *Dios, patria y libertad*, pues, así como Dios es eterno, nuestra patria, la República Dominicana, será siempre eterna e inmortal.

¡Viva la República Dominicana!  
¡Viva el Tribunal Constitucional! ¡Viva Juan Pablo Duarte! ¡Vivan los padres de la patria!

¡Muchas gracias!



## Sección Histórica





# LA CONSTITUCIÓN DE 1963: LA CONSTITUCIÓN SOCIAL POR EXCELENCIA

DR. MILTON REY GUEVARA  
Juez presidente emérito

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. INFLUENCIAS EXPLÍCITAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1963. III. EL DESPERTAR PATRIÓTICO DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1962. IV. 1963: CONSTITUCIÓN SOCIAL CON PROGRESO DEMOCRÁTICO. A. PREÁMBULO. B. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. C. PRIMERA PARTE. 1. Derecho de propiedad (artículos 22-29). 2. La economía social. 3. La educación y la cultura. 4. La familia. 5. Sección VI. De la salud (artículos 50-54). 5.1. Artículo 53. 6. De los derechos humanos (artículos 55-84). 7. Otros derechos fundamentales. 8. Justicia, garantías procesales y sistema carcelario. 8.1. Cuestión carcelaria, régimen penitenciario y jurisdicción competente. 9. Dos artículos de futuro. D. SEGUNDA PARTE. ORGANIZACIÓN DE LA REPÚBLICA. 1. Título I. Sección I. 2. Título II. Sección III. De la soberanía. 3. Título III. Sección I. Poder Legislativo.**

4. Título VI. Sección I. Del Poder Ejecutivo. 5. Título VI. Sección II. De los Ministerios. 6. Título VII. Sección I. Poder Judicial. 7. Títulos X y XI: Distrito Nacional, municipios y provincias. 8. Tribunal Superior Electoral. 9. Disposiciones generales. 9.1. Juramento, incompatibilidad de cargos de elección, término cargos de elección y condecoraciones. 10. Reforma constitucional. 11. Disposiciones transitorias. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El 30 de mayo de 1961 fue ajusticiado el tirano, lo que supuso el inicio del final de la dictadura de Rafael Trujillo Molina: la llama de la libertad empezó tímidamente, con pequeños destellos, a iluminar de nuevo al pueblo dominicano en una especie de marcha hacia la conquista de la democracia. El país durante esa época de oscurantismo tuvo constituciones semánticas, que eran precisamente el diseño formal de una carta magna con apariencia democrática, pero desprovista de eficacia y efectividad. Así como Luis XIV, rey de Francia y de Navarra, proclamó: «L'Etat c'est moi» (El Estado soy yo), Trujillo era «Estado, batuta y Constitución», y colocó la personalización del poder en la cima donde la instalan aquellos que en el nombre del pueblo lo sustituyen por sus designios y voluntad personal.

Al languidecer un régimen autocrático zarandeado por el renovado espíritu libertario de un pueblo intrépido, fuerte y valiente, las amplias alamedas de un futuro democrático tenían que recorrerse con ciudadanas y ciudadanos que abrevaban en una

Constitución, biblia institucional de los dominicanos y depositaria del pacto social y político para la convivencia nacional, producto de la libre voluntad del pueblo dominicano. Ese texto, elaborado en una sociedad anclada en el conservadurismo propio de las dictaduras y agitada por las olas encrespadas del deseo de libertad, justicia, democracia y progreso social, lo fue la Constitución del 29 de abril de 1963, que alumbró a hijos que la defendieron hasta con su sangre, vida, martirio y gloria en la *más hermosa revolución de América*: la constitucionalista del 24 de abril de 1965. El sacrificio de los combatientes sembró patriotismo y amor por la Constitución en la generación de entonces, en la generación de hoy y los seguiré sembrando en el corazón de cada uno de los dominicanos.

Aunque el maestro de la literatura y de la política Juan Bosch Gaviño, en entrevista que nos concedió en su residencia capitalina de la calle Paseo de los Locutores, solicitada a través del historiador e intelectual Diómedes Núñez Polanco, fue lo extremadamente tímido como para no acreditarse la autoría de la pieza constitucional social del país, no tengo dudas de que su compromiso con el progreso social, la dignidad humana y la democracia económica influyeron en el *Telos*: en el objetivo, finalidad e intención de la carta magna.

En esa inolvidable ocasión, despojado de una nueva victoria presidencial en mayo de 1990 por un fraude electoral, el expresidente Bosch me señaló que el principal responsable de la autoría del proyecto de la Constitución fue Antonio Martínez Ramírez,

quien fuera designado en el gobierno de los siete meses director general de Prisiones. Sin embargo, es de notar que el profesor Bosch me confesó que él había tenido una ligazón especial con la Constitución de Cuba del 1.º de julio de 1940. Esta constitución, considerada como una de las más progresistas de América Latina y el Caribe en su época, fue aprobada por un órgano presidido por don Carlos Márquez Sterling, y uno de los integrantes de la convención constituyente fue el delegado Carlos Prío Socarrás, fundador y líder del Partido Revolucionario Auténtico. Este –presidente de Cuba desde 1948 hasta el 10 de marzo de 1952 y derrocado por el dictador Fulgencio Batista–, de importante carrera en el sector público cubano, designó al futuro presidente Bosch como su asistente secretario, quien recibió todos los insumos que enviaban los diversos sectores al representante; y así nos señaló el expresidente Bosch que pudo empaparse del innovador contenido social de la Constitución de 1940.

Debemos destacar que el proyecto de reforma que alumbró la Constitución de 1963 fue introducido ante el presidente de la Asamblea Revisora de la Constitución, doctor José Rafael Molina Ureña, representante del Distrito Nacional, el 28 de enero de 1963 por el Dr. Pedro María Solimán Bello –diputado por la provincia La Altagracia–, el Dr. Obdulio E. Ogando –diputado por la provincia Elías Piña– y el Dr. José Manuel Álvarez –diputado por la provincia de Santiago–. Además de la propia inspiración del presidente Bosch y, por supuesto,

de la contribución de la Constitución de Cuba de 1940, hay otras influencias relevantes.

## II. INFLUENCIAS EXPLÍCITAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1963

Al someter el proyecto de Constitución a la Asamblea Revisora, los remitentes antes mencionados, además de señalar que el proyecto fue elaborado originalmente por el Dr. Antonio Martínez Ramírez, al destacar algunos de sus fundamentos expresan, aunque la numeración en la Constitución no corresponde necesariamente a la del texto del proyecto: «Los textos del Título I tienen analogía en la Constitución italiana y en la Constitución federal alemana» (ver artículo 2 de la Constitución de 1963). En lo relativo al derecho de propiedad, se lee: «La propiedad obliga y su uso debe servir al mismo tiempo al bienestar general» (artículo 14, segunda parte de la Constitución federal alemana). Todas las constituciones nacidas en el presente siglo, incluso la italiana, y en América la mayoría, consagran de un modo u otro el mismo principio. Por eso, el artículo 24 del proyecto (ver artículo 22 Constitución 1963), al reconocer la legitimidad de la propiedad privada, fija la obligación de ponerla al servicio del progreso y el bienestar de la comunidad, es decir, de convertirla en un instrumento de bien social.

El artículo 25 del proyecto «se asimila al artículo 15 de la Constitución Federal Alemana, el cual se refiere a los poderes que, en determinadas circunstancias, tienen los organismos estatales, orientados siempre por el interés

público, para convertir en propiedad colectiva, en un considerado sector, la tierra y el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción». El artículo 26 del proyecto y de la Constitución, al establecer «de alto interés público el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno y mejoras propias», se inspiró en la Constitución paraguaya (país de extensas praderas no ocupadas).

«[Los] artículos 27 y siguientes del proyecto (artículos 27, 29 de la Constitución de 1963) contienen un verdadero procedimiento, característico de una equitativa reforma agraria, tal como se ha manifestado en países tan avanzados como México y Venezuela». Estos dos países influyeron en la Constitución dominicana de 1963.

Examinando el articulado del proyecto de la Constitución de 1963, se observa que el artículo 54, que es análogo a un canon de la Constitución cubana de 1940, se encamina a evitar una situación enojosa, vergonzosa casi, para una infinidad de seres humanos que no han elegido su filiación y que, sin embargo, recibían a diario el bofetón que les propinaba la sociedad al calificarlos de ilegítimos en un acta que no necesitaba esa condición para cumplir ese objetivo. Se trata de una muestra más de la influencia positiva de la Constitución cubana de 1940.

En el campo de los derechos humanos se destaca que en el Título II se toman en consideración «las más avanzadas constituciones europeas, americanas. Campean en este artículo las más brillantes conquistas individuales que se destacan en las constituciones alemana e italiana, y en las

constituciones americanas señaladas más arriba».

En relación con las fuentes de la Constitución de 1963, resulta evidente que tuvo influencia de los textos constitucionales de Italia, Cuba, República Federal de Alemania, Paraguay, México y Venezuela. En esas fuentes resalta lo social como el norte hacia el camino de la prosperidad, el progreso y el bienestar. Como observaremos más adelante, la parte institucional y democrática no tiene el peso ni el significado de lo social en el texto de 1963.

### III. EL DESPERTAR PATRIÓTICO DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1962

Al resquebrajarse el régimen trujillista, se produjeron reformas constitucionales tendentes a facilitar la transición democrática. La Constitución del 29 de diciembre de 1961 en sus disposiciones transitorias creó un Consejo de Estado al que se le conferían las atribuciones del Poder Legislativo (Senado, Cámara de Diputados, Asamblea Nacional) y del Poder Ejecutivo. Por su parte, la reforma del 16 de septiembre de 1962 mantenía las disposiciones de 1961 con relación al Consejo de Estado, órgano de gobierno transitoriamente.

En ese escenario se inicia la génesis de la Constitución de 1963:

*Después de la caída del régimen del dictador Rafael Trujillo, la República Dominicana se preparaba para realizar sus primeras elecciones libres el 20 de diciembre de 1962. El Consejo de Estado, gobierno provisional, en funciones de Asamblea Nacional, incluyó en la Constitución reformada del 16*

*de septiembre de 1962 el art. 124 que establecía: -El Consejo de Estado [...] convocará a elecciones de representantes a una Asamblea Revisora de Constitución y a elecciones generales de los cargos electivos que establece la presente Constitución [...] los candidatos a diputados al Congreso Nacional que resulten electos lo serán a la vez como miembros de la Asamblea Revisora de la Constitución. En caso de que la Constitución no haya sido proclamada antes del 27 de febrero de 1963, la Cámara de Diputados será constituida con los suplentes de los referidos diputados que hayan sido elegidos conjuntamente con los titulares. Los suplentes de diputados estarán en funciones hasta tanto los titulares terminen su misión en la Asamblea Revisora, ocurrido lo cual, los titulares ocuparán sus curules respectivas-.*

*En las elecciones del 20 de diciembre fueron electos setenta y cuatro diputados y sus suplentes, los cuales se instalaron y dieron apertura a la Asamblea Revisora de la Constitución, el 25 de enero de 1963, eligiéndose al Dr. Alcides A. Veloz como presidente provisional -probablemente por ser el de mayor edad- sustituyéndole posteriormente el Dr. José Rafael Molina Ureña y nombrándose vicepresidente de esta, al diputado Máximo Ares García-.*

*El proceso de adopción de la nueva Constitución se extendió hasta el 20 de abril de 1963, y su proclamación se produjo el 29 de ese mismo mes. Durante el lapso transcurrido en los debates, en ocasiones hubo mucha tensión, sobre todo por el hecho de que el texto constitucional suponía cambios -radicales-, a las costumbres y prácticas políticas*

*del país y marcando la aparición, entre nosotros, del constitucionalismo social, obviamente inspirado en la sólida formación humanística y política del profesor Juan Bosch, a la sazón del líder del gobernante Partido Revolucionario Dominicana. Para desgracia del pueblo dominicano la Constitución y el gobierno duraron solo hasta el 25 de septiembre de 1963, fecha en que se produjo un artero golpe militar contra el primer ensayo democrático postdictadura.*<sup>1</sup>

Vayamos ahora al examen de aspectos específicos de la carta magna de 1963.

#### **IV. 1963: CONSTITUCIÓN SOCIAL CON PROGRESO DEMOCRÁTICO**

La Constitución de 1963 es nuestra primera Constitución social, que incorpora programas políticos democráticos. Su estructura procede de la gran mayoría de nuestras constituciones ya que consta de un preámbulo, principios fundamentales, una primera parte sobre relaciones económicas y ético-sociales, una segunda parte sobre la organización de la República, disposiciones generales, reformas constitucionales y disposiciones transitorias. Podría decirse que se estructura en un preámbulo, una parte dogmática, la parte orgánica institucional y reforma constitucional.

<sup>1</sup> RAY GUEVARA (Milton), «El régimen político dominicano a la luz de la Constitución de 2010 ¿Presidencial o presidencialista?», en *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, tomo I, España, Madrid, 2012.

#### **A. PREÁMBULO**

La Constitución del 6 de noviembre de 1844 careció explícitamente de un preámbulo más conceptuoso quizás por el hecho de que en el «Manifiesto de los pueblos de la parte este de la isla antes Española o de Santo Domingo, sobre las causas de su separación de la República Haitiana» se expresaban las razones y la justa causa que tenía el pueblo dominicano para construir y declarar su independencia nacional, dotando de una Constitución política al nuevo Estado.<sup>2</sup>

Para el eminente magistrado presidente emérito y constitucionalista español, don Pedro González Trevijano, los preámbulos son parte constitutiva de la noción y el contenido de la Constitución, una explicación formal de su solemnidad, una oportuna manifestación de la motivación de los actos del Poder Constituyente, parte explicativa del devenir constitucional constitucionalizado, con cierto valor jurídico o hermenéutico, con incuestionable valor político trascendente, como expresión de la opinión pública que da fuerza a la Constitución, como cauce de integración nacional y su función pedagógica.

Entre nosotros, independientemente de la opinión de don Emilio Rodríguez Demorizi, el primer preámbulo constitucional, sin contenido inspirador, reza: «Dios, Patria y Libertad.- República Dominicana.- En el nombre de Dios uno y trino, Autor y Supremo Legislador del Universo.

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ DEMORIZI (Emilio), *La Constitución de San Cristóbal 1844-1854*, Santo Domingo, República Dominicana, 1980.

Los Diputados de los pueblos de la antigua parte Española de la Isla de Santo Domingo, reunidos en Congreso Constituyente Soberano, cumpliendo con los deseos de sus comitentes, que han jurado no deponer las armas hasta no consolidar su independencia política, fijar las bases fundamentales de su gobierno, y afianzar los imprescriptibles derechos de seguridad, propiedad, libertad e igualdad, han ordenado y decretan la siguiente [...]». Esa misma formulación es adoptada en la reforma constitucional del 25 de febrero de 1854, de naturaleza liberal.

La Constitución o reforma de Moca del 19 de febrero de 1858, de naturaleza eminentemente liberal, sí contiene un preámbulo en la línea de lo esbozado, y citado anteriormente, por el maestro González Trevijano, ya que en el mismo se dice: «[...] deseando corresponder a las esperanzas de nuestros comitentes en orden a asegurar la independencia nacional, consolidar la unión, promover la paz y seguridad domésticas, establecer el imperio de la justicia y dar a la persona, a la vida, al honor, a la libertad, a la propiedad y a la igualdad de los dominicanos, las más sólidas garantías, ordenamos y decretamos la siguiente [...]».

La más alta expresión de un preámbulo en el siglo XX la encontramos en la Constitución del 29 de abril de 1963: «Nos, los diputados del pueblo de la Nación Dominicana, reunidos en Asamblea Revisora de la Constitución por voluntad y elección de las provincias y el Distrito que la componen, en cumplimiento del mandato recibido el 20 de Diciembre de 1962 para proveerla de una Carta Fundamental humana,

democrática y revolucionaria, para nosotros, para nuestros descendientes y para todos los hombres de buena voluntad que quieran convivir con los dominicanos, invocando el amparo de Dios para que los altos fines por ella perseguidos sean cabalmente alcanzados y mantenidos [...]».

La Constitución del 26 de enero de 2010 introdujo un preámbulo en la dimensión patriótica, histórica, simbólica, solidaria y unitaria de la nación dominicana:

*Nosotros, representantes del pueblo dominicano, libre y democráticamente elegidos, reunidos en Asamblea Nacional Revisora; invocando el nombre de Dios; guiados por el ideario de nuestros Padres de la Patria, Juan Pablo Duarte, Matías Ramón Mella y Francisco del Rosario Sánchez, y de los próceres de la Restauración de establecer una República libre, independiente, soberana y democrática; inspirados en los ejemplos de luchas y sacrificios de nuestros héroes y heroínas inmortales; estimulados por el trabajo abnegado de nuestros hombres y mujeres; regidos por los valores supremos y los principios fundamentales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz, factores esenciales para la cohesión social; declaramos nuestra voluntad de promover la unidad de la Nación dominicana, por lo que en ejercicio de nuestra libre determinación adoptamos y proclamamos la siguiente [...]*

Este mismo preámbulo se mantiene en la reforma constitucional del 15 de junio de 2015.

Para un sector importante de la doctrina, el preámbulo carece de fuerza vinculante, pero sí constituye la savia de la raíz del árbol constitucional que se pretende sembrar para provecho de las ciudadanas y los ciudadanos.

## B. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Antes de analizar los principios fundamentales de la Constitución de 1963, debemos referirnos a la que puede ser considerada una visión susceptible de confundir la Nación y el Estado. En efecto, esta carta magna se inicia denominándose «Constitución de la Nación Dominicana Votada y Proclamada el 29 de abril de 1963»; más aun, al iniciar el preámbulo se lee: «Nos, los Diputados del Pueblo de la Nación Dominicana [...]» Desde la lógica del derecho constitucional, ya en 1963 se consideraba que la Constitución era el instrumento jurídico que regía la organización política y social de un Estado. Esto significa que no se podía expresar que la Constitución era primero de la Nación y luego del Estado, ya que la norma suprema del ordenamiento surgía de la voluntad y de los órganos del Estado. Habiendo sido creado el Estado dominicano en 1844, la Constitución debe ser de la República Dominicana, no de la Nación dominicana, en primer rango.

Estos principios se extienden desde el artículo 1.º hasta el 12. El artículo

1.º establece tres finalidades básicas de los poderes públicos:

*a) Proteger la dignidad humana y promover y garantizar su respeto;*

*b) Propender a la eliminación de los obstáculos de orden económico y social que limiten la igualdad y la libertad de los dominicanos, y se opongan al desarrollo de la personalidad humana y a la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social; y,*

*c) El desarrollo armónico de la sociedad dentro de los principios normativos de la ética social.*

El artículo 2 es la matriz del Estado social al proclamar la primacía del trabajo humano como la base de la organización social, política y económica, y fundamento principal de la existencia de la nación dominicana. En sus literales, se fortalece el concepto central, así en el a) «se reconoce el derecho de todas las personas al trabajo y la obligación de propiciar y garantizar las condiciones indispensables para hacer efectivo el ejercicio de este». El literal b) afirma que es deber del ciudadano desarrollar por iniciativa propia actividades o funciones que contribuyan «al progreso material o espiritual de la sociedad». Por su parte, en el c) se declaran calamidades públicas la vagancia, la mendicidad y cualquier otro vicio social «que atente contra la consagración del trabajo como el fundamento principal de la existencia de la nación».

La libre iniciativa económica privada se incorpora al texto de la Constitución (artículo 3), imponiéndole como límite que no sea ejercida en

perjuicio de la seguridad, la libertad o la dignidad humana. En el artículo 4 se introduce el paradigmático concepto de la función social de la propiedad, al señalar: «Como norma general, la propiedad debe servir al progreso y el bienestar del conglomerado».

La Constitución acopia y condena de manera visionaria, en su artículo 5, los delitos contra el pueblo o actos de corrupción «realizados por quienes, para su provecho personal, sustraigan fondos públicos o, prevaliéndose de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o entidades autónomas, obtengan ventajas económicas ilícitas». En la disposición antes citada, se considera como coautores a quienes, desde las mismas posiciones, hayan proporcionado deliberadamente ventajas a sus asociados, allegados, amigos o relacionados, añadiendo que a los condenados por esos delitos, además de las penas aplicables, se les impondría la pena de degradación cívica y se les exigiría la restitución de lo ilícitamente apropiado. Este artículo 5 contenía, para su época, una sanción contundente para la comisión de actos de corrupción por parte de los servidores públicos.

A partir del artículo 6 de la Constitución, figuran como principios generales del Estado de derecho el principio de supremacía de la Constitución, de legalidad, la no usurpación de autoridad, la irretroactividad de la ley, el diseño de la bandera nacional, la configuración del escudo de armas y la cláusula pétrea, inmutable o intangible. El artículo 7 establece el principio de la supremacía constitucional y el 12 incorpora la cláusula que limita explícitamente la reforma constitucional en

lo relativo a la naturaleza del régimen político y la forma de gobierno de la República Dominicana, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo. La naturaleza férrea de esta cláusula garantiza que, salvo mediante una constituyente o una revolución que elimine el orden constitucional vigente, no se pueda modificar dicha disposición. En consecuencia, no podría hacerlo una Asamblea Nacional Revisora. La cláusula pétrea, inmutable e intangible, «protege la identidad nuclear de la Constitución», al decir del profesor Raúl Canosa Usero.

### C. PRIMERA PARTE

El Título I. *Relaciones económicas y ético-sociales* consta de seis secciones. El Título II no tiene secciones y se refiere a los derechos humanos (debido proceso, garantías procesales y derechos fundamentales). La sección primera de la primera parte, desde el artículo 13 al 21, aborda el trabajo, estableciendo la supervigilancia y protección del Estado, su deber de procurar la formación y superación profesional de los trabajadores, favorecer los acuerdos con organizaciones internacionales para firmar y regular los derechos de trabajo. El artículo 14 consagra el derecho a la educación, formación o rehabilitación profesional y técnica de las personas mutiladas o inhábiles.

La libertad u organización sindical es libre con la condición de que los estatutos de los sindicatos provean una organización interna democrática, y con la obligación de que se registren en el departamento de trabajo. Por igual contenía una polémica disposición: el



reconocimiento del Estado, en caso de existir más de un sindicato de igual naturaleza o mismo oficio en una misma empresa, al sindicato al cual estuviese afiliada la mayoría de los trabajadores. Esta cuestión fue sujeta a amplios debates en la época.

La libertad de trabajo era consagrada dejando a la ley, conforme al interés general, establecer la jornada máxima de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los sueldos y salarios mínimos y sus formas de pago, los seguros sociales, la participación preponderante de los nacionales (dominicización) en todo trabajo y, en general, todas las providencias de protección y asistencia del Estado, necesarias o útiles, en favor de los trabajadores (artículo 16).

Otros principios incorporados al texto comentado están contenidos del artículo 17 al 21 de la Constitución, son estos: a igual trabajo corresponde igual salario, este fue sustituido en el Código de Trabajo de 1992 –artículo 194: «A trabajo igual, en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia o antigüedad, corresponde igual salario»–; los trabajadores tiene el derecho y el deber de colaborar con las empresas (artículo 18); derecho a participar en los beneficios en toda empresa agrícola, industrial, comercial o minera (artículo 19); derecho de los trabajadores a la huelga y de los patronos al paro, excepto en los servicios públicos (artículo 20); e irrenunciabilidad de los derechos y beneficios que en favor de los trabajadores consagra la ley.

### *1. Derecho de propiedad (artículos 22-29)*

El derecho de propiedad se reconoce y garantiza, y debe servir al progreso

y bienestar del conglomerado, estableciendo así el constituyente la función social de la propiedad. En el artículo 22 se establecía, además, los principios esenciales de la expropiación de bienes inmuebles.

La carta magna contenía en su artículo 23 la proscripción o prohibición del latifundio, es decir, la propiedad o posesión de tierras en cantidad excesiva. Al prohibir los latifundios de particulares, llamados terratenientes, se dejaba a la ley fijar la extensión máxima de tierras susceptibles de apropiación. Igualmente, existía la prohibición de adquirir tierras para personas morales privadas, salvo que se tratara de terrenos destinados al ensanchamiento y fomento de poblaciones o la instalación de plantas industriales y establecimientos comerciales. Como excepción, las instituciones de crédito establecidas en el país podían adquirir tierras al recibirlas como garantía de sus créditos, permitiéndose la ley establecer otras excepciones. Este artículo tuvo gran impacto en la época, por la concentración de la propiedad reinante, y sirvió, entre otros puntos, para desatar una campaña que acusaba al Gobierno de comunista.

El artículo 24 condenaba el minifundio, es decir, los terrenos de dimensión reducida que apenas permiten precariamente la agricultura de subsistencia. Era considerado como antieconómico y antisocial, y se dejaba a la ley determinar cómo se definía. En la lógica de los dos artículos anteriores, el artículo 25 disponía la nacionalización de la propiedad de la tierra: «solamente las personas físicas dominicanas tienen derecho a adquirir

la propiedad de la tierra. Sin embargo, el Congreso podrá autorizar mediante ley, cuando así convenga al interés nacional, la adquisición de terrenos en las zonas urbanas por personas extranjeras». Este artículo autorizaba a los dominicanos el arrendamiento de terrenos a personas físicas o morales no dominicanas. Por igual, protegía el subsuelo y la plataforma marina, declarando inalienable e imprescriptible la propiedad del Estado sobre los yacimientos mineros.

No hay dominicano que no piense o sueñe con tener un techo propio, una casa, un rancho o un bohío. El artículo 26 constitucional declaraba de alto interés público el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno y mejora propios, proclamando: «Cada familia dominicana deberá poseer una vivienda propia, cómoda e higiénica»; pero es trascendente que añadiese: «la cual, a falta de recursos económicos de sus componentes le será proporcionada por el Estado con la cooperación de los beneficiarios en la medida de sus ingresos y sus posibilidades económicas». Era una modalidad asociativa de adquisición de viviendas entre el Estado y el ciudadano. El artículo 27 aseguraba, de manera cuasi sagrada, la propiedad del fundo y hogar que sirve de asiento a la familia, revistiéndolos de las características de inalienables e inembargables.

Lo social, ligado a la suerte de nuestros campesinos sin tierra, en época de grandes latifundios, es apuntalado por el contenido del artículo 28 al establecer en favor de cada familia campesina, desprovista o insuficientemente provista de tierras, el derecho

a ser dotada de las mismas. El Estado se obligaba, asimismo, a asegurar a los agricultores el más alto nivel de vida posible. En consecuencia, «se declara de alto interés social la dedicación de las tierras del Estado a los planes de la reforma agraria». Finalmente, el artículo 29 constitucional responsabilizaba al Estado de propiciar la creación de cooperativas rurales y urbanas para elevar el nivel socioeconómico del conglomerado y de que convirtiera las empresas estatales en propiedades de cooperación o de economía cooperativista.

## 2. *La economía social*

La búsqueda de mejores condiciones de vida para los más necesitados se revela en la sección III (De la economía social) (artículos 30-34). Desde el título de la referida sección se puede apreciar la dimensión extraordinariamente social que se le asigna a la vida económica. El artículo 30 empieza, de manera contundente, estableciendo la prohibición de los monopolios en favor de los particulares. Esto estaba acompañado de sanciones a los que se dedicaran al acaparamiento o concentración de productos de primera necesidad con el propósito de hacer subir los precios, y al autor o autores de acuerdos o maniobras entre productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios al público con la finalidad de lograr precios por encima de los normales, repartirse el mercado y otras prácticas que persigan limitar o impedir, o tratar de hacerlo, la libre concurrencia en la industria, el comercio interior o exterior, o en los servicios públicos. De igual manera, se sanciona la discriminación directa

o indirecta entre distintos compradores de productos de igual categoría o calidad que tenga como consecuencia limitar la libre concurrencia o crear monopolios totales o parciales en la industria o el comercio o perjudicar la libre concurrencia. Las sanciones también se aplicarían a quienes, individual o colectivamente, realizaran actuaciones, maniobras o combinaciones para lograr aumento abusivo de utilidades en perjuicio del público, de una clase social o del interés colectivo. Aquí se puede encontrar las raíces de los controles de precios, sobre todo de los productos de primera necesidad en la primera época de los doce años de gobierno del presidente Balaguer.

Los agricultores nuestros gozaban de una justa protección en el artículo 31 constitucional. Se establecía, pues, como deber del Estado garantizarles un mercado seguro y ventajoso donde pudiesen obtener el precio conveniente para los productos agrícolas. El artículo 32 fue uno de los más discutidos en la opinión pública y en la Asamblea Revisora, se trataba de la famosa plusvalía, legítimo mecanismo del Estado para que «En los casos de aumento del valor de las tierras y de la propiedad inmueble que se produzca sin esfuerzo del trabajo o del capital trabajo, y únicamente por causa de la acción del Estado, se determinará que los propietarios cedan en beneficio de esta la parte proporcional que establezca la ley».

La plusvalía es la génesis del conocido concepto de cuota parte, que se aplica tanto en el caso de los beneficiados por obras de infraestructura como carreteras o avenidas, como también

cuando se construyen canales de riego. Esto último a tenor de lo dispuesto en la Ley 126. En los terrenos irrigados con un área menor de 100 tareas, sus propietarios estaban exentos del pago señalado anteriormente. La Ley 126 fue promulgada por el presidente de la República don Antonio Guzmán (1978-1982), quien ocupó el Ministerio de Agricultura en el Gobierno del presidente Juan Bosch. Los pagos están a cargo de los propietarios de los terrenos beneficiados, y siempre se haría con parte proporcional del mismo terreno. Los terrenos así captados fueron destinados a la reforma agraria. La cuota parte ha sido un instrumento al servicio de la justicia social, y una herramienta de lucha contra la pobreza de nuestro campesinado.

Una mención particular merece el artículo 33 de la Constitución, que puede considerarse como la raíz primigenia del turismo en nuestro país. Como parte de la economía social y en reconocimiento a las condiciones paradisíacas de la bahía de Samaná, de sus tradiciones, su cultura y su gente, en un caso sin precedentes en nuestros textos constitucionales, se declara «zona de turismo la Bahía de Samaná»; a las leyes les correspondía establecer las medidas encaminadas a facilitar el desarrollo y desenvolvimiento de dicha zona, así como de otras que puedan declararse. El presidente Juan Bosch le confirió el inmenso honor a Samaná, con ocasión de su toma de posesión, de celebrar en Los Cacaos y Cayo Levantado un almuerzo a los mandatarios y jefes de delegación que asistieron a tan histórico acontecimiento: se instalaba el primer Gobierno elegido

democráticamente por el pueblo dominicano en 31 años.

En un espíritu solidario, en el artículo 34, el Estado se comprometía a conceder «las autorizaciones que sean necesarias para crear puertos y zonas libres y para ofrecer exenciones tributarias que favorezcan el desarrollo industrial del país».

### 3. *La educación y la cultura*

Los artículos 35 al 40 de la Constitución de 1963 están dedicados a la educación y la cultura. En esta sección IV se reconoce el derecho de todos los dominicanos a la educación y la obligación del Estado de garantizar su cabal ejercicio (art. 35).

La erradicación definitiva del analfabetismo fue declarada de interés social. Hoy, 60 años después, se ve una luz al final del túnel y se avanza, pero todavía contamos con analfabetos. Esta voluntad se reforzaba cuando la misma disposición normativa disponía la puesta en marcha de una efectiva campaña oficial y privada «encaminada a difundir la cultura en todo el territorio nacional». Educación y cultura aparecen indisolublemente ligadas.

Para el constituyente de 1963 el derecho a la educación debe garantizar la libertad de enseñanza, y la ciencia es fundamento básico de la educación. Al Estado corresponde la organización, inspección y vigilancia del sistema escolar para lograr el «cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos» (art. 37). En el proceso de enseñanza-aprendizaje el maestro desempeña un papel estelar. La Constitución, por su transcendencia social,

erige al magisterio en función pública. Esto confería a los poderes públicos la responsabilidad de procurar la elevación del nivel de vida de cada maestro, suministrarle medios para perfeccionar y actualizar sus conocimientos, así como tutelar y salvaguardar su dignidad para asegurar un ejercicio magisterial «sin presiones económicas, morales, religiosas o políticas». Esta disposición sigue siendo en la actualidad sentida aspiración por múltiples causas que involucran a las diversas administraciones gubernamentales y a las estrategias sindicales en el ámbito magisterial.

El Estado social debe proporcionar, con mayor razón, educación gratuita a todos los habitantes del territorio nacional. Esto incluye la enseñanza primaria y secundaria, declarada la primera como obligatoria (art. 39). Por su parte, el artículo 40 establecía como responsabilidad del Estado «propiciar la difusión y el auge de la enseñanza universitaria, profesional, vocacional y técnica para los obreros y campesinos». La superación de estos últimos era norte de los poderes públicos en el campo esencial de la educación (art. 40).

### 4. *La familia*

El lugar que ocupa la familia hoy en la sociedad dominicana sigue siendo muy importante. En 1963, el sentimiento de respeto y veneración de la familia pudiera considerarse más desarrollado en el alma y corazón de los dominicanos. La sección V del Título I de la ley de leyes en la alborada democrática postrujillista abordó la cuestión con rigor y conciencia de

nuestro nivel de desarrollo en la época (artículos 41-49).

Esos textos tienen un carácter general, el principio fundamental es que los poderes públicos se obligan a adoptar medidas económicas para la formación y estabilización de la familia (art. 41). En ese espíritu se obliga a proteger el matrimonio y la familia, y en especial a la mujer embarazada, a la maternidad y al niño, desde su nacimiento hasta su completo desarrollo (art. 42).

En el artículo 43 se establece la igualdad de oportunidades para los hijos de desarrollo social, espiritual y físico, sin distinción alguna. El artículo 44 estatuye que el padre y la madre tienen la obligación de alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos, y que a estos les corresponde alimentar, respetar y asistir a sus padres. Se trata de una oda a la unidad del núcleo familiar. Al tejer este marco de protección, el Estado se obliga a adoptar medidas especiales para resguardar la infancia y la juventud de la explotación y el abandono moral y material (art. 45).

En ese contexto se considera al matrimonio como fundamento legal de la familia, y se declara que el mismo presupone una absoluta igualdad de derechos para los cónyuges, incluyendo el régimen económico (art. 46); y en esa misma línea se constitucionaliza el contenido esencial de la Ley 390 de 1940, que consagró los derechos civiles para la mujer dominicana. La mujer casada disfrutará de plena capacidad civil; y para la disposición de los bienes inmuebles de la comunidad matrimonial, se requerirá el consentimiento de ambos cónyuges (art. 47).

El artículo 48 tiene doble contenido. En primer lugar, se configura el divorcio como forma de disolución del matrimonio por acuerdo de ambos (mutuo consentimiento) o por demanda de uno cualquiera de los dos. En segundo lugar, se reconocen las uniones de hecho entre personas con capacidad para contraer matrimonio, por razones de equidad y de interés social, que surtirán efectos puramente económicos similares a los del matrimonio.

Esta sección termina con una disposición con gran espíritu de justicia. El artículo 49 prohíbe «a los oficiales o funcionarios públicos expedir certificaciones correspondientes al estado civil de las personas en que se haga constar la condición de hijo nacido dentro o fuera del matrimonio, y en general, toda calificación relativa a la naturaleza y carácter de la filiación».

##### *5. Sección VI. De la salud (artículos 50-54)*

La conservación y protección de la salud de los ciudadanos y de la sociedad son considerados derechos fundamentales del individuo. En consecuencia, los indigentes y carentes de recursos suficientes recibirían tratamiento médico gratuito en los centros de salud del Estado (art. 50). El artículo 52 declaraba de alto interés nacional la instauración de la sanidad rural, tan necesaria en nuestros campos. De igual manera, atribuía al Estado lo relativo a la salud e higiene públicas, encomendando a la ley velar por el perfeccionamiento físico y mental de los habitantes.

La alimentación es esencial en toda política de salud; en consecuencia, el

Estado se comprometía a que el pueblo disfrutara, a bajo costo, de una alimentación nutritiva y abundante. El Estado se obligaba a ser eficaz para lograr que los artículos de primera necesidad fuesen adquiridos a precios equitativos o justos.

### 5.1. *Artículo 53*

El artículo 53 es, a nuestro juicio, el más emblemático del contenido social de la Constitución, que debería hacer reflexionar a los poderes públicos de esta época sobre cómo el interés y la salud alimentaria del pueblo valían el sacrificio fiscal del Estado. El mismo debería ser inscrito en letras de oro en el manual de los Gobiernos que realmente gobiernen para el pueblo. En él, el Estado se compromete «en determinados casos, cuando a la baja de los artículos necesarios para la buena nutrición y el bienestar se oponga el interés fiscal del Estado, este renunciará a sus beneficios y tributaciones en provecho de la salud del conglomerado». Más aún, el contribuyente establece que «los precios de dichos artículos se reducirán en la misma proporción en que opere la renuncia del Estado a sus beneficios y tributaciones». El núcleo central del artículo debía tomarse en consideración «en la elaboración y puesta en vigor de las leyes tributarias y aranceles de aduanas».

Es cierto que, a través de los años, los diferentes Gobiernos han elaborado políticas públicas basadas en subsidios, y no es menos cierto que pocas veces renuncian al interés fiscal y, en consecuencia, a sus beneficios y tributaciones. Si se aplicaran los principios de este artículo, jamás se aplicaría, por

ejemplo, el ITBIS a los artículos de la canasta básica o a las medicinas.

El artículo 54, finalmente, incluía el compromiso del Estado de combatir los vicios sociales creando centros, organizaciones especializadas y «con el auxilio de las convenciones y organizaciones internacionales».

Como se puede apreciar, el núcleo duro de lo social aparece en los principios fundamentales, relaciones económicas y ético-morales, propiedad, economía social, educación y cultura, familia y salud. Sin embargo, no es posible enfocar estos aspectos sin referirnos a los derechos humanos, sobre todo cuando se viene de la larga noche oscura de una dictadura.

### 6. *De los derechos humanos* (*artículos 55-84*)

El Título II de la primera parte es el catálogo de libertades públicas situado bajo el intitulado «De los derechos humanos». Este título tiene como sustento la idea de evitar y combatir las violaciones reiteradas que en el campo de los derechos humanos se produjeron durante la tiranía de Trujillo. Engloba derechos fundamentales, garantías procesales, el derecho de cada dominicano a residir en su país, derechos de asociación política, libertad de prensa e imprenta, derechos de los privados de libertad, dignificación de las cárceles, derecho a la resistencia y derecho de petición.

Este título se inicia en el artículo 55 consagrando la inviolabilidad de la vida. Establecía como principio la prohibición de la pena de muerte o de cualquier otra que vulnere la integridad física del individuo. El propio

texto establecía una excepción: la ley podía disponer la pena de muerte para los culpables de delitos contrarios a la suerte de las armas nacionales, o por haber incurrido en traición o espionaje en favor del enemigo en caso de acción de legítima defensa contra un Estado extranjero (art. 55).

El texto consagra como inviolable la libertad personal, estableciendo como arbitraria e ilegal toda forma de detención, inspección o registro que no proceda de la autoridad competente, actuando de conformidad a la ley (art. 56). La libertad de creencia y de conciencia y la libertad de profesión religiosa son igualmente inviolables. Las únicas limitaciones eran el respeto a la moral, el orden público o las buenas costumbres (art. 57).

### 7. *Otros derechos fundamentales*

De manera intercalada, la Constitución se refiere a otros derechos fundamentales. Así, el domicilio es declarado inviolable, ningún registro ni allanamiento podía ser ejecutado sino por orden de la autoridad judicial competente. La ley podía establecer procedimientos especiales en caso de que la demora implicase un peligro cierto o inminente, solo podría ser justificado un procedimiento que afectase la inviolabilidad del domicilio o lo restringiese «por la evidencia de un peligro colectivo o un riesgo de la vida humana». Como norma general, nadie podía entrar de noche en domicilio ajeno sin el consentimiento de su dueño, salvo que se tratase de socorrer a víctima de delito o desastre; en cambio, de día, solo era necesaria la orden de la autoridad pública (art. 69).

La libre emisión del pensamiento, sin censura previa, y la libertad de prensa no podían tener otro límite que la vida privada, la moral, la paz y orden público y las buenas costumbres (arts. 70-71). De igual manera, en los artículos 72, 73 y 74 se consagraba la inviolabilidad de la correspondencia y de los documentos privados, así como el secreto de la comunicación telegráfica, telefónica y cablegráfica (art. 72). La libertad de tránsito fue establecida en el artículo 73, solo podía ser restringida por la autoridad judicial competente o por disposición de las leyes de migración relativas a la salud pública o sobre la presencia de extranjeros indeseables en el país. El artículo 74 reconoce el derecho de reunión pacífica, para todos los fines lícitos de la vida, de los habitantes de la República. Este artículo representaba la entrada de aire fresco y puro en la vida de los dominicanos. En la dictadura de Trujillo, hasta en las reuniones familiares o entre amigos imperaba una especie de autocontrol inconsciente de lo hablado entre las paredes del hogar o del lugar del encuentro.

Un importante derecho fue integrado en favor de los ciudadanos y personas morales: el derecho de petición. El artículo 83 establece el derecho de dirigir peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público o particular, con la obligación para estos de responder a dichas peticiones por medio de sus titulares o representantes en un plazo razonable que no debería ser mayor de 30 días. En la especie, estamos en presencia de lo que podría denominarse la génesis del derecho a la información pública,

que en pleno siglo XXI necesita de una inexplicable exhortación del propio poder público para que sea cumplido.

### 8. *Justicia, garantías procesales y sistema carcelario*

El cuerpo normativo de la Constitución de 1963 refleja la configuración de un texto de mediana extensión, 176 artículos. En ese contexto se pueden agrupar artículos que tienen finalidades diversas pero que responden al interés de colocar bajo el imperio y el influjo de la Constitución aspectos importantes de la vida asociativa o social.

Lo expresado anteriormente se encarna a partir de la proclamación del derecho de todo ciudadano a actuar en justicia para salvaguardar y defender sus propios derechos y legítimos intereses, al establecer al Estado una administración de justicia gratuita (art. 58). Tras ese punto de partida se prohíbe el apremio corporal debido a deudas no provenientes de leyes penales (art. 59).

Los artículos 60, 61, 62, 63, 64 y 65 son pilares del debido proceso y frenos a la arbitrariedad del poder. Los principios así consagrados son los siguientes: no se puede reducir a prisión o cohibir la libertad de un ciudadano sin orden escrita y motivada del funcionario judicial competente, salvo en caso de flagrante delito (art. 60); una persona privada de libertad sin causa, o sin las formalidades legales o sin mandato legal, debía ser puesta en libertad a requerimiento del perjudicado o de cualquier otra persona; la ley de *habeas corpus* determinaba el procedimiento a seguir para hacer cesar la arbitrariedad

(art. 61); el privado de libertad debía ser sometido a la autoridad judicial competente dentro de las 48 horas de haber sido arrestado o debía ser puesto en libertad (art. 62); si dentro de las 48 horas de haber sido arrestado no era sometido a la autoridad judicial competente ni liberado, el arresto se dejaba sin efecto (art. 63); el artículo 64 propugnaba un juicio imparcial, el ejercicio del derecho de defensa en audiencia pública, salvo en los casos en que la publicidad resultase perjudicial al orden público o a las buenas costumbres; el artículo 65 contenía la consagración del *non bis in idem*: nadie podrá ser juzgado dos veces por la misma causa, ni obligado a declarar contra sí mismo; ambas previsiones constitucionales son parte de la espina dorsal de la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

El colofón de estas disposiciones garantistas era la prohibición de las deportaciones de los dominicanos de su propio país hacia playas extrañas, práctica malsana iniciada desde la fundación de la República contra el padre de la patria Juan Pablo Duarte y el patricio Matías Ramón Mella, entre otros, y continuada a mediados de siglo XX en nuestro país por Gobiernos autoritarios o regímenes *de facto*.

#### 8.1. *Cuestión carcelaria, régimen penitenciario y jurisdicción competente*

La amplitud de miras del constituyente de 1963 le llevó a incorporar un tema que había lacerado la integridad corporal de presos políticos y comunes y de sus familias durante la dictadura de 31 años: el aspecto carcelario y



penitenciario, y la naturaleza de la jurisdicción competente para conocer de las infracciones a los artículos 75-82 y 84.

El constituyente quiso la libertad de acceso a los registros de detenidos y presos para frenar las desapariciones misteriosas y criminales de reclusos (art. 75). Los maltratos, torturas y vejaciones tan comunes en épocas de tiranía y, en menor proporción, de democracia tenían un freno en nuestra ley de leyes, ya que todo hecho que «afecte la integridad personal, la seguridad o la honra de una persona detenida o condenada será imputable a sus aprehensores o guardianes, quienes podrán suministrar la prueba contraria». Este artículo 76 permitía a subordinados respetuosos de la dignidad humana negarse a cumplir las órdenes de sus superiores contrarias a las garantías del artículo.

El artículo 77 establecía una separación física de los reclusos, por razones de seguridad y de filiación política. En efecto, los detenidos o presos políticos debían ser recluidos en departamentos separados de los destinados a delincuentes comunes y no se les obligaría a ejecutar trabajo alguno, ni podían ser sometidos a la reglamentación que regía a los delincuentes. El artículo 78 prohibía una práctica muy utilizada para lacerar la dignidad humana: la incomunicación de detenidos o presos, igualmente la publicidad vejatoria de los mismos. En ese mismo orden, el artículo 79 establecía la prohibición absoluta de ejercer violencia, tortura o coacción para obtener su confesión. Este proceder conllevaba la nulidad de la declaración obtenida y penas para los responsables.

El tema carcelario tiene un claro enfoque humanístico. El tono es dado por el artículo 80: «El Estado velará porque las cárceles se conviertan en modernos establecimientos penitenciarios destinados a la corrección del delincuente y a la profilaxis del delito». En ese orden, se establecía como «finalidad principal de todo establecimiento penitenciario [...] desarrollar en el condenado la aptitud para el trabajo, los buenos hábitos y las costumbres sociales. En ningún caso las cárceles servirán para la mortificación o corrección brutal del delincuente».

Desde esa época, la situación de nuestros recintos carcelarios, salvo cortos interregnos, no ha hecho sino empeorar, y en la actualidad constituyen un escarnio para el pueblo dominicano, convertidos en centros donde se degrada la dignidad humana y, lejos de regenerarse, una proporción no desdeñable de los privados de libertad adquieren nuevas destrezas y habilidades como delincuentes, con la agravante de que un porcentaje importante de los mismos son presos preventivos.

El artículo 81 cierra con broche de oro las disposiciones anteriormente examinadas al declarar legítima la resistencia encaminada a la protección de los derechos humanos consagrados más arriba, los cuales no excluyen los demás que la Constitución establece, ni otros de igual naturaleza resultantes de la soberanía del pueblo y del régimen democrático. En ese sentido, el artículo 82 otorgaba exclusivamente competencia a la jurisdicción ordinaria para el conocimiento de las infracciones a los artículos precedentes, sin importar el lugar, las circunstancias y las

personas que en la detención o prisión intervinieren. En consecuencia, se declaraba de orden público, en el artículo 84, la persecución de las infracciones así cometidas, iniciadas de oficio o por simple denuncia de cualquier persona física o moral.

### 9. *Dos artículos de futuro*

En 1963 estaba enjorinado en la historia más allá de la mitad del siglo XX, y entre los derechos humanos se incorporaron dos que merecen enfocarse en conjunto ya que su contenido se ha vuelto más relevante al pasar el tiempo. Ellos aparecen en los artículos 67 y 68 de la Constitución estudiada.

El artículo 67 constitucionaliza a los partidos políticos y reconoce a todos los ciudadanos el derecho de asociarse, sin otro requisito o condición que su organización sea para fines pacíficos y democráticos. El maestro Manuel García Pelayo, primer presidente del Tribunal Constitucional español, expresaba: «El Estado moderno es el Estado de partidos políticos».<sup>3</sup> En el transcurrir del tiempo se ha podido apreciar que, en general, donde no hay partidos no hay verdadera democracia. Los partidos únicos se constituyen en soportes del autoritarismo o de las dictaduras.

El artículo 68, por su parte, consagró la libertad de asociación y sociedades, a condición de que no tuviesen por finalidad o desarrollasen actividades contrarias a las leyes o que atentaran contra el orden público, las buenas costumbres y los sistemas institucionales

previstos en la Constitución. Estaban prohibidas aquellas asociaciones y sociedades organizadas «sobre la base de privilegios y discriminaciones de clase, raza o posición social». Las entidades sin fines de lucro, en los más diversos ámbitos de la vida nacional, han jugado un papel importante en el desarrollo nacional.

## D. SEGUNDA PARTE. ORGANIZACIÓN DE LA REPÚBLICA

### 1. *Título I. Sección I*

El pueblo dominicano se constituye en nación que se organiza en Estado con el nombre de República Dominicana (art. 85). El gobierno del Estado es civil, republicano, democrático y representativo, dividido en tres poderes clásicos, independientes en el ejercicio de sus funciones y responsables de sus atribuciones, no pudiendo delegarlas (art. 86).

La organización de la República no difiere esencialmente del esquema de constituciones anteriores, por lo que metodológicamente es preferible enfatizar sus aportes o diferencias. Veamos pues.

### 2. *Título II. Sección III. De la soberanía*

En el artículo 93 se introduce un párrafo digno de destacar, relativo a los extranjeros y a los dominicanos. En efecto, este señala: «La ingerencia [sic] de extranjeros en los asuntos políticos del país es lesiva a la soberanía del Estado. Asimismo, los dominicanos que invocan gobiernos o fuerzas militares extrañas para la solución de las disputas internas, serán declarados

<sup>3</sup> GARCÍA PELAYO (Manuel), *El Estado de partidos*, Madrid, España, 1986.

violadores de la soberanía nacional y les serán aplicables las penas que la ley establezca».

Este párrafo tiene su asiento en la accidentada historia nuestra, pero se evidenció su necesidad cuando en 1965 las fuerzas militares golpistas aglutinadas en la base aérea de San Isidro solicitaron la intervención de tropas norteamericanas para impedir la victoria militar de la revolución constitucionalista del 24 de abril. No fueron juzgados por los tribunales al no existir ya la Constitución, pero lo han sido por el tribunal de la historia. La integridad del territorio de un Estado es la base de la soberanía.

### *3. Título III. Sección I. Poder Legislativo*

La composición del Congreso Nacional tiene algunos elementos diferenciados: se incorpora la elección de suplentes tanto de los senadores como de los diputados. El Senado nombra a los miembros de la Cámara de Cuentas a partir de ternas seleccionadas por la Cámara de Diputados y no por el presidente de la República. Esa disposición fue incorporada al artículo 80 de la Constitución vigente, añadiendo que la escogencia debe ser con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes, después de establecerse el *quorum* reglamentario.

### *4. Título VI. Sección I. Del Poder Ejecutivo*

A la luz de los acontecimientos que han sobrevenido en la historia constitucional republicana desde 1963 respecto a la reelección presidencial, se explica más que en el pasado la disposición relativa a la materia establecida

de la manera siguiente en el artículo 123: «El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo, secreto y popular, sin que pueda ser reelecto ni postularse como candidato a la Vicepresidencia en el período siguiente». El presidente no podría postularse nuevamente a la presidencia ni optar por la vicepresidencia. De igual manera, al tenor de lo dispuesto en el artículo 125, párrafo II, el vicepresidente de la República tampoco podía ser reelecto ni postularse como candidato a la presidencia de la República para el período siguiente. En consecuencia, la prohibición de la reelección inmediata abarcaba a ambos mandatarios.

Esta formulación es uno de los modelos para garantizar la alternancia en el poder, bandera de lucha de la Revolución mexicana («sufragio efectivo, no reelección») y bandera de combate del Partido Revolucionario Dominicano hasta la Constitución de 2002 —cuando se adhiere al modelo norteamericano—, y vuelve a recogerse en la Constitución de 2010 por última vez. Es de notar que la disposición comentada se aplica al presidente y al vicepresidente, que es una fórmula única entre nosotros. El presidente de la República siguió llenando interinamente las vacantes de jueces y Cámara de Cuentas cuando las cámaras legislativas estuviesen en receso.

### *5. Título VI. Sección II. De los Ministerios*

El artículo 134 reza: «Para el despacho de los asuntos de la Administración Pública habrá los Ministerios que instituya la ley». En nuestra

Constitución primigenia se utilizaba la nomenclatura de ministros secretarios de Estado. En puridad de acepción, los secretarios de Estado nacen con el régimen presidencial y los ministros con el régimen parlamentario. En 1844 se hace un «melange» de conceptos.

#### 6. *Título VII. Sección I. Poder Judicial*

Es relevante destacar que el artículo 139 constitucional de 1963, en su numeral 13, le atribuyó a la Suprema Corte de Justicia «conocer en última instancia de los recursos de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones, reglamentos, ordenanzas y actos en todos los casos que sean materia de controversia judicial entre las partes ante cualquier tribunal, de acuerdo con el procedimiento que establezca la ley».

Se consagra así el control difuso de constitucionalidad, con la Suprema Corte de Justicia como órgano de cierre de lo constitucional. Esto desaparece en la Constitución de 1966. En 1994 el artículo 67.1 atribuyó a la Suprema Corte de Justicia conocer: «[...] de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada».

#### 7. *Títulos X y XI: Distrito Nacional, municipios y provincias*

Estos títulos contienen los artículos que se refieren al Distrito Nacional y los municipios y el régimen de las provincias; en el Título XI se incluye el establecimiento del voto. Veamos brevemente.

El artículo 151 del Título X, al referirse al Distrito Nacional y los municipios, cambia la nomenclatura de la máxima autoridad ejecutiva del Ayuntamiento utilizando el término «alcalde» en lugar de «síndico». «Alcalde» podría interpretarse en el mundo hispánico como la máxima autoridad administrativa de la municipalidad, pero también se utilizó la expresión para los jueces de paz. La Constitución de Cádiz de 1812 en su artículo 309 mencionaba a los alcaldes formando parte de los Ayuntamientos y les dedicaba los artículos 312-314 hasta el 318. La denominación de alcalde reaparece en la Constitución de 2010 y se mantiene actualmente. En efecto, el artículo 201 constitucional, relativo a los gobiernos locales, establece que el gobierno del Distrito Nacional y de los municipios estará a cargo del Ayuntamiento, el cual está constituido por dos órganos complementarios: el Concejo de Regidores y la Alcaldía, siendo este último el órgano ejecutivo encabezado por un alcalde o alcaldesa.

#### 8. *Tribunal Superior Electoral*

En el Título XII, De las Asambleas Electorales, desaparece la Junta Central Electoral, que se sustituye en el artículo 160 por el Tribunal Superior Electoral con la función de dirigir las elecciones junto a los tribunales provinciales, del Distrito Nacional y municipales. Ese Tribunal Superior Electoral asumía la dirección y el mando de la fuerza pública en los lugares donde se verificasen las elecciones.

En la actualidad, el Tribunal Superior Electoral, creado por la Constitución de 2010, es un órgano que forma

parte del sistema electoral, junto con la Junta Central Electoral, y está situado entre esta última y el apartado tercero de los partidos políticos.

El artículo 214 de la Constitución vigente dispone que el Tribunal Superior Electoral es el órgano competente para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contenciosos electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones o movimientos políticos. Ninguna reglamentación puede desconocer que su competencia está encuadrada en los asuntos contenciosos electorales en el ámbito de la ley electoral. Esto fue resuelto definitivamente por el Tribunal Constitucional, en el caso Colegio de Abogados de la República Dominicana, mediante Sentencia TC/0164/24 de fecha 10 de julio de 2024.

### *9. Disposiciones generales*

Las disposiciones generales de la Constitución de 1963 figuran en el Título XIV, que contiene tópicos propios de la Constitución económica, juramento para las personas designadas para desempeñar la función pública, término de mandato, concesión de condecoraciones a nacionales o extranjeros, exenciones y exoneraciones, elementos de política presupuestaria y ley de gastos públicos.

La orientación la da el artículo 163, que establece la prohibición de cualquier erogación de fondos públicos sin autorización de la ley y sin orden de los funcionarios competentes. La publicación de la cuenta general de los ingresos y egresos de la República realizada en el año anterior se producirá

anualmente en el mes de junio del año siguiente (art. 164).

El artículo 165 establece el peso oro como la unidad monetaria nacional, consagrando que «solo tendrán circulación legal y fuerza liberatoria los billetes emitidos por una entidad emisora única y autónoma, cuyo capital sea de la propiedad del Estado, siempre que estén totalmente respaldadas por reservas en oro y por otros valores reales y efectivos en las proporciones y condiciones que señala la ley bajo la garantía ilimitada del Estado». Este artículo aborda la emisión de las monedas metálicas solo en reemplazo de billetes por igual valor, y la fuerza liberatoria sería determinada por la ley.

Debe destacarse un párrafo capital del artículo comentado: «La regulación del sistema monetario y bancario de la Nación corresponderá a la entidad emisora, cuyo órgano superior será una Junta Monetaria, compuesta de miembros que serán designados y solo podrán ser removidos de acuerdo con la ley y responderán del fiel cumplimiento de sus funciones de conformidad con las normas establecidas en la misma».

A esto se agrega la prohibición de la emisión o la circulación de papel moneda, así como de cualquier otro signo monetario no autorizado por esta Constitución, ya sea por el Estado o por cualquier otra persona o entidad pública o privada. Aquí se estableció la supremacía de la Constitución en la emisión o circulación de papel moneda o de cualquier signo monetario producto de la acción del Estado, entidad pública o privada, o cualquier otra

persona. En el último párrafo de este artículo se establecen severas restricciones en lo relativo a la modificación del régimen legal de la moneda o de la banca. El constituyente estableció para la ley en cuestión una mayoría reforzada «de los dos tercios de la totalidad de los miembros de una y otra cámara, a menos que haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Junta Monetaria o con el voto favorable de esta».

El derecho a la propiedad exclusiva sobre los inventos y descubrimientos, así como de las producciones científicas, artísticas y literarias, es reconocido por el artículo 166 constitucional.

#### *9.1. Juramento, incompatibilidad de cargos de elección, término cargos de elección y condecoraciones*

El artículo 167 de la Constitución de 1963 consagra el principio de lealtad a la Constitución ya que toda persona designada para ejercer una función pública debía «prestar juramento de respetar la Constitución [...] Este juramento se prestará ante cualquier funcionario u oficial público». El artículo 168 establece que ninguna función o cargo público será incompatible con los cargos honoríficos y los docentes. Esto significa que todo funcionario o servidor público podía desempeñar adicionalmente este tipo de funciones.

El ejercicio de todos los funcionarios electivos, cual fuere la fecha de su elección, terminaba uniformemente el 27 de febrero cada cuatro años, salvo los cargos electivos municipales, que terminaban cada dos años (art. 169).

La Constitución actual consagra varios períodos de expiración o término

de mandato: período constitucional de funcionarios electivos: a) presidente y vicepresidente de la República, legisladores y parlamentarios de organismos internacionales, terminan uniformemente el 16 de agosto de cada cuatro años; b) las autoridades municipales electas el tercer domingo de febrero de cada cuatro años terminan su mandato el 24 de abril al vencerse los cuatro años (art. 274 constitucional; c) el período de los funcionarios de órganos constitucionales vence en el término del período por el cual fueren designados. En este caso, estos funcionarios deben permanecer en sus cargos hasta la toma de posesión de quienes los sustituyan (art. 275).

La Constitución de 1963 en su artículo 170 prohibía al Estado conceder «a gobernantes, a funcionarios o a ciudadanos nacionales o extranjeros, títulos honoríficos ni condecoraciones, salvo en caso de guerra o de reciprocidad, previa autorización del Congreso Nacional». El artículo 171 establecía como principio que solo en virtud de lo dispuesto por la ley (reserva de ley) el Estado podía otorgar exenciones, exoneraciones, reducciones, limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales en beneficio de particulares o de grupos. La Constitución reconocía que los particulares o grupos podían adquirir mediante concesiones legales o mediante contratos aprobados por el Congreso Nacional «el derecho de beneficiarse por el tiempo que estipule la concesión o el contrato, y cumpliendo con las obligaciones que la una u el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de

impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales incidentes en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer, para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social, la inversión de nuevos capitales». Es evidente que las políticas tributaria y fiscal, por razones de interés social, fomento de la economía y la inversión de nuevos capitales estaban orientadas entonces a la creación de empleos y al desarrollo económico.

La Ley de Gastos Públicos es objeto de tratamiento en el artículo 172, que se inicia señalando la división en capítulos correspondiente a las diversas ramas de la Administración pública y prohibiendo el traslado de sumas de un capítulo a otro, salvo en virtud de una ley. Esta ley, si no era iniciada por el Poder Ejecutivo, debía ser aprobada por una mayoría calificada: el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara. Asimismo, este artículo prohibía leyes que establecieran obligaciones pecuniarias a cargo del Estado si estas no creaban fondos especiales: «no tendrá efecto ni validez ninguna ley que ordene o autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley cree fondos especiales para su ejecución o disponga que el pago se haga de las entradas calculadas del año y de estas quede, en el momento de la publicación de la ley, una proporción disponible suficiente para hacerlo».

Finalmente, el referido artículo en su párrafo final impedía al Congreso «votar válidamente ninguna erogación, a menos que esté incluida en el

proyecto de Ley de Gastos Públicos sometido por el Poder Ejecutivo en virtud del artículo 128 de esta Constitución, o que sea solicitada por el mismo Poder Ejecutivo después de haber enviado dicho proyecto, sino en el caso de que la ley que ordene esa erogación haya sido apoyada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara; y todo sin derogación de la regla general establecida en el párrafo primero del presente artículo».

Siendo la Ley de Gastos Públicos la concreción jurídica del Presupuesto General del Estado, instrumento cuya formulación y ejecución constituyen prerrogativas del Poder Ejecutivo, pero sobre el cual el Congreso Nacional tiene poder de fiscalización y control, este artículo constituye un freno poderoso a una ejecución desaprensiva por parte del Poder Ejecutivo.

#### *10. Reforma constitucional*

El Título XIV de la Constitución social de 1963 se abordaba desde el artículo 173 al 176. El 173 establecía que la reforma propuesta debía presentarse «en el Congreso Nacional con el apoyo de la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara, o si es sometida por el Poder Ejecutivo». En la Constitución actual (art. 269) se consigna prácticamente el mismo texto que en el año 1963.

La necesidad de la reforma, según el artículo 174, se declaraba por una ley que requería una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros de una y otra cámara. Esta ley, que no podía ser observada por el Poder Ejecutivo (la única ley), ordenaba la reunión de la Asamblea Nacional,

determinaba el objeto de la reforma e indicaba los artículos sobre los cuales versaría.

De conformidad con el artículo 175, la Asamblea Nacional se reunía dentro de los 15 días de publicación de la ley que declaraba la necesidad de la reforma, establecido el *quorum*. Sin embargo, para la votación era necesario solo mayoría absoluta de votos, es decir, el 50 más uno. Destaquemos que, en la actual Constitución, la mayoría requerida es de las dos terceras partes de los votos expresados por los presentes.

El artículo 176 exigía que la reforma solo se hiciese siguiendo el procedimiento indicado por ella y que la Constitución no podía jamás ser suspendida ni anulada por ningún poder ni autoridad, ni tampoco por aclamaciones populares. Este contenido se mantiene prácticamente igual en el artículo 267 de la Constitución vigente.

### 11. Disposiciones transitorias

En el texto constitucional de 1963 se consagran dos disposiciones transitorias. La primera establecía que, hasta tanto no fuese reformada la vigente ley agraria, las personas dedicadas a la explotación agrícola, pecuaria o mixta, en virtud de un contrato o por ocupación de más de un año, no podrían ser desubicadas ni expulsadas de las fincas rústicas que ocupaban, sino mediante autorización del Ministerio de Agricultura, el cual, previa intervención de los sindicatos agrarios, decidiría si la medida procedía o no. Para evitar el tráfico de influencias y la corrupción, la disposición analizada excluía del beneficio de dicha disposición a las

personas que, prevaleciéndose de sus prerrogativas, detentasen o poseyesen propiedades agrícolas o ganaderas del Estado o de los municipios; se buscaba así que no se desvirtuara la voluntad del constituyente.

La segunda disposición transitoria se refería a la inamovilidad de los jueces, estableciendo que la misma se pondría en vigencia por la ley adjetiva, previa depuración por parte de la Asamblea Nacional de los jueces que estaban en funciones, tomando en consideración su probidad, prendas morales, capacidad y experiencia jurídica para el ejercicio de la judicatura.

Como consecuencia del golpe de Estado del 25 de septiembre de 1963 y la interrupción del período presidencial del presidente Bosch (1963-1967), la inamovilidad de los jueces establecida en el párrafo III del artículo 63 que instituyó: «Los jueces son inamovibles, sin perjuicio de los dispuesto en el acápite 5 del artículo 67, relativo al ejercicio de la más alta autoridad disciplinaria sobre todos los miembros del Poder Judicial», no pudo hacerse efectiva para desgracia del pueblo dominicano y del Poder Judicial, y no se consagró hasta la reforma el 14 de agosto de 1994.

## V. CONCLUSIONES

La Constitución del 24 de abril de 1963 es el prototipo de la Constitución social. Sus aportes en este campo son cualitativa y cuantitativamente mucho mayores que en la parte institucional, que sigue en gran medida el tratamiento formal que otras constituciones dominicanas, sobre todo las de



dictaduras y gobiernos autoritarios, contenían.

Es indudable que en los años 60 lo social estaba presente como una especie de alameda hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de mujeres y hombres. La guerra fría permitía respirar el pensamiento de juristas que, como Hermann Heller, consideraban posible el proceso de intensificación del Estado social de derecho en la línea de formación de un Estado socialista democrático.

En nuestro país el socialismo democrático fue la bandera de lucha del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) durante varias décadas en que su liderazgo estuvo encabezado por el profesor Juan Bosch y José Francisco Peña Gómez. En la lucha política, Bosch se alejó de la democracia representativa y adoptó la tesis de la dictadura con respaldo popular. Posteriormente, abrazó un proyecto de liberación nacional mientras que Peña Gómez siempre mantuvo como norte el socialismo democrático.

En 1963, lo social con Bosch es fruto de una muy elevada inteligencia y una profunda sensibilidad social, que desarrolló con el tiempo una visión de la vida sustentada en el estudio de la composición social dominicana, el fenómeno de las dominaciones coloniales, el pensamiento de Marx y la emergencia del pentagonismo como sustituto del imperialismo. Consideramos que, inicialmente, Bosch era socialdemócrata y no olvidemos que la socialdemocracia busca la democracia económica como complemento esencial de la democracia política para garantizar la libertad, la justicia social

y el progreso. No tengo duda de que si la Constitución social dominicana de 1963 no hubiese sido abortada por el golpe de Estado que provocó que solo estuviese vigente por casi cinco meses (29 de abril - 25 de septiembre de 1963), el pueblo dominicano hubiese abierto con esperanza y futuro cierto las ventanas de la libertad.

La Ley Fundamental de Bonn, Alemania, de 1949, consagró constitucionalmente por primera vez el Estado social de derecho. Definitivamente, la Constitución de 1963, inspiradora y madre de la Constitución del 26 de enero de 2010, contiene disposiciones que buscaban corregir las desigualdades sociales, buscando a largo plazo la desmercantilización del trabajo. Milan Kundera, en *El libro de la risa y el olvido*, dice: «La lucha del hombre contra el poder es la lucha de la memoria contra el olvido».

El pueblo dominicano no olvidó su constitución centrada en el mejoramiento material y espiritual de la gente. Así, el 24 de abril de 1965, faltando cinco días para conmemorarse dos años de la proclamación de su constitución social, se inició la revolución constitucionalista con el objetivo de reinstalar el Gobierno del presidente Juan Bosch para terminar su período, abortado por el golpe del Estado del 25 de septiembre de 1963, y la puesta en vigencia de la Constitución de 1963, breve en el tiempo, pero profunda y eterna en el corazón del pueblo dominicano.

La intervención extranjera convirtió el conflicto constitucionalista en guerra patria contra los invasores extranjeros norteamericanos y latinoamericanos, que no lograron doblegar

en el campo de batalla a las mujeres y hombres protagonistas de «la más hermosa revolución de América». Nuestra Constitución fue testimonio de que «El Estado Social no anula, por tanto, al Estado liberal, sino que lo perfecciona y adapta al mundo post industrial».<sup>4</sup> El maestro García Pelayo sostiene, además, que el Estado social tiene la misión de que «los valores de libertad e igualdad (formales) proclamados por el Estado liberal se conviertan en realidades políticas afectivas de las que toda la población se beneficie».

El presidente Juan Bosch fue tímido a la hora de dejar sentada su influencia en la aprobación de esa Constitución social histórica, el maestro quería dejar una lección y por eso señaló: «No tengo contacto alguno con los constituyentes porque creo que ellos forman un poder soberano, y además porque entiendo que crear la democracia es un deber de todos los dominicanos y por tanto cada

uno debe cargar con su parte de responsabilidad. Un hombre solo puede organizar y dirigir una tiranía, pero un hombre solo no puede construir y mantener un régimen democrático».<sup>5</sup>

¡Loor a la Constitución de 1963!

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ (Aura Celeste), *Constitución de la Nación Dominicana de 1963*, Unibe, Santo Domingo, República Dominicana, 2003.
- GONZÁLEZ TREVIJANO (Pedro) y ARNALDO (Enrique), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, tomos I y II, España, 2012.
- MONEREO PÉREZ (José Luis), *La defensa del Estado social de derecho*, El Viejo Topo, España, 2009.
- RAY GUEVARA (Milton), «Estado Social, teorías y realidades», en *Opinión Constitucional*, Santo Domingo, República Dominicana, 2014.

<sup>4</sup> GARCÍA PELAYO (Manuel), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, España.

<sup>5</sup> BOSCH (Juan), «Entrevista», *El Caribe*, año XVI, núm. 5448, 25 de abril de 1963.

## **Integrantes del Pleno**





## Milton Ray Guevara

### Juez Presidente

**N**acido en la Provincia Samaná. Doctor en Derecho Público, Mención Tres Bien, de la Universidad de Niza, Francia; Licenciado en Derecho, Summa Cum Laude, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM); Diplomado de Estudios Superiores en Derecho Comparado, Mención Bien, Facultad Internacional de Derecho Comparado, Estrasburgo, Francia; Diplomado de Estudios Avanzados (DEA) en Derecho Social, Universidad de La Sorbonne de París, Francia; Diplomado en Derecho del

Trabajo Comparado, Mención Sobresaliente, Escuela Internacional de Trieste, Italia; Diplomado en Derecho Bancario Comparado, Escuela de Derecho Bancario, Barcelona, España; Certificados de Estudios Internacionales, Instituto del Derecho de la Paz y del Desarrollo, Mención Bien, Niza, Francia; Curso de Derecho Internacional Público, Academia de Derecho Internacional, La Haya, Holanda.

Director de la Escuela de Ciencias Jurídicas de la PUCMM (1988-1997), de la Maestría de Derecho Empresarial y Legislación Económica del Campus de Santo Domingo (1993-1996); Catedrático de la Maestría de Derecho Constitucional y Libertades Fundamentales de la IGLOBAL-Sorbonne; y de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Iberoamericana (UNIBE).

Ha ocupado destacadas funciones públicas como: Senador por la Provincia Samaná; Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en Francia y concurrente en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Bélgica, Comunidad Económica Europea y Yugoslavia; Ministro de Trabajo y Ministro sin Cartera; Presidente del Consejo Nacional de la Seguridad Social y Representante de la República Dominicana ante el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo; Presidente de la 92 Conferencia Internacional del Trabajo; miembro de la Comisión Redactora del Código de Trabajo de 1992 y de las Comisiones Redactoras de las Reformas Constitucionales de 1994 y 2010; miembro fundador y primer Director Ejecutivo de la Fundación

Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS); miembro del Instituto Latinoamericano del Ombudsman; declarado en el año 2015 “Miembro Honorario” del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid, en reconocimiento a su trayectoria jurídica y defensa de los derechos humanos en el continente americano, y en especial referencia a la República Dominicana.

Condecorado por el Gobierno Dominicano con la Orden del Mérito de Duarte, Sánchez y Mella en el Grado Gran Cruz Placa de Plata, 2004; por el Gobierno de Francia con la Orden de la Legión de Honor, en el Grado de Oficial, 1999; con la Orden Nacional

del Mérito en el Grado de Gran Oficial, 1987; con la medalla de la Orden del fundador de la provincia Samaná, brigadier Francisco Rubio y Peñaranda, otorgada por primera vez en los 259 años de historia de Santa Bárbara de Samaná, 2015.

Ha publicado varias obras relacionadas a su carrera y trayectoria profesional, así como de temas legales y de interés nacional para la constitucionalidad de la República Dominicana.

Actualmente es el Magistrado Presidente del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, designado por el Consejo Nacional de la Magistratura en fecha 21 de diciembre de 2011.



## Rafael Díaz Filpo

### Juez Primer Sustituto

Profesorado y licenciatura en Matemáticas y Física, en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD); Licenciatura en Derecho (*Summa Cum Laude* en la Universidad Colegio Dominicano de Estudios Profesionales (UCDEP), Maestría en Educación Superior (*Summa Cum Laude*), en (UCDEP) e Instituto de Andrología (INSTIA), Venezuela, Notario Público de los del número del D. N. Maestría con doble titulación en Derecho Constitucional, Concentración Jurisdicción Constitucional,

en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y Master Oficial en Derecho Constitucional en Universidad Castilla La Mancha (UCLM), 2015.

Catedrático de diversas universidades, escuelas, institutos y liceos por más de 37 años, entre las que podríamos citar: Liceo Faustino Sarmiento (Director-Fundador), Universidad Mundial, Universidad Interamericana, Universidad Autónoma de Santo Domingo, Universidad de la Tercera Edad (UTE), Coordinador de las Clínicas Jurídicas de la Universidad de la Tercera Edad (UTE) y Conferencista Nacional e Internacional.

Fue Diputado por la Provincia de Azua de Compostela, en el período (1982-1986), logrando grandes aportes con sus diferentes proyectos de leyes. Regidor por el D. N. y Presidente de la Sala Capitulante por cinco años consecutivos.

Ha ocupado diferentes posiciones como son: Vicepresidente para América Latina de la Internacional de Educación, Pte. de la Corriente Profesional Salomé Ureña de Henríquez, Consultor de Naciones Unidas para el Plan Decenal de la Educación Dominicana, Asesor de la Liga Municipal Dominicana y Abogado en Ejercicio de los Tribunales de la Rep. Dom. Reconocido como **“Profesor Meritísimo”** de la UASD.

Ha escrito diferentes obras, entre ellas citamos: *Manual Sobre Orden Parlamentario* (1981), *Aplicación de Teoría Sinergia a la Escuela de Derecho de la Universidad Central Dominicana Estudios Profesionales UCDEP*, (1988), *Manual sobre Metodología de la*

*Investigación* (1988), *Estudio sobre Liderazgo y Poder en la República Dominicana* (1988), ensayo sobre la Planificación Curricular de la Educación en la República Dominicana (1989), colaboró para el *Liber Amicorum* a Allan Brewer-Carias, es de los integrantes del “Colectivo de Autores Iberoamericanos, El Estado Garantista y la Constitucionalización del Ordenamiento Jurídico”.

También podemos destacar los cursos sobre Legislación Laboral, Derecho Parlamentario (PUCMN), Derecho Constitucional (PUCMN), Procedimiento Civil (UASD), Derecho Penal (UASD), Derecho Electoral (UASD), Derecho Administrativo (UASD), Derecho Procesal Penal (UASD), Criminología (UASD), Legitimación de Tierra.

Así como Taller “La Jurisdicción Constitucional en Materia de Derecho de Extranjería”, Universidad Iberoamericana (UNIBE), “Curso Argumentación Jurídica y Construcción de Sentencias”, Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Conferencia “Derecho Procesal Constitucional”, Conferencia “Control de Convencionalidad y los Jueces Constitucionales”, Seminario “Derecho Administrativo y Constitucional”, Seminario – Taller “Buenas Prácticas para una Óptima Administración de Justicia Constitucional”, Curso “La Motivación y la Argumentación Interpretativa en la Justicia Constitucional”, Primer taller de “Planificación Estratégica” y Taller académico “Los Problemas de Control de Constitucionalidad desde el Derecho Penal y la Criminología”.





## Lino Vásquez Sámuel

### Juez Segundo Sustituto

**R**ealizó estudios doctorales en Sociedad Democrática, Estado y Derecho en la Universidad del País Vasco. Ha realizado maestrías en Derecho Procesal Penal, en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM); en Derecho Constitucional y Derecho Público, por la Universidad Castilla La Mancha (UCLM), España, donde también estudió Derecho Administrativo y Gestión Municipal, así como especialidad en Derechos y Libertades Fundamentales y en Derecho Constitucional

de la República Dominicana. Hizo maestría en Argumentación Jurídica en la Universidad de Alicante, España; y se especializó en Resolución Alternativa de Disputas en Loyola School of Law y Tulane Law School de New Orleans, Estados Unidos; y en Derecho Procesal Penal y Procesal Constitucional, por la Universidad de Costa Rica.

Es egresado de Derecho de las universidades Central de Estudios Profesionales y O & M, y en Educación, mención Ciencias Sociales, de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y de la Escuela Normal Félix Evaristo Mejía. Se ha desempeñado como profesor de postgrado y especialidades en la PUCMM y la UASD.

Cofundador del Instituto Caribeño para el Estado de Derecho (ICED) y del Instituto Dominicano de Derecho Constitucional (IDDEC). Ha sido consultor de organismos internacionales e instituciones públicas y privadas. Fue jurista miembro y secretario del Consejo Académico de la Escuela Nacional del Ministerio Público. Se desempeñó como ayudante fiscal de la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional (1996-2000). Fue, además, coordinador del Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ) y vicepresidente ejecutivo de la Comisión Nacional de Ejecución de la Reforma Procesal Penal (CONAEJ), desde donde impulsó el más amplio proceso de reformas institucionales en el sector Justicia, siendo la más relevante el apoyo al Proceso de Reforma Constitucional.

Autor de una amplia cantidad de obras, ha publicado doctrinas jurídicas en el ámbito público y participado en varias obras colectivas, entre ellas,

“Neoconstitucionalismo y Estado democrático de derecho”. Fue fundador y director de la revista especializada “Reforma Judicial”.



## Víctor Joaquín Castellanos Pizano

---

### Juez

---

**L**icenciado en Derecho de la PUCMM, posee una amplia formación adquirida en universidades dominicanas e internacionales. Realizó un doctorado en Derecho Privado en la Universidad de Niza, Francia, becado por el Gobierno francés; tiene una especialidad en Derechos Humanos de la Universidad de Tesalónica, Grecia; diplomado en Derecho Procesal Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y

un master para optar por el título de Magister en Derecho Constitucional, concentración Jurisdicción Constitucional en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) con doble titulación de la Universidad Castilla-La Mancha (UCLM), España. Prepara la tesis de su segundo doctorado con la Universidad de Castilla-La Mancha.

Fue miembro de la Comisión de Actualización del Código Civil Dominicano; formó parte de la Comisión Oficial de Revisión y Actualización del Código Civil y fue miembro de la Comisión para Asesorar la Cámara de Diputados en el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales en 2011.

Ejerció la abogacía durante 31 años. Desarrolló una intensa labor como catedrático a nivel de grado y posgrado. Fue director del Departamento de Ciencias Jurídicas de la PUCMM por diez años, y cofundador de la primera maestría en Ciencias Jurídicas en dicha universidad. Fundó la maestría y el doctorado en Derecho Comparado e Internacional de los Negocios, con universidades francesas y la maestría y doctorado en Derecho Constitucional con la universidad española de Castilla-La Mancha.

Ha publicado decenas de ensayos y artículos en periódicos y revistas nacionales e internacionales, así como “La responsabilidad civil extracontractual en caso de incendio”, estudio comparado de derecho francés, español, italiano y dominicano y el libro “Instituciones de derecho civil”.

Fue presidente de la Academia Dominicana del Derecho y es miembro de número de la Academia de Ciencias de la República Dominicana y ha recibido importantes distinciones y

reconocimientos, entre los que destaca el título de Caballero de la Orden Nacional del Mérito otorgado por el Gobierno francés mediante decreto del presidente Jacques Chirac (2006).



## José Alejandro Ayuso

### Juez

**L**icenciado en Derecho, Magna Cum Laude, de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU); Certificado de Reconocimiento de la Fundación Universitaria Dominicana, Inc. a la excelencia académica, 1986. Máster en Derecho Constitucional y Derecho Público de la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), España, 2012. Máster (D.E.A) sobre el Derecho del Desarrollo, Universidad René Descartes (Paris V), 1989. Máster en Derecho Internacional, Universidad de Derecho, Economía y Ciencias de

Aix-Marseille. Aix-en-Provence, Francia, 1988.

Ha ocupado importantes funciones públicas y en organismos internacionales, entre las que destacan: viceministro de Relaciones Exteriores, subconsultor Jurídico del Poder Ejecutivo, asesor del Senado de la República y del Ministerio de Industria y Comercio, director legal de las Empresas Distribuidora de Electricidad Edesur y Edenorte, y consultor de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como coordinador técnico del proyecto de Reforma Institucional Modernización de la Gestión de la Secretaría del Estado de Relaciones Exteriores.

En el ámbito académico, ha sido profesor de Derecho Internacional Económico y de la Integración a nivel de postgrado y Coordinador de la Maestría en Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), así como docente en el Postgrado de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); en la Maestría de Estudios Diplomáticos de la Universidad Católica de Santo Domingo (UCSD), y ha impartido la materia Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en la Universidad APEC. Es miembro fundador y actual tesorero del Instituto Dominicano de Derecho Constitucional (IDDEC), y presidente ejecutivo de la Fundación Equidad, Inc. ([www.equidad.org.do](http://www.equidad.org.do)), entidad dedicada a promover la cultura constitucional en el país.

En el 2011 fue publicado su libro *La Constitución, Derecho Internacional*

*e Integración Supranacional.* También ha participado en obras colectivas con los ensayos: *Una mirada actual a la crisis del Estado Nacional la luz del constitucionalismo global y garantista* de Luigi Ferrajoli; *Constitucionalidad de las primarias abiertas y sus efectos positivos para la democracia de partidos;* y *Eficacia del control previo de los tratados*

*internacional para preservar el orden constitucional.* También es co-autor de la obra *Nuestra Constitución. Guía para entender la Constitución Dominicana.*

Actualmente es Magistrado miembro del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, designado por el Consejo Nacional de la Magistratura en fecha 12 de Diciembre de 2018.



**Alba Luisa Beard Marcos**

---

**Jueza**

---

**E**specialidad en Justicia Penal Constitucional por la Universidad Francisco de Paula Santander (Bogotá, Colombia), país donde hizo estancia internacional sobre Justicia Penal Constitucionalizada; diplomados en Derecho Procesal Penal y en Derecho Procesal Constitucional en la Universidad San Andrés (Buenos Aires, Argentina) y Estudios en Derecho Constitucional en la Escuela Nacional de la Judicatura, donde hizo su actualización en 2013.

Ha participado en el Congreso Internacional sobre Justicia

Constitucional en la Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional en Bogotá en 2018, en el Congreso sobre Derecho Procesal Constitucional “Nuevos retos en la litigación constitucional” (Universidad del Rosario en Bogotá, 2018); el Congreso sobre la XXII Reunión de Trabajo sobre Derecho Constitucional organizado por el Tribunal Constitucional dominicano (2015), entre otros congresos y seminarios.

Ejerció como abogada en materia penal, civil, laboral y administrativa en el bufete Dr. Montero y Asociados; procuradora fiscal adjunta del Distrito Nacional (2003-2005) y como juez de ejecución de la pena, de juicio y de instrucción en la sala penal de Niños Niñas y Adolescentes (NNA), así como en la sala civil de NNA y en el Cuarto Juzgado de Instrucción. Su experiencia abarca las áreas civil y laboral y el área inmobiliaria. Fungió como juez del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central hasta su designación como miembro del Pleno del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, el 12 de diciembre de 2018.

Ha impartido clases de Derecho Inmobiliario, Derecho Procesal Civil y Derecho Penal a nivel de maestría en la UASD; también ha dado clases en la PUCMM, la Católica Santo Domingo, Unicaribe, Escuela Nacional de la Judicatura, el Comisionado de Apoyo y Modernización de la Justicia, el Colegio de Abogados, y coordinado las maestrías en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional y en Derecho Inmobiliario en la UFHEC así como el Primer Diplomado Internacional

en Derecho Procesal Constitucional. Coordinó el Primer Congreso Internacional sobre Reestructuración y Liquidación Empresarial (Universidad Interamericana de Puerto Rico, 2016).

Ha publicado La acción civil accesoria a lo penal en el Código Procesal Penal (2010), la monografía Órgano para la protección de los derechos del ciudadano (PUCMM, 1997), ponencias y artículos sobre temas legales.





## Manuel Ulises Bonnelly Vega

---

### Juez

---

**N**acido en Santiago de los Caballeros. Realizó sus estudios primarios, intermedios y secundarios en su ciudad natal.

**Formación Profesional:** Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) (1994).

**Estudios de Postgrado:** Máster en Derecho Societario y Comercial de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Recinto de Santiago (1997-1999). Doctor en Derecho

mención Derecho Penal, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina (2010).

**Labor Docente:** A nivel de Licenciatura y de Postgrado: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Procedimiento Penal y Derecho Penal, desde 1994, Facilitador de varias asignaturas en la Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ) 1999-2013, Facilitador de varias asignaturas en la Escuela Nacional del Ministerio Público (ENMP) 2002-2015.

**Proyectos Académicos y de Investigación:** Coordinador de la Maestría en Derecho Procesal Penal (PUCMM) 2007-2009, Coordinador de la Maestría en Ciencias Penales (PUCMM) 2009-2012. Miembro de la comisión redactora de la ley 278-04 sobre la implementación de la reforma procesal penal (2004); Miembro de la Comisión Redactora del Proyecto de Ley sobre Juicios de Extinción de Dominio (2010). Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Penal. Capítulo Dominicano (actual)

**Experiencia Laboral:** Ejercicio Privado de la profesión (1994-1998); Juez del Primer Juzgado de la Instrucción del Distrito Judicial de Santiago (1998-2001); Juez Coordinador de los Juzgados de la Instrucción del Distrito Judicial de Santiago (2001-2006) Juez de la Tercera Sala de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional (2006-2013) Ejercicio Privado de la profesión (2013-2020); Juez del Tribunal Constitucional (desde enero de 2021).

**Publicaciones:** Co-autor del libro Código de Procedimiento Criminal

Dominicano Anotado, con doctrina y jurisprudencia integrada, PUCMM (1996), Constitución dominicana comentada. Santiago de los Caballeros, (1996). Código Penal dominicano y Legislación Complementaria. Compilación. Editorial Nuevo Diario (2002). Código Procesal Penal con Comentarios. Editorial Almanzor González Canahuate, (2002) El debido proceso en la etapa de transición. Editorial

Nuevo Diario (2004), Introducción al Derecho Procesal Penal Dominicano. Obra de Alberto Binder localizada y adaptada por Manuel Ulises Bonnelly Vega y Ramón Núñez (2008). La Extinción de Dominio o Confiscación Civil de Bienes (2011). Lo que yo vi: Páginas de Historia Contemporánea (1895-1958), Compilación y documentación de la memoria del Lic. Agustín Acevedo Fabián. (2017).



## Justo Pedro Castellanos Khoury

**Juez**

**N**ació en Santo Domingo. Egresado de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña. Ha cursado varios programas de posgrado en educación superior y en derecho, en universidades españolas, mejicanas, cubanas y colombianas. Fue procurador general adjunto en 1996 y participó en el diseño e implementación del Departamento de Prevención de la Corrupción en 1997, del cual fue primer director.

Fue profesor de varias asignaturas de Derecho en la Universidad Iberoamericana (Unibe) y en la Universidad APEC (Unapec) fue director y decano de Derecho, vicerrector académico y rector. Ponente en numerosos eventos nacionales e internacionales sobre educación superior, combate a la corrupción pública y justicia, ha publicado artículos y ensayos, y los libros “Antología del pensamiento de Juan Bosch” (1994), con dos reediciones ampliadas (1999 y 2009), y “En la universidad” (2014). Es el compilador de la obra “La sentencia 168-13. Antología de una defensa esencial”, publicada por el Tribunal Constitucional (2014).

Ha sido presidente de la Asociación Dominicana de Rectores de Universidades (ADRU) y miembro de la Comisión Ejecutiva del Consejo Económico y Social; también, de los consejos directivos y de administración de la Comisión para la Reforma de la Empresa Pública (CREP), de la Corporación Estatal de Radio y Televisión (CERTV) y de la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción, entre otras entidades nacionales y extranjeras.

Fue el coordinador general de la X Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, realizada en Santo Domingo en el 2014; co-coordinador del Segundo Congreso y coordinador del Cuarto Congreso Internacional sobre Derecho y Justicia Constitucional, organizados por el Tribunal Constitucional en 2014 y 2018, respectivamente. En la actualidad es el coordinador de la comisión organizadora del Mes de la Constitución que

realiza el Tribunal Constitucional cada noviembre; miembro del Consejo Editorial de la “Revista Dominicana de Derecho Constitucional”, órgano

científico del Tribunal Constitucional; y es, además, presidente del Consejo de Directores de Acción Pro Educación y Cultura (APEC).



## Domingo Gil

### Juez

**D**octor en derecho social (mención très honorable avec éloge spécial du jury), Universidad de Estrasburgo, Francia; especialidad en derecho judicial, Escuela Nacional de la Judicatura; Máster sobre la Protección de los Derechos Humanos, Universidad de Alcalá de Henares, España; Licenciado en Derecho (cum laude), Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM); Máster en Derecho Constitucional (título dual) por la PUCMM

y Universidad de Castilla –La Mancha –UCLM–, España.

Fue Fiscalizador ante el Juzgado de Paz de Licey al Medio (1978); Profesor en PUCMM desde enero de 1983; Juez en la Corte de Trabajo de Santiago, (1992 -2018); Coordinador académico de la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, PUCMM (1996 -2009); Facilitador de Derecho Constitucional en Escuela Nacional de la Judicatura (2003 y 2004).

Publicaciones: “La responsabilidad Penal de las personas morales” (memoria para obtención de la licenciatura en Derecho, PUCMM, 1978); «La représentativité des organisations syndicales et la convention collective» (memoria para la obtención del DEA, Universidad de Estrasburgo, 1981); «Le régime de l’assurance garantie des créances salariales” (tesis para la obtención del doctorado en Derecho Social, Universidad de Estrasburgo, 1982); “La Constitución como norma” (ensayo), en Curso de Garantías constitucionales, Escuela Nacional de la Judicatura, 2000; “El proceso laboral a la luz del debido proceso” (libro). Ha escrito, además, numerosos ensayos sobre derecho del trabajo, derecho de la seguridad social, teoría del derecho y derecho constitucional.

En el año 2014 fue reconocido por la Universidad Iberoamericana (UNIBE) como el profesor del año en derecho constitucional.

En enero de 2017 recibió la “Orden al Mérito del Poder Judicial”, otorgado por el Consejo del Poder judicial.



## María del Carmen Santana de Cabrera

---

### Jueza

---

**E**gresada de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Magister en Derecho Constitucional y Máster en Derecho Constitucional y Libertades Públicas con doble titulación de la Universidad Castilla-La-Mancha, España y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, con publicación de su trabajo de investigación en la biblioteca de la Universidad Castilla-La Mancha sobre el Debido Proceso de Ley. Además,

tiene un Postgrado en Derecho del Trabajo y Seguridad Social realizado en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y Postgrado sobre los Derechos y Libertades Fundamentales en la Nueva Constitución de la República Dominicana en la Universidad Castilla-La Mancha, España.

En Derecho Constitucional, ha realizado cursos como El Control de la Constitucionalidad de las Leyes, en la ciudad de Cádiz, España, así como también Curso Internacional de Derecho Constitucional y Administrativo, en la Universidad de Salamanca, España. Agregando también a su formación profesional, ha cursado sobre el Análisis de los Precedentes Constitucionales y su Utilización en la Fundamentación de la Sentencia y sobre el Control de la Constitucionalidad de las Leyes.

Su carrera judicial inicia desde el año 1998 siendo Jueza de Paz, más adelante, ocupa las posiciones de Jueza del Primer Juzgado de la Instrucción, Jueza Titular de la Segunda Sala Penal del Juzgado de Primera Instancia, Jueza Presidenta de la Cámara Penal de los Juzgados de Primera Instancia, Jueza Presidenta del Tribunal Colegiado de Primera instancia y Jueza Miembro de la Segunda Sala de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santiago, todos los mencionados, en el Departamento Judicial de Santiago. Al momento de su elección como Jueza del Tribunal Constitucional, se desempeñaba como Jueza Miembro de la Segunda Sala de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santiago.

Es miembro Fundadora de la Red Latinoamericana de Jueces de Iberoamérica (REDLAJ), creada en Barcelona, España, en la cual formó parte del Consejo Directivo. De igual manera, actualmente es miembro de la

Unión Iberoamericana de Jueces, entidad que se dedica a establecer vínculos entre jueces que integran el sistema judicial de los países de habla hispana y portuguesa.



## Miguel Valera Montero

### Juez

**E**gresado de Derecho, Summa Cum Laude, de la Pontificia Universidad Católica Madre & Maestra, CSTA, y Master of Laws (LL.M.) en el University of Houston Law Center (Becario Fulbright).

Abogado en ejercicio hasta su designación, habiendo concentrado su práctica en las áreas de derecho tributario, derecho constitucional, derecho administrativo, litigios civiles y comerciales, contratos y derecho corporativo.

Miembro fundador y del Consejo Directivo del Instituto Dominicano de

Derecho Constitucional (IDDEC). Árbitro del Centro de Resolución Alternativa de Controversias de la CCPSD (2009 – 2018) y miembro de su Bufete Directivo (2012). Miembro del Consejo de Redacción de la Revista Estudios Jurídicos (2000-2002).

Docente a nivel de grado y posgrado en la Pontificia Universidad Católica Madre & Maestra, Recintos Santiago y Santo Tomás de Aquino, en las Maestrías de Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales PUCMM-CSTI y Universidad Castilla-La Mancha (2008); Regulación Económica (2010–2012); y Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, (2018-2019).

Es autor de los libros El Control Concentrado de la Constitucionalidad en la República Dominicana (1999); Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial: Selección y Clasificación de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana en materia Constitucional (1910-2012) (2013); y Los Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales en la Constitución de 2010 (2012).

Ha colaborado en varias obras colectivas, entre ellas, La Doctrina Constitucional y Administrativa del Estado Social y Democrático de Derecho (2016); Constitución, Justicia Constitucional y Derecho Procesal Constitucional (2014); Presidencialismo y Democracia en la Sociedad Dominicana (1994-2010) (2012); Constitución Comentada 2010 (2011).

Ha publicado varios artículos, entre los cuales cabe destacar: Breve reseña e hitos históricos del control de constitucionalidad en la República Dominicana (2016); Acción directa de



inconstitucionalidad y derogación implícita de leyes (2015); Aspectos esenciales de la acción directa de inconstitucionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (2013); La Suprema Corte y el Control Previo de

la Constitucionalidad (2002); La Presunción de Constitucionalidad (2001); Inconstitucionalidad Sobvenida (2001); Autoridad de la Cosa Juzgada y Control de la Constitucionalidad (2000).



## José Alejandro Vargas Guerrero

---

**Juez**

---

Consagrado a las funciones judiciales y al estudio del Derecho, el magistrado José Alejandro Vargas

Guerrero es licenciado en Derecho con estudios de grado en la Universidad Eugenio María de Hostos y de postgrado en “Procedimiento Civil” (2004-2005) y en “Derecho Penal” (2003, Escuela Judicial de Costa Rica).

Realizó maestrías en “Derecho Penal” (2010, Universidad Autónoma de Santo Domingo); en “Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales” (2010, Universidad Católica Madre y Maestra) en “Derechos y Libertades Fundamentales y sus Garantías” (2012, Universidad Castilla-La Mancha) y también tiene una maestría en Derecho Administrativo (con doble titulación con la Universidad de Salamanca).

Vargas, oriundo de La Vega, es juez, escritor, ingeniero, periodista, locutor y catedrático. Inició su carrera judicial en 2005 y ocupó las posiciones de juez de paz del Tribunal Especial de Tránsito del Distrito Nacional (2005), juez de primera instancia del Juzgado de Atención Permanente (2007) y juez coordinador de los Juzgados de Atención Permanente del Distrito Nacional (2017).

Es miembro fundador del Colegio Dominicano de Periodistas y miembro del Colegio de Abogados de República Dominicana.



## Eunisis Vásquez Acosta

### Jueza

**N**acida en Nagua, Provincia María Trinidad Sánchez. Ha ejercido durante más de treinta y cinco años servicios sociales y caritativos a través de la iglesia católica. En el ámbito familiar, la magistrada es madre de dos hijos: Eduardo Núñez Vásquez y Monserrat Vásquez Hernández; muy entregada a su familia y con acentuada actitud de protección a la misma, que expresan las virtudes humanas bien arraigadas que posee.

Licenciada en Derecho, de la Universidad Nacional Pedro Henríquez

Ureña (UNPHU); Especialista en Derecho Civil en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD); Maestría en Derecho Privado Francés, en la Universidad Pantheon Assas Paris II; y, una Especialidad en “Justicia Constitucional, Interpretación y Aplicación de la Constitución”, en la Universidad de Castilla La Mancha (Toledo), España, en el año 2006. También ha realizado estudios de Maestría en Derecho Constitucional, en la Universidad Iberoamericana (UNIBE) y Maestría en Derecho de la Administración del Estado con doble titulación: Universidad de Salamanca (España) e Instituto Global de Altos Estudios.

Ha participado en diversos diplomados, cursos, talleres, y seminarios en las materias de Derecho Civil, Derecho Procesal Civil, Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional, y Derecho Administrativo; tanto en el país como en el extranjero. También ha realizado diplomados religiosos, en el Centro Bíblico Teológico Pastoral para América Latina y el Caribe (CEBIPETAL). En el campo propiamente judicial, inició su carrera como suplente de Juez de Paz y fue Jueza de carrera del Poder Judicial, desde el año 1997 hasta el 2021, donde ocupó diversas posiciones y cargos del escalafón judicial: Juez de Paz de la Tercera Circunscripción del Distrito Nacional; Juez de Instrucción de la Séptima Circunscripción del Distrito Nacional; Juez de la Cámara Civil y Comercial de la Segunda Circunscripción del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional; y Juez de la Primera Sala de la Corte de Apelación

del Distrito Nacional; siendo su último nombramiento como Juez Presidente de la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

En otro ámbito profesional destacado, mediante Decreto núm. 1-20 del 10 de enero de 2020, fue nombrada Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria de la República Dominicana ante la Santa Sede, siendo la primera mujer dominicana que desempeña esa función, razón por la cual solicitó una licencia en el Poder Judicial. Como embajadora realizó una meritoria labor, tanto en la misión propia ante la Santa Sede como en la organización material y del personal de la propia embajada, así como en la ampliación y normalización de relaciones con otras embajadas. El 26 de enero de 2021 fue designada, por el Consejo Nacional de la Magistratura, como jueza del Tribunal Constitucional; posición que ocupa en la actualidad.

Ha sido reconocida por el Poder Judicial, entre otros, por el presidente de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) y del Consejo del Poder Judicial (CPJ) y por los Embajadores Latinoamericanos y del Caribe (GRULAC) acreditados ante la Santa Sede, se destacó su misión como embajadora de la República Dominicana ante la Santa

Sede; el Ayuntamiento de Nagua la distinguió con el mérito “*En Honor a María Trinidad Sánchez*”.

Ha ejercido como docente, como catedrática, de las “Maestrías en Derecho Civil y Procedimiento Civil”, en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), durante el decenio 2009-2019, y ha impartido la asignatura “Práctica Jurídica y Judicial I”, en la Universidad Iberoamericana (UNIBE). La magistrada Vásquez Acosta, es coautora del libro “*Derechos y Garantías: Seis aproximaciones al estudio de la cuestión*”.

Apoya organizaciones cívicas, en el campo de la filantropía, desarrollando el altruismo y la vida de entrega, como esencia personal; dentro de las organizaciones con las que se relaciona, podemos citar las siguientes: *Peregrino de Schoenstatt*; *Movimiento de Emaús Mujeres*; *Las Manos de María*; y *el Comité de Damas de Apoyo al Arzobispado de Santo Domingo (CODARZSAD)*. Es miembro de la fundación dominicana “*Dr. Ramón Tallaj*”; entidad sin fines de lucro, que apoya a jóvenes con talentos comprometidos en sus estudios universitarios, en el área de la medicina, y asesora a diversas instituciones en el área de la salud, así como a otras entidades religiosas.



## Grace Ventura Rondón

---

### Secretaria

---

**A**bogada egresada de la Pontificia Universidad Católica Madre & Maestra, Santo Domingo, con honor

Magna Cum Laude. Ha cursado diversos estudios, entre los que se destacan: la Maestría en Derecho Civil Francés en la Universidad Panthéon-Assas Paris II, Francia, 2008, mención Bien; y Master en Derecho de la Administración Estado en el Instituto Global de los Altos Estudios en Ciencias Sociales (IGLOBAL).

Se ha desempeñado profesionalmente como Abogada Asociada en la firma Jiménez |Cruz| Peña; asesora para la Reforma Constitucional de 2010 en el Senado de la República Dominicana; fungió como coordinadora de Letrados en el Tribunal Constitucional durante 6 años, así como asesora legislativa a distintas asociaciones del sector privado. Actualmente es la Secretaria del Tribunal Constitucional.

Es autora de las publicaciones “Legislación sobre el Soborno en el Comercio y la Inversión”, en la revista AMCHAM-DR, 2007, “Ponderaciones sobre el Proyecto de Ley de Transparencia y Revalorización Patrimonial”, en Acento, 2020, y “Ley de Transparencia y Revalorización Patrimonial: vigencia y necesaria aplicación”, en Acento, 2020.



## Noticias destacadas





## Tribunal Constitucional celebra décimo primer aniversario reafirmando la protección de la soberanía y la nacionalidad

Enero

**E**n su décimo primer aniversario, el Tribunal Constitucional (TC) realizó la Audiencia Solemne de Rendición de Cuentas en la que su presidente, magistrado Milton Ray Guevara, afirmó que, con su labor jurisprudencial,

esta alta corte ha protegido y seguirá protegiendo la soberanía y la nacionalidad dominicanas.

«La protección de la dominicanidad por parte del tribunal solo ha sido en defensa de la soberanía. Se ha manifestado también al establecer los perfiles de adquisición de la nacionalidad, reconocer el carácter único e invariable del himno nacional, proteger y reconocer los derechos fundamentales que defienden la Constitución y el Estado de derecho, así como cuidar del patrimonio cultural e histórico de la nación», destacó.

Durante su alocución, el magistrado Ray Guevara se refirió a sentencias como la TC/0168/13 y la TC/0315/15, que reafirman ese compromiso que asumió el Pleno de jueces desde la creación del TC.

En el marco de la audiencia solemne, celebrada en la sala augusta de la Suprema Corte de Justicia,



el presidente del TC resaltó que la alta corte ha desarrollado una labor extraordinaria que se resalta en dos vertientes: la jurisdiccional y la pedagógica.

Se mostró a favor de que la enseñanza de la Constitución en los centros educativos del país desde el nivel inicial hasta la secundaria «deje de ser una asignatura pendiente», y afirmó que la formación en esta materia debe ser integral y transversal y que los menores de edad deben contar con herramientas para exigir que cese la violación de sus derechos.

Destacó la reciente inauguración y puesta en operación de la Legación de la Secretaría del TC en Santiago de los Caballeros, así como el inicio de un procedimiento para eficientizar el proceso de remisión y recepción de los expedientes.

Recordó la importancia de mantener vivos los postulados del padre de la patria Juan Pablo Duarte, entre los que mencionó: «La nación dominicana es libre e independiente y no es ni puede ser jamás integrante de ninguna otra potencia, ni el patrimonio de familia ni persona alguna propia ni mucho menos extrañas».



## Tribunal Constitucional recibe certificado de sistema de gestión antisoborno

Febrero

El Tribunal Constitucional dispone de un sistema de gestión conforme a la norma ISO 37001-2016, que fortalece los controles para realizar actividades dentro de su alcance de la gestión jurisdiccional, administrativa, financiera, del talento humano, de control, de evaluación, de tecnologías de la información y comunicación, de planificación y fortalecimiento institucional, así como de seguridad.

Así lo establece el certificado del Sistema de Gestión Antisoborno que garantiza que la institución dispone de los controles financieros y no financieros necesarios para mitigar los riesgos de soborno, el cual recibió el magistrado presidente del TC, Dr. Milton Ray Guevara, junto a la recertificación de la Carta de

Servicios del TC hacia los Ciudadanos, de manos del director de Aenor Dominicana, Ariel Espejo.

Durante el acto, el magistrado presidente dijo sentirse satisfecho de que el TC sea el primer tribunal que alcanza ese logro, lo que, según afirmó, refleja la voluntad de la entidad de sentar las bases para prevenir y sancionar, cuando sea necesario, cualquier conducta inapropiada que se pueda producir en esta institución que tiene la obligación de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

«Esta certificación antisoborno servirá para seguir avanzando, para seguir trillando un camino en el que



el poder jurisdiccional está llamado a dar el ejemplo, porque si va a juzgar las conductas inapropiadas debe dar el ejemplo, tener una conducta apropiada, y estas son reglas que demuestran la modernización y el sentido de compromiso que tiene el TC», resaltó.

El director de Aenor sostuvo que se trata de un peldaño más en el camino que deberá seguir recorriendo el TC

como ejemplo de un ente administrador de justicia en beneficio del pueblo dominicano, defendiendo el Estado social y democrático de derecho y la dominicanidad e inmortalidad de la República Dominicana.

El Tribunal Constitucional ha sido la primera corte del país en certificarse en la norma ISO 9001-2015 sobre sistema de gestión de la calidad.

## Reunión del Buró de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional

Marzo

**E**l presidente del Tribunal Constitucional, doctor Milton Ray Guevara, participó en calidad de representante de las Américas en la 20.<sup>a</sup> reunión del Buró de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional, a la que asistieron representantes, presidentes y jueces de tribunales, cortes constitucionales, asociaciones y consejos

ligados al quehacer constitucional en todo el mundo.

En el encuentro participaron el representante de Indonesia, Daniel Yusmic, juez de la Corte Constitucional de ese mismo país; por África, Omar Belhadj, presidente de la Corte Constitucional de Argelia; por Asia y Oceanía, Basri Bağcı, juez de la Corte Constitucional de Turquía, y por Europa, Aldis Lavinš, presidente de la Corte Constitucional de Letonia.

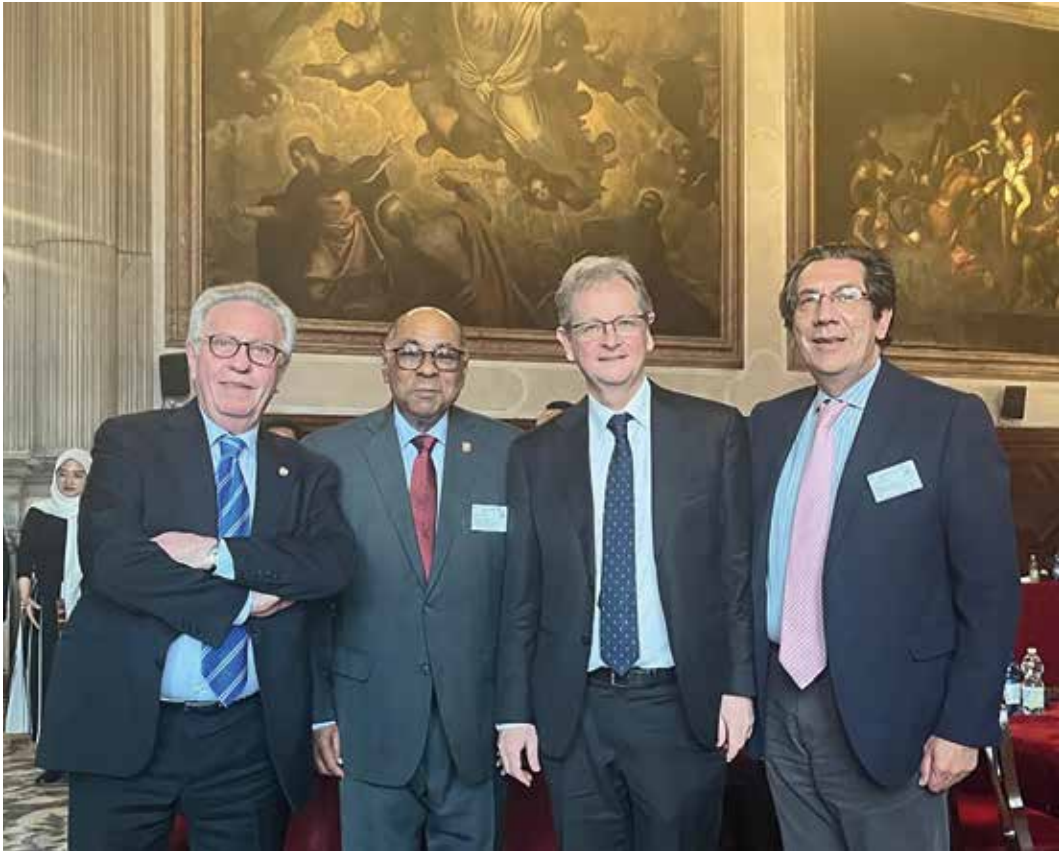
También. Namjil Chinbat, presidente de la Corte de Mongolia, representando la Asociación de Cortes Constitucionales de Asia; Mamadou Badio Camara, presidente del Consejo Constitucional de Senegal, en nombre de la Asociación de Cortes Constitucionales de Países Francófonos de África, y presidente del buró; y Domnica Manole, presidenta de la Corte Constitucional de la República de Moldavia, por la Conferencia de Cortes Constitucionales de Europa.



El presidente de la Conferencia Iberoamericana y juez del Tribunal Constitucional de España, Enrique Arnaldo Alcubilla, representó la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional, y Tarek Abdelkader Abdallah a la Unión de Cortes y Consejos Árabes.

En esta 20.<sup>a</sup> reunión del Buró de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional, la Conferencia de Cortes Constitucionales de Países de Lengua Portuguesa estuvo representada por Lúcia Da Luz Ribeiro, presidenta de la Corte Constitucional de Concejo de Mozambique.

La participación del magistrado Ray Guevara formó parte de la agenda que agotó por Europa, que incluyó la firma de varios acuerdos y la presentación de la charla «Experiencia comparada de los tribunales constitucionales español y dominicano», dirigida a letrados del Tribunal Constitucional español, en la que se refirió a los inicios de esta alta corte y respondió preguntas sobre temas de interés de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana.



## Histórica visita de jueces del Tribunal Constitucional a la ciudad de Nueva York

Abril

Los jueces del Tribunal Constitucional realizaron una visita histórica a la ciudad de Nueva York como parte de una agenda que busca promover la cultura constitucional en la población dominicana radicada en esa urbe, además de dar a conocer el arduo trabajo que desarrolla el TC a favor de la sociedad.

La delegación estuvo encabezada por el magistrado presidente, Dr. Milton Ray Guevara, acompañado por los magistrados Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto del presidente y coordinador del encuentro, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, la jueza María del Carmen Santana de Cabrera, los jueces Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero, la jueza Eunisis Vásquez Acosta y la secretaria Grace Ventura Rondón.

Los magistrados visitaron las instalaciones de la Corte de Apelaciones del estado de Nueva York, ubicada en Albany, en un encuentro que sirvió para promover el acercamiento y fortalecer el intercambio con sus homólogos de las cortes supremas. Allí fueron recibidos por el juez principal interino, Anthony Cannataro.



También realizaron una visita de cortesía a las oficinas del consulado de Nueva Jersey, donde fueron recibidos por el cónsul Ángel Aníbal Pichardo Acosta. Además, firmaron dos acuerdos de cooperación interinstitucional: el primero con el Consulado General en Nueva York, con el que decidieron elaborar una estrategia basada en temas puntuales que serán desarrollados de manera conjunta, y el segundo con el John Jay College of Criminal Justice, centro de estudios superiores enfocado en justicia penal y forense estadounidense, con el que acordaron impulsar proyectos de investigación e innovación, así como organizar actividades académicas y formativas.

En el recorrido, durante una sesión del Pleno del Senado de Nueva York, jueces y juezas del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, encabezados por su

magistrado presidente, fueron reconocidos por su trayectoria y el trabajo que realizan a favor de la democracia constitucional.

La audiencia estuvo encabezada por el senador neoyorquino Luis Sepúlveda, anfitrión en Albany y quien propuso la Resolución 545, que reconoce las contribuciones excepcionales de los dominicanos residentes en Nueva York a través del trabajo educativo, así como de la defensa del derecho constitucional y de los derechos de las minorías.

Antes de recibir las distinciones, el Dr. Milton Ray Guevara dictó la conferencia «Génesis del Tribunal Constitucional de la República Dominicana y datos relevantes sobre doble nacionalidad en la Constitución dominicana», en la sala de audiencias del Senado del estado de Nueva York, en Albany, ante asambleístas electos.





## Tribunal Constitucional recibe notificación de certificación del Sistema de Gestión Ambiental de la norma ISO 14001:2015

Mayo

Como reconocimiento al cumplimiento de los requisitos del sistema de gestión bajo la norma ISO 14001:2015, el Tribunal Constitucional recibió la notificación de la certificación del Sistema de Gestión Ambiental GA-2023/0106 que otorga el ente acreditador Aenor Dominicana.

Yolanda Villaseñor Sebastián, directora de Aseguramiento Técnico y Calidad de Aenor, manifestó su satisfacción por la decisión tomada, ya que esta certificación fortalece el compromiso que tiene este órgano jurisdiccional de proteger y conservar el medioambiente, establecido en el artículo 67 de la Constitución.

La norma ISO14000 colabora con la implementación de una cultura de respeto al medio ambiente a través del establecimiento de hábitos sobre la correcta disposición de los residuos y toma de conciencia de las actividades realizadas.

Además, su establecimiento evidencia la manera objetiva en que se maneja el TC en el

cumplimiento de los requisitos legales y otros aplicables para el desarrollo de sus operaciones jurisdiccionales y administrativas.

Para obtener esta certificación, el TC se sometió a un proceso que incluyó un plan interno que comenzó con la capacitación de todo el personal involucrado en los aspectos relacionados con el medioambiente.

Los pasos agotados fueron: la elaboración y aprobación de un perfil del proyecto, el plan de implementación de la norma, la definición y el establecimiento del alcance para el sistema de gestión ambiental, así como la creación y actualización de los documentos en materia ambiental para la administración de los procesos, la identificación de los mecanismos de seguimiento y medición, la realización de una auditoría interna y otra externa, entre otros procesos.



## Ganadores de la Competencia de Litigación

Junio

Tras la participación en una serie de audiencias simuladas, el Tribunal Constitucional dio a conocer a los ganadores de la I Competencia de Litigación Interuniversitaria en la que participaron estudiantes de Derecho de distintas universidades.

Los ganadores de la competencia en la que se debían preparar y defender los argumentos con base en un caso hipotético fueron el equipo de Khalil Veras Etanislao y Antomyl Novo Sánchez, de la Universidad Iberoamericana (UNIBE), en primer lugar; y el equipo integrado por Rosmery Richard Jones y Marcos Ozuna Peguero, de la Universidad Central del Este (UCE), en segundo lugar.

Además, el TC reconoció el trabajo de los 32 equipos pertenecientes a 16 universidades, los cuales demostraron conocimientos de la normativa nacional e internacional y del procedimiento constitucional.

El magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega, propulsor de esta competencia, felicitó a todos los participantes por el esfuerzo y dedicación que demostraron:



«Al mirar el entusiasmo con que se han dedicado a presentar sus argumentos en cada una de las rondas efectuadas a lo largo de esta semana, no puedo hacer otra cosa que sentir orgullo y afirmar que, como dice la expresión, “no todo está perdido”».

El objetivo de este concurso, cuya fase final se desarrolló durante toda una semana, es promover la formación de los aspirantes a abogados,

principalmente los que están enfocados en la materia de litigio.

Esta primera versión de la competencia organizada por el Centro de Estudios Constitucionales (CEC), bajo la coordinación del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega y de la directora del CEC, Dra. Mayra Cabral, fue dedicada a Minerva Mirabal, abogada promotora del proceso de democratización del país.



## Enseñanza de la Constitución en la educación superior

Julio

Con el propósito de fortalecer las competencias de los futuros profesionales en el conocimiento de sus derechos y deberes, los fundamentos del ordenamiento constitucional dominicano, la formación social y cívica, los valores patrios y la convivencia pacífica en sociedad, el Consejo



Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCyT) aprobó a unanimidad la enseñanza de la Constitución en las instituciones de educación superior.

La votación tuvo lugar en presencia del presidente de esta alta corte, durante la tercera sesión ordinaria del CONESCyT, cuando el ministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT), Franklin García Fermín, formuló la propuesta de aprobación, que supone un hecho sin precedentes en la historia del organismo.

La propuesta fue secundada por el presidente de la Asociación Dominicana de Rectores de Universidades (ADRU), José Hazim Torres.

Antes de que se sometiera y aprobara el proyecto educativo, el magistrado Milton Ray Guevara se refirió a la importancia de instruir sobre la carta magna en las universidades, destacando que enseñar la Constitución es educar en democracia.

La iniciativa de impartir esa asignatura en las universidades surgió de la firma de un acuerdo de cooperación interinstitucional suscrito por esta alta corte y el MESCyT en el año 2021.

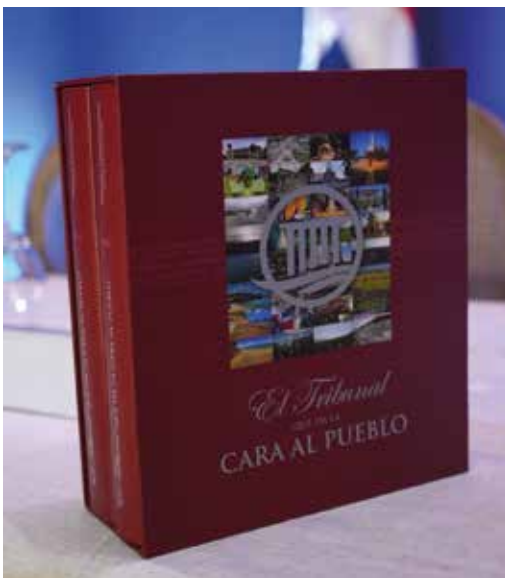


## Circulan tres obras de diferentes autores y temas

Agosto

**E**l Tribunal Constitucional puso en circulación tres obras que ofrecen un valioso aporte a la bibliografía jurídica nacional que complementa la labor de difusión de la Constitución.

Durante la actividad, que reunió a personalidades de diferentes sectores de la sociedad, se presentó *El tribunal que da la cara al pueblo*, que recoge las presentaciones de jueces que realizó esta alta corte por todas las provincias



del país, en cada una de las cuales un integrante del Pleno dictaba una conferencia magistral.

También se puso a circular el libro *Visión constitucional: sentencias comentadas del Tribunal Constitucional dominicano*, de la periodista y abogada Wanda Méndez, una recopilación de artículos publicados en su columna del periódico *Listín Diario* «Jurisprudencia Constitucional» desde agosto de 2012 hasta agosto de 2021, donde aborda fallos del TC relacionados con las áreas laboral, educativa, de seguridad social, inmobiliaria, de servicios públicos, de violencia de género e intrafamiliar, enfocados en divulgar el criterio jurisdiccional y en dar a conocer a los ciudadanos la forma de reclamar sus derechos constitucionales.

Asimismo, se puso a disposición del público el volumen *Derecho constitucional del trabajo: una visión iberoamericana*, del Dr. Óscar Hernández, que ofrece un enfoque lógico-jurídico orientado de manera exclusiva a la óptica constitucional del derecho del trabajo.

La puesta en circulación de las obras se llevó a cabo en el Auditorio Manuel del Cabral de la Biblioteca Pedro Mir, de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

## Tribunal Constitucional realiza Primera Feria Constitucional Internacional sobre la Familia y la Igualdad

Septiembre

**E**l Tribunal Constitucional celebró los días 28 y 29 de septiembre la Primera Feria Constitucional Internacional sobre la Familia y la Igualdad, en la que se dieron cita alrededor de dos mil personas.

La actividad fue organizada por la Comisión de Igualdad de Género de esta alta corte, que coordina la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, quien destacó el impacto de la feria para cultivar el principio de igualdad entre

hombres y mujeres y la importancia de la familia, además de aportar y servir de referente en el abordaje de temas de extrema sensibilidad.

«Sin duda, esto constituye una muestra fehaciente y veraz de que todos queremos aportar para concebir sociedades más justas y, por supuesto, garantistas, con espacios de diálogo como estos, que permiten la concientización, sensibilización e intercambio de ideas en procura de una vida libre de violencia», añadió.

El evento agrupó a expertos, jueces y representantes de altas cortes de Uruguay, España, Perú, Chile, Costa Rica y República Dominicana, quienes abordaron el tema de la familia y la igualdad desde diferentes ópticas.

El programa incluyó conferencias y coloquios; la presentación de las publicaciones *Mujeres de la historia dominicana. Un homenaje, Juezas de las altas cortes de la República Dominicana*



y *Comisión de Igualdad de Género. Discursos del presidente del Tribunal Constitucional de la República Dominicana*; el taller Periodismo con Perspectiva de Género, y una audiencia simulada con niños, niñas y adolescentes de diferentes centros educativos públicos y privados.

Entre los temas abordados durante la actividad estuvieron la masculinidad positiva, el ciberacoso, el respeto

de la dignidad de las personas frente a la libertad de expresión, la responsabilidad de los medios de comunicación en la proyección de la familia y la igualdad entre hombres y mujeres, las sentencias emblemáticas de cortes y tribunales constitucionales que protegen y garantizan la unión familiar, la niñez, adolescencia y la igualdad, así como el derecho constitucional a una vida sin violencia.



## Tribunal Constitucional celebra Primera Jornada Constitucional Ulises Francisco Espaillat en Santiago

Octubre

**D**urante tres días, jueces, abogados, académicos y estudiantes asistieron a la Primera Jornada Constitucional Ulises Francisco Espaillat, que realizó el Tribunal Constitucional en el recinto de la Pontificia Universidad

Católica Madre y Maestra (PUCMM) de Santiago.

Al encabezar el acto inaugural, el magistrado presidente, Dr. Milton Ray Guevara, aseguró que, con este tipo de actividades, poco a poco, esta alta corte ha despertado el interés de los dominicanos sobre la necesidad de conocer, respetar, amar y practicar los principios constitucionales.

La jornada, que tuvo como objetivo fomentar la cultura constitucional, reunió a destacados magistrados de altas cortes y catedráticos de España, Perú, Argentina, Venezuela y República Dominicana, e incluyó diversas actividades, que comenzaron con la conferencia del Dr. Allan Brewer-Carías, profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela.

Igualmente, participaron como expositores José Luis García, catedrático de Derecho Constitucional de la





Universidad de Castilla-La Mancha; César Landa, expresidente del Tribunal Constitucional de Perú; Manuel Aragón, magistrado emérito del Tribunal Constitucional del Reino de España; Manuel Valerio, abogado especialista en derecho público; Francisco Morales Saravia, presidente del Tribunal Constitucional del Perú; Gerardo Eto Cruz, magistrado emérito de ese tribunal; María Emilia Casas, expresidenta del Tribunal Constitucional del Reino de España, y Andrés Rosler, catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Entre los ponentes que participaron en los diversos paneles estuvieron Flavio Darío Espinal, Nassef Perdomo y Cristóbal Rodríguez, juristas y catedráticos de Derecho Constitucional de la PUCMM; el magistrado Domingo Gil, juez del TC; el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, primer sustituto del presidente de la Suprema Corte de Justicia; José Darío Suárez, abogado y catedrático; Amaury Reyes, catedrático de Derecho Constitucional de la PUCMM; el magistrado José Alejandro Ayuso, y la magistrada María del Carmen Santana de Cabrera.



## Instituciones de educación superior implementarán la asignatura de Educación Constitucional en 2024

Noviembre

Veinticinco instituciones de educación superior del país anunciaron que comenzarán a impartir la asignatura de Educación Constitucional en 2024, de acuerdo con informaciones ofrecidas por el Tribunal Constitucional (TC) y el Ministerio de Educación

Superior, Ciencia y Tecnología (MES-CyT) durante un acto encabezado por la vicepresidenta de la República, Raquel Peña; el presidente del TC, magistrado Milton Ray Guevara, y el titular del MESCyT, doctor Franklin García Fermín.

La Universidad del Caribe, la Universidad APEC y el Instituto Superior Especializado en Negocios a Distancia serán los primeros centros en incluir esta materia en todas sus carreras, tanto a nivel técnico superior como de grado, con lo que demuestran su compromiso con el fortalecimiento de la democracia del país y la excelencia en la formación de sus estudiantes.

Durante el acto, los representantes de estos centros recibieron una guía docente y un manual dirigido a los estudiantes que cursarán la asignatura, al igual que el Instituto Especializado de Estudios Superiores Loyola, Instituto Superior de Formación Docente



Salomé Ureña, Universidad Dominicana O&M, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Universidad Agroforestal Fernando Arturo de Meriño y Universidad Abierta para Adultos.

Completan la lista de los 25 centros de educación superior que impartirán la enseñanza de la Constitución los siguientes: Universidad Católica Tecnológica de Barahona, Universidad Central del Este, Universidad Católica Nordestana, Universidad Iberoamericana, Universidad Eugenio María de Hostos, Universidad Nacional Tecnológica, Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, Universidad INCE, Universidad de la Tercera Edad, Universidad Psicología Industrial Dominicana, Academia Superior de Ciencias Aeronáuticas, Instituto Superior Pedro Francisco Bonó, Instituto Técnico

Superior Mercy Jácquez, Escuela de Alta Dirección Barna Management School, Universidad Católica Tecnológica del Cibao e Instituto Técnico Superior Comunitario.

La instrucción sobre la Constitución en el ámbito de la educación superior representa un aporte significativo para la democracia del Estado dominicano, debido a que a través de ella se fortalecen las instituciones, se impulsa la ética profesional y la legalidad, y se estimula la participación activa de los ciudadanos en la vida democrática del país.

La iniciativa, que se desprende del acuerdo de cooperación interinstitucional suscrito por el TC y el MESCyT en el año 2021, contribuirá al sustancial propósito de fortalecer las competencias de los futuros profesionales en el conocimiento de sus derechos y deberes.



## Pleno del Tribunal Constitucional renueva su matrícula: posesionan nuevo presidente y cuatro nuevos jueces

Diciembre

**E**l Pleno del Tribunal Constitucional fue renovado tras la selección de cinco nuevos jueces por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Durante un concurrido acto, el magistrado Napoleón R. Estévez fue

posesionado como presidente de la alta corte, junto con los jueces Fidas E. Aristy Payano, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira y Amaury A. Reyes Torres.

Asimismo, en la actividad fueron posesionados el magistrado Miguel Valera Montero, como primer sustituto del presidente del TC, y la magistrada Eunisis Vásquez Acosta, como segunda sustituta.

El encuentro estuvo encabezado por Ricardo de los Santos, presidente del Senado; Alfredo Pacheco, presidente de la Cámara de Diputados; Miriam Germán Brito, procuradora general, y Nancy Salcedo, jueza de la Suprema Corte de Justicia y secretaria del CNM.

Al dirigir su primer discurso como presidente del TC, el magistrado Estévez Lavandier expresó el gran honor y la gran responsabilidad que significa ser investido presidente del





Tribunal Constitucional de la República Dominicana, un reto que acepta con humildad y con profunda gratitud a su patria.

«Hoy colgamos la toga de juez supremo y nos ponemos la toga de juez constitucional», expresó durante el acto efectuado en la sede de la alta corte.

En el acto protocolar de toma de posesión de los nuevos jueces y de transición presidencial, participaron el expresidente del TC, Dr. Milton Ray

Guevara, y los jueces que concluyeron su período: Rafael Díaz Filpo, ex primer sustituto del presidente; Lino Vásquez Samuel, ex segundo sustituto; Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Justo Pedro Castellanos Khoury.

Como parte del acto oficial, el magistrado Ray Guevara entregó al magistrado presidente Napoleón R. Estévez Lavandier los símbolos del Tribunal Constitucional, representados en una Constitución dominicana, la ley orgánica y el malleto.



**Sección  
Doctrina Constitucional**

**Contribuciones  
académicas nacionales**

**Contribuciones  
académicas internacionales**





**CONTRIBUCIONES  
ACADÉMICAS NACIONALES**



**APORTES DEL  
TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL  
DE LA REPÚBLICA  
DOMINICANA A LA  
FUNDAMENTACIÓN  
Y JUSTICIABILIDAD  
DE LOS DERECHOS  
SOCIALES**

**Mayra Zuleica Cabral Brea**

Directora de Centro de Estudios  
Constitucionales Tribunal Constitucional  
de la República Dominicana



**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MITOS SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LOS DESC. A. LOS DESC SOLO IMPLICAN OBLIGACIONES POSITIVAS A CARGO DEL ESTADO. B. LA IMPOSIBILIDAD DE IDENTIFICAR EN TODOS LOS CASOS EL SUJETO OBLIGADO POR LOS DESC. C. LA IMPOSIBILIDAD DE RECONOCER EL CARÁCTER DE UNIVERSAL A LOS DESC. D. LOS DESC SON DERECHOS EXCLUSIVAMENTE COLECTIVOS. E. LOS DESC IMPLICAN SOLO OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO, QUE DEPENDEN SIEMPRE DE LA DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS. III. MITOS SOBRE LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DESC. A. LA DIFICULTAD DE DETERMINACIÓN DE LAS OBLIGACIONES A CUMPLIR. B. EL ALTO COSTO DE LOS DERECHOS SOCIALES. C. INCOMPETENCIA DEL JUEZ PARA EXAMINAR CUESTIONES RELATIVAS A POLÍTICAS PÚBLICAS. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son llamados *derechos de segunda generación* por encontrarse situados en una segunda etapa del proceso de positivación de los derechos. Aunque con frecuencia se identifica su nacimiento en un segundo momento del desarrollo histórico de los derechos fundamentales, esto no debe suponer que se trate de unos derechos de segunda clase en relación con los individuales<sup>1</sup>. Algunos autores, no obstante, todavía plantean

---

<sup>1</sup> ANSUÁTEGUI ROIG, (F. Francisco), «Argumentos para una teoría de los derechos sociales», en ZAPATERO, (Virgilio). y GARRIDO GÓMEZ, (María). I. (eds.), *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Universidad de Alcalá-Defensor del Pueblo, Alcalá de Henares, España, 2009, pp. 150 y ss.

ciertas dudas sobre el carácter de fundamentales de dichos derechos y la posibilidad de ser tutelados por los tribunales.

Para el Tribunal Constitucional dominicano el carácter de fundamentales y la justiciabilidad de los DESC nunca ha estado en duda. Desde su primera oportunidad, esta alta corte los ha reivindicado como auténticos derechos, lo cual es fundamental para la consolidación del Estado social y democrático de derecho en la República Dominicana.

Los derechos sociales se reconducen a una serie de valores concretados en la noción histórica de dignidad humana, y al incorporarlos en el ordenamiento jurídico adquieren una función esencial<sup>2</sup>: legitiman el Estado social y democrático de derecho y protegen la dignidad humana. Además, si se parte del criterio de que para ser considerados derechos fundamentales es necesaria su positivación en la norma superior del ordenamiento jurídico del Estado de que se trate<sup>3</sup>, se obtiene que, en efecto, en la República Dominicana un catálogo amplio de DESC se encuentra reconocido, especialmente, a partir de la Constitución de 1963 y, luego, con la de 2010<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> MONEREO ATIENZA (Cristina), *Ideologías jurídicas y cuestión social. Los orígenes de los derechos sociales en España*, Comares, Granada, España, 2007, p. 7.

<sup>3</sup> MONEREO ATIENZA (Cristina), «Una teoría de los derechos sociales es posible», en PISARELLO (Gerardo) y VALIÑO (Vanessa), *Herramientas para la defensa de los DESC*, Observatori DESC - Ayuntamiento de Barcelona y Diputación, Barcelona, España, 2006, pp. 15 y ss.

<sup>4</sup> Para algunos autores, el carácter fundamental de los derechos viene dado por un conjunto de

Además, el Estado social y democrático de derecho persigue, como meta, la satisfacción de las necesidades básicas de la población; por eso protege todos los derechos, incluyendo los DESC, y la justicia distributiva se levanta como presupuesto ético de la democracia que garantiza la convivencia pacífica<sup>5</sup>. En este modelo, el principio del Estado social es igual de importante que el de la democracia o el del Estado de derecho<sup>6</sup>.

A continuación, se presenta un análisis de los principales mitos existentes en torno a los DESC, tomando como referencia la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano<sup>7</sup>. Con ello se pretende poner en evidencia cómo la jurisprudencia de nuestro

---

propiedades formales y materiales. Al respecto, nos remitimos especialmente a BERNAL PULIDO (Carlos), «Derechos fundamentales», en FABRA (Jorge) y RODRÍGUEZ (Verónica) (eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, vol. 2., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, pp. 1571-1594, disponible en línea, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/24.pdf> [consulta: 17 julio 2024].

<sup>5</sup> OCANDO OCANDO (Humberto), ÁVILA HERNÁNDEZ (Flor) y MARTÍNEZ DE CORREA (Luz), «Principios axiológicos del juez en el Estado social de derecho y de justicia», *Frónesis*, núm. 3, 2011, pp. 361-362.

<sup>6</sup> ESCOBAR ROCA (Guillermo), «Los derechos fundamentales sociales y la protección de la salud», *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, 2008, p. 122; ESCOBAR ROCA (Guillermo), MARTÍNEZ SORIA (José) *et al.*, «Presupuestos de teoría y dogmática constitucional», en ESCOBAR ROCA (Guillermo) (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Aranzadi, Navarra, España, 2012, p. 365.

<sup>7</sup> En este artículo no se realiza un examen exhaustivo de cada una de las decisiones citadas, se utilizan a modo de ilustración de los puntos que se intentan demostrar.

Tribunal Constitucional se posiciona a nivel de la doctrina moderna y contribuye a garantizar estos derechos, superando así los principales mitos que se han construido alrededor del concepto y fundamento de estos derechos, los cuales han obstaculizado históricamente su justiciabilidad o su reconocimiento como derechos fundamentales.

## II. MITOS SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LOS DESC

### A. LOS DESC SOLO IMPLICAN OBLIGACIONES POSITIVAS A CARGO DEL ESTADO

A la hora de definir los DESC, muchos autores atribuyen erróneamente una supuesta estructura típica y exclusiva para estos derechos, como el que los relaciona con obligaciones positivas a cargo del Estado, es decir, con aquellas que requieren al Estado actuar, hacer o brindar determinadas prestaciones<sup>8</sup>. Dicho mito ha sido

desmentido porque, si bien las obligaciones positivas revisten una importancia simbólica para identificarlos<sup>9</sup>, se ha demostrado que todos los derechos suponen un complejo de distintos niveles de obligaciones, tanto positivas como negativas.

Para hacer efectivos los derechos civiles y políticos, al Estado no solo le corresponde el cumplimiento de obligaciones negativas, pues el derecho a la libertad de expresión, por ejemplo, no solo supone la ausencia de censura, sino también la creación de espacios culturales y plazas públicas, el financiamiento de publicaciones, la cesión sin costo de espacios en radio y televisión o, de lo contrario, una reglamentación que permita el pluralismo informativo. Lo mismo puede decirse del derecho a elegir y ser elegido, pues es innegable la compleja infraestructura de personal y de material<sup>10</sup> que debe poner el Estado a disposición para poder garantizar dicho derecho.

<sup>8</sup> GOMES CANOTILHO (José), «Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales» (trad. de Emilio Calderón Martín y Ascensión Elvira Perales), *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1, 1988, pp. 246 y 247. Ver también CROSS (Frank), «The Error of Positive Rights», *University of California Law Review*, vol. 48, núm. 4, 2001, pp. 857 y ss.; KLATT (Matthias), «Positive Rights: Who Decides? Judicial Review in Balance», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, núm. 2, 2015, p. 355. Entre los autores que niegan estos derechos por resultar prestacionales, véase: HAYEK (Friedrich), *Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*, vol. III, *El orden político de una sociedad libre*, Unión Editorial, Ma-

drid, España, 2014, pp. 191 y ss.; BURDEAU (Georges), *Les libertés publiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, Francia, 1966, pp. 19 y ss.; RIVERO (Jean) y MOUTOUH (Hugues), *Les libertés publiques*, t. I, Presses Universitaires de France, París, Francia, 2003, pp. 104 y ss.

<sup>9</sup> ABRAMOVICH (Víctor) y COURTIS (Christian), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, España, 2004, p. 25. Ver también NÚÑEZ LEIVA (J. Ignacio), «Estado constitucional de Derecho y ponderación: hacia la superación de la falsa disyuntiva entre libertad y satisfacción de los derechos sociales fundamentales», *Universitas*, núm. 128, 2014, pp. 156 y ss.

<sup>10</sup> CARBONELL (Miguel), «Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas», *Estudios Constitucionales*, núm. 2, 2008, p. 58.

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de nuestro país, puede apreciarse que, en materia de derechos sociales, el Estado no solo tiene bajo su responsabilidad el cumplimiento de obligaciones positivas o de prestación, sino que también tiene a su cargo obligaciones importantes de no hacer o negativas. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en la Sentencia TC/0012/12, de 9 de mayo de 2012, en la cual el Estado (las Fuerzas Armadas) incumplió con la prohibición de discriminar (obligación negativa) a la hora de otorgar una pensión por viudez (obligación positiva) a una sobreviviente de una unión marital de hecho. Igualmente, en la Sentencia TC/0049/12, de 15 de octubre de 2012, obsérvese que el Estado incumplió obligaciones de no hacer y conculcó con ello el derecho fundamental a la libertad de empresa, y el derecho social al acceso al agua potable de segmentos pobres de la población, por su acto arbitrario de prohibir de manera generalizada la venta de agua a granel destinada al consumo humano.

En la Sentencia TC/0217/13, de 22 de noviembre de 2013, sale a relucir la violación de derechos sociales; en dicha ocasión, de derechos laborales a la estabilidad en el cargo y a la carrera docente, por no respetar el Estado (Ministerio de Educación) la prohibición de degradación laboral y de discriminación (obligaciones, ambas, negativas).

En materia disciplinaria, son muchos los casos en que se ha declarado violado el derecho al trabajo por incumplir el Estado con las garantías mínimas del debido proceso. Piénsese en

la Sentencia TC/0051/14, de 24 de marzo de 2014, donde el Tribunal se pronunció sobre la cancelación arbitraria de un miembro de la Policía Nacional que había sido acusado de robo y que dicha institución se negaba a reintegrar a pesar de la notificación del auto de no ha lugar y la sentencia del juez de amparo que ordenaba a la Policía Nacional actuar en consecuencia. El Tribunal Constitucional reconoció que la negativa a reintegrarlo constituye una arbitrariedad que tiene como consecuencia la vulneración del derecho al trabajo y al honor (párr. 11.f).

En la Sentencia TC/0389/15, de 16 de octubre de 2015, el Tribunal Constitucional estableció que la cancelación del encargado de la Junta del distrito municipal de Yásica por parte de la Sala Capitular del Ayuntamiento municipal de San Felipe de Puerto Plata, violentó el debido proceso y el derecho al trabajo.

En la Sentencia TC/0128/18, de 17 de julio de 2018, se determinó que la acción del Ministerio de Educación de retener los salarios de un docente que estaba cumpliendo con sus labores, sin que se le hubiera notificado su suspensión o cancelación, constituyó de por sí una violación del debido proceso administrativo y del derecho al trabajo.

En la Sentencia TC/0542/20, de 29 de diciembre de 2020, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional dos disposiciones de la Ley 631-16<sup>11</sup>, para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados, de fecha 5 de agosto de 2016, que excluía

---

<sup>11</sup> Artículo 14, numeral 1, literal b y numeral 2, literal f.



la posibilidad de que las personas entre 18 y 30 años pudieran poseer una licencia de porte y tenencia de armas, por lo que se veían imposibilitadas de laborar como agentes de seguridad privada. El Tribunal consideró que esta medida resultaba discriminatoria e irrazonable, además de ser contraria al artículo 55.13 de la Constitución que establece el deber del Estado de garantizar a los jóvenes su acceso al primer empleo. Por otra parte, en la Sentencia TC/0461/21, de 3 de diciembre de 2021, también se declaró la inconstitucionalidad de una disposición de la Ley 41-08<sup>12</sup>, de Función Pública, de 16 de enero de 2008, que exigía una edad inferior a cincuenta y cinco años a los servidores públicos para el ingreso a las carreras administrativas general y especiales.

## **B. LA IMPOSIBILIDAD DE IDENTIFICAR EN TODOS LOS CASOS EL SUJETO OBLIGADO POR LOS DESC**

Otra alegada diferencia entre los DESC y los derechos civiles y políticos es la dificultad de identificar a los obligados por los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, a los encargados de cumplir la pretensión que ellos imponen<sup>13</sup>. Sobre este punto,

Nickel considera que los Gobiernos son los primeros obligados de los derechos fundamentales de sus residentes, y les corresponden deberes tanto para respetar como para defender los derechos de estos, pero agrega que los particulares también tienen responsabilidades negativas de respeto hacia los derechos fundamentales de los demás, así como positivas de promoción de los derechos en su propio país<sup>14</sup>.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano ha dejado evidenciado que no solo el Estado es responsable de obligaciones positivas y negativas en materia de derechos sociales, sino que también lo son los particulares. Así, en la Sentencia TC/0184/13, de 11 de octubre de

---

le, Santiago de Chile, 1990, p. 179. Con relación a los autores que conciben los derechos sociales como un mero programa de actuación para el legislador y los poderes públicos véase: SCHMITT (Carl), *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Alianza Editorial, Madrid, España, 2011, pp. 52 y ss.; FORSTHOFF (Ernst), BACHOF (Otto), GREWE (Wilhelm) y MENZEL (Eberhard), *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, Walter de Gruyter, Berlín, Alemania, 1973, pp. 27 y ss., explicado por PÉREZ LUÑO (Antonio), «Los derechos sociales y su significación actual», en ZAPATEIRO (Virgilio) y GARRIDO GÓMEZ (María) (eds.), *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Universidad de Alcalá - Defensor del Pueblo, Alcalá de Henares, España, 2009, p. 46.

<sup>12</sup> Artículo 37, numeral 2.

<sup>13</sup> DE ROUX (Carlos) y RAMÍREZ (Juan), «Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad», *Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Serie Estudios y Perspectivas*, núm. 4, 2004, pp. 13 y 14. Ver también MAYORGA (Roberto), *Naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales*, Editorial Jurídica de Chi-

<sup>14</sup> NICKEL (James), «Poverty and Rights», *The Philosophical Quarterly*, núm. 220, 2005, p. 396. Sobre este punto, véase también CASAL (Jesús), «La garantía constitucional de los derechos sociales: progresos y dificultades o zonas de tensión», en BAZÁN (Víctor) y STEINER (Christian) (eds.), *La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlín, Alemania, 2015, p. 28.

2013, el Tribunal se pronunció sobre la negativa de un centro educativo privado de permitir la reinscripción a dos estudiantes menores de edad por la alegada o cierta conducta inadecuada de la madre frente a las autoridades del colegio. En este caso, se ordenó la reinserción y matriculación inmediata de los estudiantes afectados al centro educativo para garantizar el derecho fundamental de acceso a la educación.

En la Sentencia TC/0450/15, de 3 de noviembre de 2015, resulta muy interesante ver cómo se declararon violados los derechos a la vida, a la seguridad social y a la salud por parte de una ARS privada, al establecer que «las administradoras de riesgo de salud [...], no pueden negarse a otorgar las coberturas necesarias para que las personas que están afiliadas en uno de los planes obligatorios de salud que pertenezcan al Sistema Dominicano de Seguridad Social, accedan al suministro de los medicamentos que estén contemplados en su plan de salud, mucho menos bajo el argumento de que los mismos no se encuentran catalogados como una enfermedad de alto costo, o que sólo pueden ser suministrados para un padecimiento de una enfermedad determinada por las propias administradoras de riesgo de salud» (párr. viii).

Por otra parte, la Sentencia TC/0643/16, de 6 de diciembre de 2016, constituye un ejemplo de cómo las garantías del debido proceso también resultan aplicables a los procesos disciplinarios impulsados por instituciones educativas, máxime cuando se trata de menores de edad. En este caso, el Tribunal estimó que se había vulnerado el derecho de defensa de unos estudiantes

procesados disciplinariamente por un centro educativo privado. En consecuencia, declaró la nulidad de dicho proceso y dejó sin efecto las sanciones impuestas contra estos (párr. 10.15).

Por último, en la Sentencia TC/0525/17, de 18 de octubre de 2017, el Tribunal Constitucional dominicano declaró que la suspensión del servicio de agua potable por parte de una razón social «bajo el alegato de falta de pagos, es una actuación arbitraria e ilegal, ya que el reclamo de pagos por el suministro de agua potable puede realizarse por otros medios que no pongan en juego el derecho a la salud y a la dignidad de las personas» (párr. ee). Dicho criterio es reiterado en otros casos similares, como, por ejemplo, en la Sentencia TC/0019/20, de 6 de febrero de 2020, y TC/0055/22, de 30 de marzo de 2022, donde también particulares suspendieron la prestación de servicios básicos esenciales (agua y electricidad) como mecanismo para constreñir al pago de cuotas de mantenimiento adeudadas por condómines.

### C. LA IMPOSIBILIDAD DE RECONOCER EL CARÁCTER DE UNIVERSAL A LOS DESC

En cuanto al mito que se refiere al carácter de la universalidad, como bien es sabido, los derechos sociales buscan asegurar un estándar mínimo y por eso benefician potencialmente a todos<sup>15</sup>. La tendencia universalista de

<sup>15</sup> ARANGO (Rodolfo), *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Legis, Bogotá, Colombia, 2012, p. 69.

estos y otros derechos fundamentales no significa que todos los individuos, en todas las circunstancias, sean beneficiarios de los mismos. De ser así, entonces algunos derechos civiles y políticos nunca pudiesen considerarse universales.

En el caso de los sociales, aunque la meta ideal u objetivo político será su generalización, no deberían reclamar la satisfacción de necesidades básicas quienes pueden satisfacerlas por sí mismos. Se aplica así el criterio de la igualdad como diferenciación, para alcanzar la equiparación en una universalidad del punto de llegada<sup>16</sup>.

El Tribunal Constitucional de la República Dominicana ha sido muy enfático en la importancia de promover la cobertura de los DESC para toda la población, de emplear criterios de distinción objetivos y razonables y de impedir diferencias de trato arbitrarias o discriminadoras. Y es que la discriminación dificulta el goce de los DESC de gran parte de la población mundial. Para eliminarla se debe prestar especial atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios constantes, los cuales deben ser considerados y compensados cuando sea necesario, para fortalecer sus derechos<sup>17</sup> y garantizar la universalidad.

El Tribunal Constitucional ha manejado esto en sentencias como la TC/0031/18, de 13 de marzo de 2018, mediante la cual, citando la jurisprudencia constitucional colombiana, estableció cuatro requisitos a considerar para autorizar el suministro de medicamentos que no cuenten con la autorización sanitaria para su comercialización, a saber: i) que la exclusión amenace los derechos fundamentales del paciente, ii) que el medicamento no pueda ser reemplazado por uno que esté contemplado en el sistema de seguridad nacional y que tenga igual efectividad, iii) *que el paciente no pueda asumir el costo del mismo*, y iv) que haya sido prescrito por un médico de la Superintendencia de Salud a la cual está afiliado.

En sentido similar, véase la Sentencia TC/0111/19, de 27 de mayo de 2019, en la cual el TC dominicano, invocando también la jurisprudencia constitucional colombiana, estableció los requisitos que se deben observar para que las administradoras de riesgos de salud autoricen los servicios que no se encuentren incluidos en el catálogo correspondiente, a saber: a) La falta del servicio médico vulnera o amenaza los derechos a la vida y a la integridad personal de quien lo requiere; b) El servicio no puede ser sustituido por otro que se encuentre incluido en el plan obligatorio; c) *El interesado no puede directamente costearlo*, ni las sumas que la entidad encargada de garantizar la prestación del servicio se encuentra autorizada legalmente a cobrar, y no puede acceder al servicio por otro plan distinto que lo beneficie; d) El servicio médico ha sido ordenado por un médico adscrito a la entidad encargada de

<sup>16</sup> PECES-BARBA (Gregorio), *Curso de derechos fundamentales: Teoría general*, Universidad Carlos III de Madrid - Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 1995, pp. 316 y ss.

<sup>17</sup> ABRAMOVICH (Víctor), «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, núm. 88, 2006, p. 45.

garantizar la prestación del servicio a quien está solicitándolo. En este caso, se ordenó a la ARS privada cubrir el costo de la extracción de un tumor vía endonasal en lugar de la operación convencional que sí estaba contemplada en el plan básico de salud.

Por otra parte, el Tribunal ha reiterado la necesidad de aplicar una protección reforzada cuando se trate de personas de edad avanzada y, además, sometidas a una discapacidad (Sentencia TC/0335/16, de 20 de julio de 2016, párr. 11.m). Igualmente, en el caso de los menores de edad, a raíz de la vulnerabilidad en que se encuentran (Sentencia TC/0760/17, de 7 de diciembre de 2017). Por ello, apelando al interés superior de la persona menor de edad y dado el elevado principio de protección que debe ser reconocido en su favor, el Tribunal ordenó la entrega de una pensión a una menor que sobrevivió al padre (Sentencia TC/0616/19, de 26 de diciembre de 2019, párr. 10. d).

En una sentencia más reciente, la TC/0773/23, de 12 de diciembre de 2023, el Tribunal Constitucional señaló que el derecho a la seguridad social debe estar protegido por las instituciones del Estado que están destinadas a tales fines, máxime cuando se trata de personas vulnerables, como el envejeciente (párr. 12.d). De acuerdo con el Tribunal, toda persona tiene derecho a la seguridad social y el «Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez» (párr. 12. i).

Como puede observarse, el Tribunal ha aplicado una tutela judicial

diferenciada en aquellos casos donde ha sido necesario para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales sociales por parte de todas las personas. Para lograrlo, ha de atender la situación concreta que se le presenta. Con ello, contribuye a superar el mito que niega el carácter universal de los derechos sociales.

#### **D. LOS DESC SON DERECHOS EXCLUSIVAMENTE COLECTIVOS**

Con respecto a la titularidad de los DESC, se ha afirmado que se trata de derechos colectivos, es decir, que tienen una dimensión social constitutiva y cuando se reconocen prestaciones a favor de individuos es por su incardinación en tales formaciones sociales, de modo que sus intereses y sus necesidades son contemplados en su cualidad de miembros de la entidad colectiva. No obstante, otros autores sostienen que son siempre derechos individuales<sup>18</sup>, por lo que los titulares son, exclusivamente, individuos. No son metas políticas ni derechos colectivos y, en última instancia, todos los derechos son individuales en cuanto a la titularidad y sociales en cuanto al ejercicio<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> GONZÁLEZ MORENO (Beatriz), *El Estado social, naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Civitas, Madrid, España, 2002, pp. 162 y 163. Sobre este punto, véase también BELLOSO MARTÍN (Nuria), «Los derechos sociales en tiempos de crisis: su progresividad y su exigibilidad como retos del Estado constitucional», *Revista Internacional Consinter de Direito*, núm. II, 2016, p. 129.

<sup>19</sup> DE CASTRO CID (Benito), *Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los derechos*

Con ocasión de un control preventivo de constitucionalidad, mediante la Sentencia TC/0070/12, de 29 de noviembre de 2012, el Tribunal Constitucional refirió: «Constituye además deber del Estado proteger y mantener el medio ambiente en provecho de todas las personas, 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, de acuerdo al artículo 67, numeral 1 de la Constitución [...]» (párr. 5.1). En sentido similar, esto se reitera en sentencias como la TC/0335/23, de 5 de junio de 2023 (párr. d.).

En la Sentencia TC/0058/13, de 15 de abril de 2013, se reconoce el carácter tanto individual como colectivo del derecho a la educación cuando, por un lado, se aclara 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 actitudes, vocación y aspiraciones» (párr. 10.1.5) y, además, se reafirma que «la educación representa un bien de interés general y colectivo, que cumple con una función social [...]» (párr. 10.2.7).

Con relación al derecho al deporte, en la Sentencia TC/0217/21, de 28 de julio de 2021, se precisa que «El derecho al deporte se encuentra enmarcado dentro de los denominados “derechos económicos, sociales y culturales”,

derechos que según hemos establecido “... tienen una dimensión tanto individual como colectiva, por lo que su desarrollo progresivo se debe medir teniendo presentes los imperativos de la equidad social.” [...]» (párr. 11.6).

### **E. LOS DESC IMPLICAN SOLO OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO, QUE DEPENDEN SIEMPRE DE LA DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS**

Por último, otro de los grandes mitos es el que afirma que mientras los derechos civiles y políticos generan obligaciones de cumplimiento inmediato, los derechos sociales se subordinan a la disponibilidad de los recursos y, en consecuencia, implican obligaciones de cumplimiento paulatino o, mejor dicho, progresivo<sup>20</sup>. Sin embargo, dicha postura también ha sido rebatida, toda vez que los derechos sociales de por sí involucran obligaciones de inmediato cumplimiento<sup>21</sup> en algunas esferas, tales como la prohibición de discriminación y la adopción de medidas para su materialización<sup>22</sup>.

---

*humanos*, Secretariado de Publicaciones, Universidad de León, España, 1993, p. 76.

<sup>20</sup> Importantes autores que así lo han referido, destacan BÖCKENFÖRDE (Ernst), *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Trotta, Madrid, España, 2000, pp. 150 y ss.; SCHMITT, arl, ob. cit., pp. 52 y ss.

<sup>21</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, «Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales», folleto informativo núm. 33, Naciones Unidas, Suiza, 2009, p. 19.

<sup>22</sup> PARRA (Oscar), VILLANUEVA (María) y MARTIN (Agustín), *Protección internacional*

Por las obligaciones de progresividad y no regresividad en materia de derechos sociales se precisa entender el deber de los Estados de lograr niveles cada vez más altos en la satisfacción de los derechos, lo que implica gradualidad y progreso<sup>23</sup>; avanzar tan rápido como sea posible a través de todos los mecanismos apropiados, ya sea mediante medidas legislativas, judiciales, administrativas, socioeconómicas, educativas, etc., y no pretendiendo diferir de manera interminable los esfuerzos para la plena realización de los derechos sociales, independientemente del aumento de los recursos del Estado o nivel de desarrollo económico, ni pretendiendo retroceder, en detrimento de las conquistas ya alcanzadas.

El Tribunal Constitucional dominicano tuvo la oportunidad de aplicar el principio de progresividad y no retroceso en materia de derechos sociales en la Sentencia TC/0093/12, de 21 de diciembre de 2012. De acuerdo al TC, dicho principio «impide a las instituciones del Estado desmejorar las condiciones originalmente prees-

tablecidas salvo razones rigurosamente justificadas». De modo que declaró como violatorios del principio de irretroactividad de la ley los cambios que de manera unilateral modificaron y agravaron las condiciones contractuales bajo las cuales beneficiarios de viviendas de interés social pactaron para la compra condicional de inmuebles en venta, desconociendo con ello la cláusula de no retroceso en materia de derechos sociales (párr. 9.3.7).

En la Sentencia TC/0203/13, de 13 de noviembre de 2013, al referirse al principio de progresividad y de no retroceso en materia de derechos sociales, aclaró que esto significa que «los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos», lo que a su vez «exige en la mayoría de los casos un gasto público destinado a programas sociales», y, por tanto, exige además «el uso efectivo de los recursos disponibles para garantizar un nivel de vida mínimo para todos». Aquí se encuentra la base del principio de realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tienen una dimensión tanto individual como colectiva, por lo que su desarrollo progresivo se debe medir teniendo presentes los imperativos de la equidad social (párr. II).

En la Sentencia TC/0005/20, de 31 de enero de 2020, el Tribunal Constitucional dominicano declaró no conforme con la Constitución el artículo 101.2 de la Ley 63-17, sobre Movili-

---

*de los derechos económicos, sociales y culturales: Sistema Universal y Sistema Interamericano*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2008, p. 27.

<sup>23</sup> HOPENHAYN (Martín), «Desigualdades sociales y derechos humanos: Hacia un pacto de protección social», Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 26 y 27 de octubre de 2006, p. 3, disponible en línea, <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/27116/hopenhaynm.pdf> [consulta: 10 enero 2016]. Ver también POYANCO (Rodrigo), «Derechos sociales y políticas públicas. El principio de progresividad», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2017, p. 338.

dad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del 24 de febrero de 2017, que exigía al conductor de transporte público de pasajeros contar con un mínimo de 21 años de edad y un máximo de 65 años. En dicha ocasión reiteró el criterio establecido en la Sentencia TC/0093/12, de 21 de diciembre de 2012, para referir también que «[...] el derecho al trabajo en su condición de derecho económico y social está protegido por el principio de progresividad y la cláusula de no retroceso que impiden a las instituciones del Estado desmejorar las condiciones originalmente preestablecidas, salvo razones rigurosamente justificadas» (párr. 9.18.). Además, precisó que «resultaría contradictorio el hecho de que, por un lado, la Constitución, en su artículo 57, establezca como deber del Estado la promoción de las personas de la tercera edad en la vida activa, mientras que, por el otro, el Congreso apruebe una ley que limite el acceso al disfrute de cualquier derecho fundamental basado exclusivamente en el criterio de la edad» (párr. 9.21).

Mediante la Sentencia TC/0051/20, de 17 de febrero de 2020, el Tribunal Constitucional vuelve a referirse al carácter progresivo de los derechos fundamentales, indicando que dicho principio «imposibilita que esas prerrogativas sean recortadas, reducidas, desconocidas o disminuidas por disposiciones normativas posteriores en el tiempo» (párr. 12.k). Al aplicar el principio de favorabilidad, estableció que «en caso de que la pensión por vejez sea inferior a la pensión por discapacidad, el afiliado tiene derecho a con-

tinuar beneficiándose de esta última pensión, beneficio que no se pierde por la notificación del cambio de pensión, con la finalidad de evitar que la persona afectada de la discapacidad y que ha cumplido con los requisitos relativos a la jubilación no se le agrave su estado de vulnerabilidad» (párr. 12.r). Por último, precisó que dichas «previsiones se adoptan, además, en aras de evitar la reducción de los ingresos del titular de una pensión de discapacidad, en un momento en que su estado de vulnerabilidad se agrava y sus necesidades aumentan, pues cuando adquiere el derecho a la pensión de vejez, ya no solo es una persona enferma, sino también una persona de avanzada edad» (párr. 12.s).

### III. MITOS SOBRE LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DESC

Por justiciabilidad se entiende la posibilidad de exigir ante un juez o tribunal de justicia independiente e imparcial el cumplimiento de las obligaciones que constituyen el objeto de cada derecho y la reparación adecuada<sup>24</sup>. Los derechos sociales son de por sí justiciables, es decir, sancionables o al menos reparables, ya sea por una vía directa de tutela, que equivale a la protección del derecho social en sí, o por algún mecanismo de protección indirecta de otro

<sup>24</sup> COURTIS (Christian) (coord.), *Los tribunales y la exigibilidad legal de los derechos económicos, sociales y culturales - Experiencias comparadas de justiciabilidad*, trad. de Cristina Fangmann, Comisión Internacional de Juristas, Serie Derechos Humanos y Estado de Derecho, núm. 2, Ginebra, Suiza, 2010, p. 1.

derecho como, por ejemplo, a través de la protección de derechos civiles.

La tutela indirecta de los derechos sociales es posible dada la relación de interdependencia, de condicionamiento recíproco y de profunda complementariedad, tanto histórica como sistemática, que existe entre todos los derechos fundamentales<sup>25</sup>. Dicho principio de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos ha sido muy importante para demostrar que no existen unos derechos superiores o prioritarios en relación con otros, y que tampoco puede pretenderse proteger a los derechos civiles y políticos sin asegurar los derechos sociales y viceversa<sup>26</sup>, porque entre todos los derechos existe una relación esencial de continuidad e interdependencia<sup>27</sup>.

Son muchas las ocasiones en que el Tribunal Constitucional dominicano ha reivindicado el principio de indivisibilidad e interdependencia y ha protegido derechos sociales, ya sea de manera directa e indirecta. Solo por mencionar algunos casos, tenemos la Sentencia TC/0058/13, de 15 de abril de 2013, en la cual se refiere 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 [...]» (párr. 10.2.6); que «el derecho a la educación se enmarca dentro de los derechos económicos y sociales; también es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el *epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos* [...]» (párr. 10.2.9) (destacado nuestro). Aunado a lo anterior, en la Sentencia TC/0081/16, de 7 de abril de 2016, el Tribunal indicó: «La educación es uno de los elementos que promueven la libertad, al mismo tiempo que es generador de la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad» (párr. 10.y).

En la Sentencia TC/0482/16, de 18 de octubre de 2016, se vincula el derecho al agua con el derecho a la dignidad humana y a la salud. Citando a la Organización de las Naciones Unidas, el Tribunal precisó que «el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos».

Otro ejemplo lo constituye la Sentencia TC/0366/19, de 18 de septiembre de 2019, en la cual se explicó que «la pensión de un sobreviviente reviste una dimensión iusfundamental vinculada estrechamente al derecho a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de la familia

<sup>25</sup> GARRIGA (Ana), «Derechos sociales, una aproximación a su concepto y fundamento», en *Teoría de la justicia y derechos fundamentales. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. III, Dykinson, Madrid, España, 2008, pp. 644 y 645.

<sup>26</sup> ÁLVAREZ ICAZA (Emilio), «Los derechos humanos como un medio eficaz para producir cambios sociales», *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 20, 2014, p. 81.

<sup>27</sup> ROSSETTI (Andrés), «Algunos mitos, realidades y problemas en torno a los derechos sociales», en RIBOTTA (Silvina) y ROSSETTI (Andrés) (eds.), *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el Derecho y la justicia*, Dykinson, Madrid, España, 2010, p. 110.



y de los niños, niñas y adolescentes, que se proyecta sobre el denominado derecho a un mínimo vital, derecho fundamental derivado del propio derecho a la dignidad humana y que se refiere al derecho a unos recursos mínimos garantizados para solventar las necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud, educación)» (párr. 12.2.c.).

Además de su contribución en la superación de los mitos que han sido expuestos en el apartado I sobre la conceptualización y fundamentación de los DESC, otros importantes aportes que ha realizado el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, y que merecen ser mencionados, son aquellos relativos a la justiciabilidad de estos derechos. A seguidas, describimos los principales mitos vinculados a la justiciabilidad de los DESC y cómo el Tribunal los ha superado a través de su jurisprudencia.

### **A. LA DIFICULTAD DE DETERMINACIÓN DE LAS OBLIGACIONES A CUMPLIR**

Para autores como Böckenförde, la materialización de los DESC se encuentra bajo la reserva de lo posible y, ante casos extremos, es que deben ser considerados derechos subjetivos. Considera que la prestación comprendida en ellos es tan difusa que constituyen aspiraciones políticas más que derechos fundamentales; esto, por la dificultad de determinación de la medida exacta de las prestaciones o abstenciones debidas aplicables para los casos concretos, los medios financieros que

deben estar disponibles, etc.<sup>28</sup>, por eso sostiene que para ser exigibles judicialmente deben ser concretados a través de la ley.

Contrario a lo expresado por Böckenförde, no es posible afirmar que se trate de derechos que carezcan de algún tipo de obligación exigible a los Estados, puesto que las violaciones de los derechos fundamentales, incluidos los sociales, pueden provenir de distintas modalidades previsibles de incumplimiento, tales como el incumplimiento de obligaciones negativas y positivas; de respetar, proteger y cumplir; de no discriminar; de progresividad y no regresividad; de garantizar contenidos esenciales de los derechos; de ofrecer recursos adecuados<sup>29</sup>; de comportamiento y de resultado, entre otras.

Una vez que el contenido de los DESC ha sido definido por el poder legislativo, el argumento de que estos no ofrecen fundamento para su protección judicial se debilita. Los jueces pueden decidir desde diversas ramas del Derecho si las autoridades han cumplido o no con las obligaciones que les impone la ley, así como también pueden señalar si la legislación misma posee imprevisiones, lagunas o debilidades relacionadas con las obligaciones procedentes del derecho constitucional

<sup>28</sup> BÖCKENFÖRDE (Ernst), *Escritos sobre derechos fundamentales*, trad. de Juan Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez, Nomos, Baden-Baden, Alemania, 1993, pp. 76 y ss.; MICHELMAN (Frank), «The Constitution, Social Rights, and Liberal Political Justification», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 1, núm. 1, 2003, pp. 15, 30 y 31.

<sup>29</sup> PARRA, scar, VILLANUEVAarúa y MARTÍN, gustín, ob. cit., p. 129.

y/o de otras normas que rigen los derechos sociales<sup>30</sup>, todo lo cual dependerá del caso concreto, de las circunstancias y de las particularidades del asunto de que se trate<sup>31</sup>.

En su Sentencia TC/0031/18, de 13 de marzo de 2018 el Tribunal Constitucional dominicano estableció que «el derecho a la salud se constituye como una obligación de medios y no de resultados, cuya protección de manera primordial recae sobre la responsabilidad del Estado frente a las necesidades de los particulares. Por lo tanto, el acceso a los medicamentos se configura como una garantía fundamental del derecho a la salud, cuya cobertura debe ser de índole nacional, económicamente asequible para todas las personas sin discriminación alguna, y otorgar los niveles de salubridad y calidad exigidas por las normativas de salud pública en la materia» (párr. 10.h)<sup>32</sup>.

En la sentencia TC/0405/19, de 1 de octubre de 2019, el Tribunal Constitucional dominicano da respuesta a los planteamientos anteriormente expuestos por la doctrina al sostener:

*[...] que si bien los derechos fundamentales reconocidos por los artículos 57 (relativo a la protección de las personas de la tercera edad) y 60 (concerniente al derecho a la seguridad social) de la Constitución de la República son derechos sociales de carácter prestacional, los cuales, como tales, necesitan ser legislativamente concretizados, no es menos cierto que el carácter fundamental de esos derechos es incuestionable y que estos son tangibles y concretos [sic] cuanto su regulación se materializa mediante el alcance que, en cuanto a su contenido, le confiere una norma de carácter legislativo, por la reserva de ley que está implícita en estos derechos. Ello es lo que ha ocurrido con esos derechos mediante la Ley núm. 87-01 (de incuestionable carácter orgánico), en cuanto a los aspectos regulados por esta, lo que significa que una transgresión de dicha norma se traduce en la vulneración de los derechos fundamentales a que ella se refiere, como son los derechos contenidos en los citados artículos 57 y 60 [...] (párr. 15.54).*

En la Sentencia TC/0167/13, de 17 de septiembre de 2013, tras invocar disposiciones del bloque de constitucionalidad y legales, el Tribunal Constitucional dominicano recurrió a obligaciones de proteger y garantizar cuando afirmó que «las evaluaciones relativas al impacto del medio ambiente constituyen una útil herramienta técnica aplicable a todos los países. Con las mismas se procura demostrar que en determinadas actividades vinculadas se cumplen las normas

<sup>30</sup> COURTIS, hristian- ob. cit., p. 20.

<sup>31</sup> FERRER MAC-GREGOR (Eduardo), *La justicia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México - Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, 2017, p. 2.

<sup>32</sup> A la hora de identificar obligaciones concretas en materia de DESC, el TC invoca con frecuencia el bloque de constitucionalidad. Ejemplo de ello son las sentencias TC/0093/12, de 21 de diciembre de 2012 (párr. 9.3.3), y TC/0031/18, de 13 de marzo de 2018 (párr. 10.g).

medioambientales vigentes y se adoptan las providencias orientadas para reducir a su mínima expresión, aquellas que resultan inevitables» (párr. 10.15). Que dichas 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» (párr. 10.32). Este criterio es reiterado en diversas oportunidades, como es el caso de la Sentencia TC/0021/17, de 18 de enero de 2017 (párr. 12.2.6).

## B. EL ALTO COSTO DE LOS DERECHOS SOCIALES

Para algunos, los derechos sociales son muy costosos<sup>33</sup>. Sin embargo, resulta irrazonable concebir que los derechos tienen que ser baratos para que su satisfacción no dependa de la

contingente asignación de recursos escasos, puesto que esta condición de gratuidad supondría que el ejercicio del derecho no tiene coste alguno para nadie o, por el contrario, que tiene algún coste, pero este debe ser siempre asumido por el propio titular del derecho. Es debatible si el sistema de educación pública o de salud pública resulta más oneroso que el sistema policial o el electoral<sup>34</sup>, y, en todo caso, como bien apunta Ferrajoli, aunque los derechos sociales cuestan, también es irrefutable que cuestan mucho más sus violaciones y su falta de satisfacción<sup>35</sup>. Además, no existen derechos cuyo coste sea nulo<sup>36</sup>.

Respecto de esto, algunos tribunales constitucionales entienden que cuando no hay partida presupuestaria nada pueden hacer. Otros han requerido los montos necesarios para el caso, a pesar del riesgo de desequilibrar el presupuesto para cumplir con la Constitución, y otros han diferido el goce del derecho y exhortan al órgano estatal correspondiente para que en determinado plazo adopte las provisiones requeridas para atender presupuestariamente el goce del derecho

<sup>33</sup> TUSHNET (Mark), *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton University Press, Princeton, Estados Unidos, 2000, p. 169; TUSHNET (Mark), *Weak Courts, Strong Rights. Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton University Press, Princeton, Estados Unidos, 2008, pp. 227 y 234.

<sup>34</sup> PEÑA FREIRE (Antonio), «La teoría fuerte de los derechos sociales: Reconstrucción y crítica», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 34, 2016, pp. 254 y 255.

<sup>35</sup> FERRAJOLI (Luigi), «Derechos sociales y esfera pública mundial», trad. de Javier Espinoza de los Monteros y Juan Barrios, en ESPINOZA DE LOS MONTEROS (Javier) y ORDÓÑEZ (Jorge) (coords.), *Los derechos sociales en el Estado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2013, p. 54.

<sup>36</sup> MONEREO ATIENZA,ristina, «» ob. cit., p. 21. Ver también ANSUÁTEGUI ROIG, rancisco«»ob. cit., pp. 160 y 161.

fundamental en cuestión<sup>37</sup>. El desequilibrio económico que puede causar la decisión no puede ser un motivo para no tomar medidas.

Lo anterior es tomado en cuenta por el Tribunal Constitucional dominicano en sentencias como la TC/0450/15, de 3 de noviembre de 2015. En dicha oportunidad indicó lo siguiente, refiriéndose al Catálogo del Plan de Servicios de Salud: «las actividades prestacionales que se ejecutan a través del referido plan se realizan observando las condiciones económicas del país, con lo cual se busca garantizar la concordancia entre el costo de las actividades requeridas con la disponibilidad de recursos que aseguren su ejecución y sostenibilidad futura» (párr. 10.j.vi.). Además, puntualizó que las administradoras de riesgos de salud deben «procurar la racionalización de los costos en que deben incurrir para la prestación de los servicios del Plan Básico de Salud, observando ciertos niveles de productividad y eficiencia que vayan en concordancia con las coberturas, objetivos y metas del plan nacional contenidas en dicho plan, así como con las disposiciones que, para tal efecto, establezca la SISALRIL» (10.j.vii.). De ahí que dichas administradoras «no pueden negarse a otorgar las coberturas necesarias para que las personas que están afiliadas en uno de los planes obligatorios de salud que pertenezcan

al Sistema Dominicano de Seguridad Social, accedan al suministro de los medicamentos que estén contemplados en su plan de salud, mucho menos bajo el argumento de que los mismos no se encuentran catalogados como una enfermedad de alto costo, o que sólo pueden ser suministrados para un padecimiento de una enfermedad determinada por las propias administradoras de riesgo de salud» (10.j.viii).

En la Sentencia TC/0111/19, de 27 de mayo de 2019, el Tribunal Constitucional ordenó otorgar la cobertura médica solicitada por un afiliado indicando que el procedimiento requerido no colocaba en riesgo la sostenibilidad del sistema dominicano de seguridad social y que el mismo no superaba el límite establecido para dicho procedimiento por la vía convencional. Lo anterior, en un contexto donde la situación concreta de salud se encontraba dentro de la categoría de las atenciones de alto costo y máximo nivel de complejidad. Como establecimos antes –acudiendo a la jurisprudencia constitucional colombiana–, el Tribunal estableció los requisitos que se deben observar para que las administradoras de riesgos de salud autoricen servicios no incluidos en el catálogo correspondiente.

En la Sentencia TC/0213/19, de 17 de julio de 2019, el Tribunal Constitucional dominicano tuvo la oportunidad de conocer un caso donde una compañía de seguros redujo el monto de cobertura de la póliza de salud internacional contratada para un menor de edad bajo el alegato de que este último padecía una enfermedad congénita. Citando el criterio establecido en la Sentencia TC/0111/19, de 27 de mayo

<sup>37</sup> SAGÜÉS (Néstor), «Los Tribunales Constitucionales como agentes de cambios sociales», en FERRER MAC-GREGOR (Eduardo) y JORGE PRATS (Eduardo) (coords.), *VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 32.

de 2019, y tratándose de un menor de edad que padecía dificultades de salud de alto riesgo y que ameritaba una intervención quirúrgica cerebral costosa fuera del país, el Tribunal reivindicó la protección reforzada de los derechos de las personas menores de edad y la primacía de su interés superior. En este sentido, confirmó la sentencia de amparo que ordenó a dicha compañía cumplir con la cobertura pactada hasta el importe anual establecido en la misma para el tratamiento de la enfermedad del menor.

### C. INCOMPETENCIA DEL JUEZ PARA EXAMINAR CUESTIONES RELATIVAS A POLÍTICAS PÚBLICAS

Abramovich y Courtis señalan también que otro de los frecuentes obstáculos para hacer exigibles judicialmente los DESC es el criterio fuertemente restringido que usualmente emplea la judicatura cuando tiene que evaluar su competencia para invalidar decisiones que pueden catalogarse de políticas. Así, si la reparación de la violación de los derechos sociales implica una prestación del Estado que envuelve recursos presupuestarios, o toca en cierta medida el diseño o la ejecución de políticas públicas, o conlleva favorecer y tutelar determinados grupos o sectores sociales, los jueces entienden tales materias como ajenas a sus funciones y propias de los órganos políticos<sup>38</sup>. Para muchos, el poder

judicial es el menos adecuado para realizar planificaciones de políticas públicas<sup>39</sup>.

Sunstein y Tusnet son de los principales autores que recomiendan que los derechos sociales sean tutelados a través de decisiones jurisdiccionales débiles, es decir, aquellas que se limiten a declarar la violación y a dejar a discreción de los poderes políticos la solución. Para ellos esta es la única manera de superar los problemas relativos a la falta de legitimidad de los jueces y de capacidad para resolver problemas de esta naturaleza<sup>40</sup>.

Para Alexy, los tribunales constitucionales no son impotentes ante un poder legislativo inoperante, son competentes tanto para constatar una violación de la Constitución mediante la exhortación de un plazo para el desarrollo de una legislación conforme a la Constitución, como para formular de manera judicial directa lo mandado por la Constitución<sup>41</sup>.

---

Rights onto Hostile Constitutions», *Texas Law Review*, vol. 89, núm. 7, 2011, p. 1539; LAN-DAU (David), «The Reality of Social Rights Enforcement», *Harvard International Law Journal*, vol. 53, núm. 1, 2012, pp. 194 y 195; MESTRE I MESTRE (Ruth), «La protección de los derechos sociales por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 33, 2016, p. 118.

<sup>39</sup> CROSS, rank, «ob. cit.», pp. 887 y ss.; PO-YANCO, odrigo«ob. cit.», pp. 328 y ss.

<sup>40</sup> SUNSTEIN (Cass), *Designing Democracy: What Constitutions Do*, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra, 2002, pp. 221 y ss.; TUSHNET, ark, *Weak Courts, Strong Rights. Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, ob. cit., pp. 227 y 264.

<sup>41</sup> ALEXY (Robert), *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Carlos Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2017, p. 456.

<sup>38</sup> ABRAMOVICHíctor y COURTIS, hristian, ob. cit., p. 129. Ver también lo planteado por GARGARELLA (Roberto), «Grafting Social

Con la instauración de tribunales o salas constitucionales se materializa la garantía de los derechos y de la supremacía constitucional, debido a que la Constitución no incluía anteriormente normas directamente aplicables e incluso, cuando contenía una parte orgánica, la carencia de mecanismos de control de la constitucionalidad provocaba la pérdida de su carácter normativo<sup>42</sup>. Actualmente, las Cortes adoptan un papel más activo e incluso concurrente con el del legislador, que no se circunscribe solo a la aplicación y control de lo ordenado en la ley, sino que abarca la promoción y aplicación directa de la Constitución<sup>43</sup>. Como apuntó Zagrebelsky, los jueces no son los señores del Derecho en el sentido en que lo fue el legislador en el siglo pasado. Son más bien los garantes de la imprescindible y dúctil coexistencia entre ley, derechos y justicia<sup>44</sup>.

La intervención de los tribunales constitucionales en el control de las políticas públicas es una tendencia que

cada día crece más a nivel mundial<sup>45</sup> y genera la mayor aceptación en el seno de la sociedad<sup>46</sup>. Distinguimos, al igual que Rossi y Filippini, tres tipos de control, según los diversos grados de profundidad de los mismos: un primer tipo (el más débil) se aplica en aquellos casos en los cuales simplemente se ordena, o exhorta a, cumplir una política previamente formulada; en un segundo tipo, se examina si la política pública es compatible con determinados estándares o el contenido de los derechos en juego y, de no serlo, se remite a los poderes políticos para su reformulación, brindándose en ocasiones pautas generales; y en el tercero (el más profundo), se corrige la ausencia de una ley o programa, se crea de manera directa y se ordena su implementación<sup>47</sup>.

*En materia de derechos sociales, pueden identificarse algunas sentencias donde el Tribunal Constitucional interviene en las políticas públicas. Por ejemplo, en la Sentencia TC/0221/16, de 14 de junio de 2016, el Tribunal exhortó al Estado*

<sup>42</sup> BREWER-CARÍAS (Allan), «La justicia constitucional como garantía de la Constitución», en BOGDANDY (Armin), FERRER MAC-GREGOR (Eduardo) y MORALES ANTONIAZZI (Mariela) (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, t. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., 2010, p. 28.

<sup>43</sup> POZZOLO (Susanna), «Notas al margen para una historia del neoconstitucionalismo», trad. de Mar Fernández Pérez, en POZZOLO (Susanna) (ed.), *Neoconstitucionalismo, Derecho y derechos*, trad. de Mar Fernández Pérez y Susanna Pozzolo, Palestra, Lima, Perú, 2011, pp. 31 y 37.

<sup>44</sup> ZAGREBELSKY (Gustavo), *El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, Trotta, Madrid, España, 2016, p. 153.

<sup>45</sup> MENDIVELSO PINZÓN (Norberto), «Las órdenes de tutela frente a la falta de disponibilidad presupuestal de las entidades estatales: Análisis en perspectiva constitucional», Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2013, p. 29.

<sup>46</sup> HENAO PÉREZ (Juan), «El juez constitucional: Un actor de las políticas públicas», *Revista de Economía Institucional*, núm. 29, 2013, pp. 71 y ss.

<sup>47</sup> ROSSI (Julieta) y FILIPPINI (Leonardo), «El Derecho internacional en la justiciabilidad de los derechos sociales en Latinoamérica», Coloquio sobre Derecho, Moral y Política, Universidad de Palermo, septiembre 2008, pp. 18 y ss.

*dominicano, vía el Ministerio de Educación y la Oficina Nacional de Estadísticas, «a realizar un minucioso estudio poblacional sectorial que permita determinar la cantidad de aulas que en cada caso corresponda, crear las plazas profesoriales requeridas, así como adquirir los equipos y materiales indispensables para la materialización del proceso enseñanza-aprendizaje en condiciones de la más elevada dignidad». Lo anterior, en el contexto de un caso donde un centro educativo público había negado a unos padres la inscripción de sus hijos menores en una escuela inicial y básica cercana a su hogar, bajo el alegato de que tenían que evitar la sobrepoblación estudiantil. Aunque la petición concreta de los padres fue rechazada, consideramos que el Tribunal intervino de manera leve en las políticas públicas mediante la referida exhortación al Estado.*

En la ya citada Sentencia TC/0111/19, de 27 de mayo de 2019, también se puede identificar una intervención media en las políticas públicas cuando se ordena «al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) que incluya el procedimiento de extracción de tumor cerebral vía endonasal en el Catálogo de Prestaciones de Servicios del Plan Básico de Salud, *así como cualquier técnica, tecnología o procedimiento más avanzado y beneficioso para el tratamiento de un evento particular que los comprendidos de manera convencional* en el referido catálogo, tomando en consideración los límites financieros que resulten adecuados

para la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social» (dispositivo de la sentencia, ordinal sexto) (destacado nuestro). Igualmente, en dicha sentencia, el Tribunal define los requisitos que deben satisfacerse para que las ARS autoricen servicios no incluidos en el catálogo correspondiente (párrs. 11.31 y siguientes).

En la Sentencia TC/0210/20, de 14 de agosto de 2020, el Tribunal ordenó a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional de la República Dominicana la realización de la revisión y actualización del régimen de remuneración aplicable a los diputados y los demás servidores públicos de la Cámara de Diputados para que sea efectivo en un plazo no mayor de tres meses a partir del 16 de agosto de 2020 (dispositivo de la sentencia, ordinal tercero).

#### IV. CONCLUSIONES

A través de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana ha podido demostrar que los DESC constituyen verdaderos derechos fundamentales, que, al igual que todos, proporcionan protección para muy importantes necesidades e intereses de las personas. En este sentido, ha puesto en evidencia la relación de interdependencia entre estos y el resto de los derechos fundamentales. Además, en observancia de los principios rectores que rigen el sistema de justicia constitucional, ha aplicado una protección reforzada con relación a estos derechos cuando el caso involucra a personas menores de edad, de la

tercera edad, con alguna discapacidad, entre otras. Con ello, apuesta por la igualdad real y efectiva entre todas las personas, superando así viejos esquemas meramente formalistas del derecho a la igualdad.

En este contexto, el Tribunal ha dejado claro que estos derechos atribuyen obligaciones y deberes tanto al Estado como a los particulares, los cuales pueden identificarse de manera concreta y no necesariamente dependen del desarrollo económico del Estado para cumplirse y garantizarse a todas las personas sin discriminación. Estos derechos deben ser implementados mediante políticas públicas y leyes adecuadas, pero también deben ser tutelados por los tribunales cuando los mismos sean violados, dado el importante rol que representan para las personas y el Estado social y democrático de derecho.

Las sentencias destacadas en el presente escrito son apenas una muestra general de cómo la alta corte ha contribuido a derribar los principales mitos que niegan el carácter de fundamental a los DESC, y que abarcan aspectos relativos al concepto, fundamentación y justiciabilidad de estos derechos. Pero el Tribunal ha dado un paso más al incidir con distinto nivel de intensidad en el ámbito de las políticas públicas cuando la tutela efectiva de los derechos sociales así lo amerita. Esto pone en evidencia cómo los tribunales constitucionales pueden ser catalizadores de cambios sociales, dirigiendo el comportamiento de los poderes públicos hacia la protección efectiva de los derechos fundamentales.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH (Víctor), «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, núm. 88, 2006.
- ABRAMOVICH (, Víctor). y COURTIS, (Christian)., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, España, 2004.
- ALEXY (Robert), *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de C. Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2017.
- ÁLVAREZ ICAZA (Emilio), «Los derechos humanos como un medio eficaz para producir cambios sociales», *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 20, 2014.
- ANSUÁTEGUI ROIG (Francisco), «Argumentos para una teoría de los derechos sociales», en ZAPATERO (Virgilio) y GARRIDO GÓMEZ (María) (eds.), *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Universidad de Alcalá - Defensor del Pueblo, Alcalá de Henares, España, 2009.
- ARANGO (Rodolfo), *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Legis, Bogotá, Colombia, 2012.
- BELLOSO MARTÍN (Nuria), «Los derechos sociales en tiempos de crisis: su progresividad y su exigibilidad como retos del Estado constitucional», *Revista Internacional Consinter de Direito*, núm. II, 2016.
- BERNAL PULIDO (Carlos), «Derechos fundamentales», en FABRA



- (Jorge) y RODRÍGUEZ (Verónica) (eds.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, vol. 2., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, disponible en línea, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/24.pdf> [consulta: 17 julio 2024].
- BÖCKENFÖRDE (Ernst), *Escritos sobre derechos fundamentales*, trad. de Juan Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez, Nomos, Baden-Baden, Alemania, 1993.
- BÖCKENFÖRDE (Ernst), *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Trotta, Madrid, España, 2000.
- BREWER-CARÍAS (Allan), «La justicia constitucional como garantía de la Constitución», en BOGDANDY (Armin), FERRER MAC-GREGOR (Eduardo) y MORALES ANTONIAZZI (Mariela) (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, t. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., 2010.
- BURDEAU (Georges), *Les libertés publiques*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, France, 1966.
- CARBONELL (Miguel), «Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas», *Estudios Constitucionales*, núm. 2, 2008.
- CASAL (Jesús), «La garantía constitucional de los derechos sociales: progresos y dificultades o zonas de tensión», en BAZÁN (Víctor) y STEINER (Christian) (eds.), *La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlín, Alemania, 2015.
- COURTIS (Christian) (coord.), *Los tribunales y la exigibilidad legal de los derechos económicos, sociales y culturales - Experiencias comparadas de justiciabilidad*, trad. de Cristina Fangmann, Comisión Internacional de Juristas, Serie Derechos Humanos y Estado de Derecho, núm. 2, Ginebra, Suiza, 2010.
- CROSS (Frank), «The Error of Positive Rights», *University of California Law Review*, vol. 48, núm. 4, 2001.
- DE CASTRO CID (Benito), *Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los derechos humanos*, Secretariado de Publicaciones, Universidad de León, España, 1993.
- DE ROUX (Carlos) y RAMÍREZ (Juan), «Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad», *Comisión Económica para América Latina y el Caribe -Serie Estudios y Perspectivas*, núm. 4, 2004.
- ESCOBAR ROCA (Guillermo), «Los derechos fundamentales sociales y la protección de la salud», *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, 2008.
- ESCOBAR ROCA (Guillermo), MARTÍNEZ SORIA (José) *et al.*, «Presupuestos

- de teoría y dogmática constitucional», en ESCOBAR ROCA Guillermo (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Aranzadi, Navarra, España, 2012.
- FERRAJOLI (Luigi), «Derechos sociales y esfera pública mundial», trad. de Javier Espinoza de los Monteros y Juan Barrios, en ESPINOZA DE LOS MONTEROS (Javier) y ORDÓÑEZ (Jorge) (coords.), *Los derechos sociales en el Estado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2013.
- FERRER MAC-GREGOR (Eduardo), *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México -Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, 2017.
- FORSTHOFF (Ernst), BACHOF (Otto), GREWE (Wilhelm) y MENZEL (Eberhard), *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, Walter de Gruyter, Berlín, Alemania, 1973.
- GARGARELLA (Roberto), «Grafting Social Rights onto Hostile Constitutions», *Texas Law Review*, vol. 89, núm. 7, 2011.
- GARRIGA (Ana), «Derechos sociales, una aproximación a su concepto y fundamento», en *Teoría de la justicia y derechos fundamentales. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, vol. III, Dykinson, Madrid, España, 2008.
- GOMES CANOTILHO (José), «Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales», trad. de Emilio Calderón Martín y Ascensión Elvira Perales, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1, 1988.
- GONZÁLEZ MORENO (Beatriz), *El Estado social, naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Civitas, Madrid, España, 2002.
- HAYEK (Friedrich), *Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*, vol. III, *El orden político de una sociedad libre*, Unión Editorial, Madrid, España, 2014.
- HENAO PÉREZ (Juan), «El juez constitucional: Un actor de las políticas públicas», *Revista de Economía Institucional*, núm. 29, 2013.
- HOPENHAYN, (M. artín), «Desigualdades sociales y derechos humanos: Hacia un pacto de protección social», Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 26 y 27 de octubre de 2006, disponible en línea, <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/27116/hopenhaynm.pdf> [consulta: 10 enero 2016].
- KLATT (Matthias), «Positive Rights: Who Decides? Judicial Review in Balance», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, núm. 2, 2015.
- LANDAU (David), «The Reality of Social Rights Enforcement»,

- Harvard International Law Journal*, vol. 53, núm. 1, 2012.
- MAYORGA (Roberto), *Naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1990.
- MENDIVELSO PINZÓN (Norberto), «Las órdenes de tutela frente a la falta de disponibilidad presupuestal de las entidades estatales: Análisis en perspectiva constitucional», Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2013.
- MESTRE I MESTRE (Ruth), «La protección de los derechos sociales por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 33, 2016.
- MICHELMAN (Frank), «The Constitution, Social Rights, and Liberal Political Justification», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 1, núm. 1, 2003.
- MONEREO ATIENZA (Cristina), «Una teoría de los derechos sociales es posible», en PISARELLO (Gerardo) y VALIÑO (Vanesa), *Herramientas para la defensa de los DESC*, Observatori DESC - Ayuntamiento de Barcelona y Diputación, Barcelona, España, 2006.
- MONEREO ATIENZA (Cristina), *Ideologías jurídicas y cuestión social. Los orígenes de los derechos sociales en España*, Comares, Granada, España, 2007.
- NICKEL (James), «Poverty and Rights», *The Philosophical Quarterly*, núm. 220, 2005.
- NÚÑEZ LEIVA (J. Ignacio), «Estado constitucional de Derecho y ponderación: hacia la superación de la falsa disyuntiva entre libertad y satisfacción de los derechos sociales fundamentales», *Universitas*, núm. 128, 2014.
- OCANDO OCANDO (Humberto), ÁVILA HERNÁNDEZ (Flor) y MARTÍNEZ DE CORREA (Luz), «Principios axiológicos del juez en el Estado social de Derecho y de justicia», *Frónesis*, núm. 3, 2011.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, «Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales», folleto informativo núm. 33, Naciones Unidas, Suiza, 2009.
- PARRA (Oscar), VILLANUEVA (María) y MARTIN (Agustín), *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales: Sistema Universal y Sistema Interamericano*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2008.
- PECES-BARBA (Gregorio), *Curso de derechos fundamentales: Teoría general*, Universidad Carlos III de Madrid - Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 1995.
- PEÑA FREIRE (Antonio), «La teoría fuerte de los derechos sociales: Reconstrucción y crítica», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 34, 2016.
- PÉREZ LUÑO (Antonio), «Los derechos sociales y su significación actual», en ZAPATERO (Virgilio) y GARRIDO GÓMEZ (María) (eds.), *Los derechos sociales como*

- una exigencia de la justicia*, Universidad de Alcalá - Defensor del Pueblo, Alcalá de Henares, España, 2009.
- POYANCO (Rodrigo), «Derechos sociales y políticas públicas. El principio de progresividad», *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2017.
- POZZOLO (Susanna), «Notas al margen para una historia del neoconstitucionalismo», trad. de Mar Fernández Pérez, en POZZOLO (Susanna) (ed.), *Neoconstitucionalismo, Derecho y derechos*, trad. de Mar Fernández Pérez y Susanna Pozzolo, Palestra, Lima, Perú, 2011.
- RIVERO (Jean) y MOUTOUH (Hugues), *Les libertés publiques*, tomo I, Presses Universitaires de France, París, Francia, 2003.
- ROSSETTI (Andrés), «Algunos mitos, realidades y problemas en torno a los derechos sociales», en RIBOTTA (Silvina) y ROSSETTI (Andrés) (eds.), *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el Derecho y la justicia*, Dykinson, Madrid, España, 2010.
- ROSSI (Julieta) y FILIPPINI (Leonardo), «El Derecho internacional en la justiciabilidad de los derechos sociales en Latinoamérica», *Coloquio sobre Derecho, Moral y Política*, Universidad de Palermo, septiembre 2008.
- SAGÜÉS (Néstor), «Los Tribunales Constitucionales como agentes de cambios sociales», en FERRER MAC-GREGOR (Eduardo) y JORGE PRATS (Eduardo) (coords.), *VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2011.
- SCHMITT (Carl), *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Alianza Editorial, Madrid, España, 2011.
- SUNSTEIN (Cass), *Designing Democracy: What Constitutions Do*, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra, 2002.
- TUSHNET (Mark), *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton University Press, Princeton, Estados Unidos, 2000.
- TUSHNET (Mark), *Weak Courts, Strong Rights. Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton University Press, Princeton, Estados Unidos, 2008.
- ZAGREBELSKY (Gustavo), *El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, Trotta, Madrid, España, 2016.

**EL DESARROLLO  
PROGRESIVO DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL  
EN LOS PRECEDENTES  
DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL**

**Rafael Frett Mejía**

Juez de la Corte de Trabajo  
del Departamento Judicial de  
San Francisco de Macorís



«La salud es la riqueza más grande»

Aristóteles

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO PROGRESIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. III. LA FUERZA DEL PRECEDENTE COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. IV. EL PRECEDENTE Y SU CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL. A. EXIGENCIA DE EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL PODER JUDICIAL EN EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES. B. LA DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PROTECCIÓN DEL EQUILIBRIO FINANCIERO. C. PROTECCIÓN DE LAS UNIONES DE HECHO. D. IGUALDAD DEL VIUDO Y LA VIUDA EN LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE. E. LAS ADMINISTRADORAS DE RIESGOS DE SALUD Y COBERTURAS PARA MEDICAMENTOS EN PLANES OBLIGATORIOS. F. NO PRESCRIPCIÓN E IRRENUNCIABILIDAD DEL DERECHO A UNA PENSIÓN. G. PROTECCIÓN REFORZADA PARA LAS CONDICIONES DE SALUD EXTREMAS. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

La seguridad social, juntamente con el Derecho del Trabajo, nació como la estrella de los derechos sociales y económicos. De coprotagonista, va camino a convertirse en el derecho fundamental que más

contribuye al bienestar de las personas y a la distribución de la riqueza, por lo que no se debe tener la menor duda: será la principal herramienta de paz y justicia social<sup>1</sup>.

La clave para ello es la posibilidad de los pueblos de ajustar la seguridad social a los cambios económicos que acontecen en la sociedad de manera que pueda constituirse en un equilibrio que salvaguarde los espacios o estados de necesidad no protegidos por un empleo o aquellos aspectos que amparan la dignidad que no pueden ser cubiertos por una relación empleado-empendedor. Esta posibilidad de adaptación va de la mano con una característica esencial no solo de los derechos sociales, sino de todos los derechos fundamentales en sentido general: el desarrollo progresivo; una figura jurídica que, más que una imposición del constituyente en la norma de más alta jerarquía y la comunidad internacional en los tratados de derechos humanos de aplicación positiva, trata, en realidad,

de una condición natural necesaria para la efectividad de los derechos, pero que tiene mayor notoriedad en los de segunda generación producto del carácter fuertemente prestacional que tienen, a diferencia de los derechos civiles y políticos que buscan una abstención por parte del Estado. «La estructura de los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizaría por obligar al Estado a hacer, es decir, a brindar prestaciones positivas: proveer servicios de salud, asegurar la educación, a sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad», consideran con buen tino Abramovich y Courtis,<sup>2</sup> agregando que «el Estado debería necesariamente erogar recursos para llevar a cabo las prestaciones positivas que se le exigen»<sup>3</sup>.

Las leyes de Bismark en Alemania son el ejemplo temprano no solo de esa obligación de contribuir por parte del Estado, sino también de la progresividad de la seguridad social. De un seguro de enfermedad para los trabajadores en 1883 se pasó a uno contra accidentes de trabajo en 1884 hasta llegar al de vejez en 1889. El Informe Beveridge de 1942 completa el paradigma para que la seguridad social ya no sea exclusiva de los que tengan un contrato de trabajo y de manera general cubra los problemas que afectan a la sociedad. Su objetivo principal es proteger a las personas y mantener

<sup>1</sup> «El sistema de instituciones, normas y procedimientos conforma el conjunto de herramientas con que cuentan, las personas y la comunidad a fin de gozar de una calidad de vida acorde con la dignidad humana, propósito este que cumple con el objetivo de la seguridad social, cual es, crear mecanismos para proteger a la persona, y a la comunidad de las contingencias que menoscaban la salud y la capacidad económica, para el logro del bienestar del individuo y la integración de la comunidad», delinea PUYANA SILVA (Alfredo), *El sistema integral de seguridad social. Parte general y el subsistema general de pensiones*, 2.<sup>a</sup> ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2015, p. 27. Con todo, interesa resaltar que, gracias a la seguridad social, las personas y la comunidad cuentan con medios para hacer frente a situaciones adversas y lograr una calidad de vida acorde a la dignidad.

<sup>2</sup> ABRAMOVICH (Víctor) y COURTIS (Christian), *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*, disponible en línea, <http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf> [Consulta: 17 junio 2024].

<sup>3</sup> *Ibidem*.



el equilibrio económico, siguiendo los principios del Estado benefactor propuestos por Lord Beveridge<sup>4</sup>.

Abundando en esa opinión, se puede con toda lógica indicar que esta política se ha convertido en parte esencial de la estrategia mundial para garantizar la estabilidad económica, ya que contribuye a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. Gracias a la seguridad social, se pueden combatir los retos económicos y sociales, brindando a las personas una protección fundamental en momentos de necesidad. La utilización de los fondos de pensiones para financiar diversos sectores de la economía es un ejemplo.

La nación dominicana no se quedó atrás. Si bien nuestra introducción indiscutible al Estado social vino con la reforma constitucional de 1963, siendo sus tres grandes aportes la libertad sindical, el derecho a la huelga y la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas<sup>5</sup>, con la Constitución de 1955 la seguridad social pasó a ser el primer derecho social que aparece en nuestro ordenamiento supremo, lo que conlleva el compromiso por parte del Estado de impulsar la protección integral para todos. Desde una perspectiva comparada, es obvio que el constituyente de la época estaba

influenciado por las constituciones de Querétaro de 1917, así como la alemana y rusa de 1919 y la española de 1931: «República Dominicana se suma a la corriente del constitucionalismo social con la reforma constitucional de 1955 que enuncia que el Estado continuará con el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegara a gozar de la adecuada protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez», acentúa Jorge Prats<sup>6</sup>.

No sería prudente, en consecuencia, dejar de lado que la seguridad social ha sido el catalizador que ha puesto en marcha la revolución de los derechos y la promesa de una vida digna para todos. Por lo tanto, sería un error ignorar su papel central en la promoción de una sociedad más justa e inclusiva, siendo al igual que en Alemania el primer paso hacia la creación de un Estado de bienestar, donde los derechos fundamentales no son solo una promesa vacía, sino una realidad tangible.

En ese orden, la importancia y el objetivo central de esta investigación se enfoca en el papel fundamental del Tribunal Constitucional de la República Dominicana en la edificación de una nación que proteja la dignidad humana, y cómo ha sido evidente su progreso en el ámbito de la seguridad social a través de sus sentencias. En este sentido, se llevará a cabo un análisis exhaustivo del principio de desarrollo progresivo. A continuación,

<sup>4</sup> Vid. ACEVEDO TARAZONA (Álvaro), «La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia», *Revista Anuario de Historia Regional y de las Fronteras* 15, núm. 1, pp. 191-204. Fuente Académica Premier, EBSCOhost [Consulta: 20 abril 2018].

<sup>5</sup> Cfr. JORGE (Juan), *Derecho Constitucional Dominicano*, PUCMM, Santiago, República Dominicana, 1984, p. 110.

<sup>6</sup> JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, vol. I, 1.ª ed., Gaceta Judicial, Santo Domingo, República Dominicana, 2003, p. 15.

se examinará detalladamente si las decisiones de ese órgano colegiado cumplen con los requerimientos constitucionales necesarios para promover dicho derecho. Por último, se hará una revisión de las sentencias más relevantes que se han emitido en cuanto a este tema.

## II. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO PROGRESIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La verdad sea dicha; como consecuencia de su naturaleza, el ser humano es como una planta que se enraíza en la sociedad al encontrar nuevos nutrientes que lo impulsan a crecer y desarrollarse. Al igual que la planta necesita de un suelo fértil, el individuo requiere de la comunidad para encontrar nuevos motivos y razones que lo estimulen a seguir adelante y alcanzar su máximo potencial<sup>7</sup>. Mejor aún, con el progreso y desarrollo de las actitudes individuales, la sociedad se fortalece y añade nuevos motivos y razones para reforzar su valor, logrando así una mutua integración en la que ambas partes se benefician y crecen juntas.

Esa analogía se corresponde con el principio de desarrollo progresivo, no solo de la seguridad social, sino de todos los derechos fundamentales, en especial los sociales, que, como se dijo,

requieren de prestaciones por parte del poder público. Los derechos humanos no son estáticos, sino que están en constante evolución para adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad. La progresividad es la piedra angular de todos ellos, ya que sin ella sería imposible garantizar la dignidad de las personas en situaciones de cambio o de crisis. Es gracias a la progresividad que los derechos humanos pueden seguir protegiendo incluso cuando las circunstancias se transforman. Por esta razón, los principales tratados internacionales de derechos humanos hacen hincapié en este principio como una parte esencial de su contenido<sup>8</sup>. Por igual, nuestra Constitución vigente en su artículo 8 relaciona la función esencial del Estado con la protección efectiva de los derechos y su desarrollo progresivo.

A partir de ahí, la progresividad tiene un contenido esencial que los Estados tienen la obligación de respetar. Por un lado, tienen que actuar de manera acelerada para garantizar los derechos; y, por otro lado, deben asegurar que estos derechos no retrocedan,

<sup>7</sup> «Con el progresivo desarrollo de las actitudes sumadas se añaden nuevos motivos y nuevas razones para reforzar y revalorar la sociedad porque el individuo encuentra en esta la integración», retoma RUIZ MORENO (Ángel Guillermo), *Nuevo derecho de la seguridad social*. 3.<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 1999, p. 1.

<sup>8</sup> *Vid.* Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. De igual forma, la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada y aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, consagra en su introducción que «como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción».

sino que vayan avanzando en su efectividad. Esto significa que cada vez más personas deben tener acceso a condiciones dignas de vida, a servicios básicos como educación, salud y vivienda, y a oportunidades para desarrollar plenamente sus capacidades. «El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo», así lo plantea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano de las Naciones Unidas encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en su observación general núm. 3; sin embargo, da cuenta de que «el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo», sentando que «la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo».

El desarrollo progresivo de la seguridad social como principio de optimización implica no solo la búsqueda de la protección más idónea para todos los ciudadanos, sino que cada paso adoptado en cuanto a la ampliación de las prestaciones y beneficios es

irreversible. Y aún puede decirse más: el alcance de la cobertura no puede quedarse estático, sino que debe avanzar constantemente para adaptarse a las necesidades cambiantes de la población y cubrir aquellas esferas que más lo necesitan.

Nuestros antecedentes constitucionales dan cuenta del criterio anterior. Del artículo 8.17 de la Constitución dominicana de 1966 que consagra que «el Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social [...]» se desprende, pues, una regla clara: que el Estado no puede descansar en la batalla por el bienestar de los dominicanos, lo cual se mantiene incólume en nuestro actual texto como se desprende de su artículo 60. Estimular es un verbo transitivo que se refiere a la acción de impulsar, promover o favorecer el aumento de una actividad o proceso. Incluso es más poderoso que el verbo «continuará» utilizado por el constituyente de 1955 cuando se fijó por primera vez en nuestra norma mayor el desarrollo progresivo de la seguridad social<sup>9</sup>, lo que, si bien significa seguir adelante, sin interrumpir una acción o asunto, no obstante, no da la idea de perfeccionamiento y mejora constante como lo hace el verbo «estimular». Por tanto, se trata de una obligación constitucional a cargo del Estado. Su cumplimiento representa un avance en la ampliación de prestaciones y beneficios en la calidad de vida de las personas.

<sup>9</sup> Artículo 8.15: «El Estado continuará el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez».

Asimismo, la seguridad social avanza gracias al cumplimiento de la normativa vigente y a la implementación de políticas y medidas que aseguran su eficiencia y sostenibilidad. El más vigoroso hilo conductor de esta noción reside en que su avance es posible gracias al fiel acatamiento de la ley y a la adopción de medidas políticas que respaldan su funcionamiento. A través de acciones *macrosociales* como la promulgación de leyes acordes a las necesidades actuales, y *microsociales* que garantizan el acceso individual a los beneficios, se logra una seguridad social actualizada y efectiva.

La ley, como medio de decisión política de los representantes directos del pueblo, es, en realidad, la piedra angular que regula, desarrolla y garantiza los derechos de la seguridad social, incluyendo el acceso a pensiones, planes de salud o ayudas económicas del Estado. A través de ella, se puede establecer un sistema que identifique los estados de necesidad de la población y que priorice la protección de aquellos que por diversas circunstancias necesiten de atención social. De esta forma, la planificación, el equilibrio financiero y el otorgamiento de los derechos estará no solo legitimado constitucionalmente, sino que se evitan arbitrariedades y gastos que no se correspondan con el presupuesto de la nación. El constituyente originario se percató de esta noción al disponer en el documento de la fundación de la República que solo la ley podía otorgar pensiones o ayudas económicas del Estado<sup>10</sup>. Algo que todavía tiene vigencia

con la Constitución actual, pues de acuerdo con su artículo 74.2 solo por ley podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad. Así, parece indiscutible tomar en cuenta que la ley es la herramienta preferida de la progresividad de los derechos.

Independientemente de lo antes dicho, la ley tiene sus limitaciones. La progresividad en la protección de derechos sociales prohíbe cambios regresivos. Para calibrar mejor el asunto, se debe estar de acuerdo con la idea de que la protección de los derechos sociales es una responsabilidad estatal cada vez más relevante en nuestra sociedad, pues dan cuenta de que sin ellos el objetivo de garantizar la dignidad y tener una aceptable calidad de vida es una utopía. Por ello, es necesario afianzar su continuidad y avance a través de estructuras que puedan controlar cualquier cambio regresivo que amenace con socavarlos. «El mandato de progresividad implica que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello sometido a un control judicial estricto», de acuerdo con un notorio precedente de la Corte Constitucional de Colombia<sup>11</sup>. Desde

<sup>10</sup> Constitución dominicana de 1844, artículo 177.

<sup>11</sup> *Vid.* Sentencia C-671/02, de 20/8/2002. «Existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto a la seguridad social está prohibida de conformidad con el Pacto. Si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte la

esta perspectiva, dicha noción se traduciría en que si el Estado no prueba que la regresión es necesaria por obedecer a la protección de intereses supremos de la comunidad y que se ha hecho todo lo razonablemente posible para evitarla, deviene en inconstitucional.

### III. LA FUERZA DEL PRECEDENTE COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Las decisiones del Tribunal Constitucional requieren de ciertos requisitos para convertirse en precedentes. Justo es, considerando tal idea, destacar que en términos simples hay precedente cuando se identifican analogías entre los casos presentes y los ya decididos, y así poder aplicar el mismo criterio<sup>12</sup>. Esto garantiza que los casos sucesivos reciban un tratamiento similar, promoviendo el principio de igualdad y la seguridad jurídica. La comunidad jurídica ha tenido conciencia sobre dónde está la importancia de este punto: «la

---

carga de la prueba de que estas medidas se han adoptado tras un examen minucioso de todas las alternativas posibles y de que están debidamente justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en el Pacto en el contexto del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que dispone el Estado», ha afirmado también el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), en la observación general núm. 19.

<sup>12</sup> Cfr. GARCÍA BELAUNDE (Domingo), «El precedente constitucional: Extensión y límites», *Revista Pensamiento Constitucional* 22, pp. 83-107, disponible en línea, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamiento-constitucional/article/download/19940/19962> [Consulta: 3 junio 2024].

doctrina clásica dice que se tiene un precedente cuando el juez de un caso sucesivo identifica una analogía entre los hechos que debe decidir y los hechos ya decididos por otro juez, con la consecuencia de que él aplica en su caso la misma *ratio decidendi* aplicada por el otro juez», recuerda Taruffo<sup>13</sup>. El mensaje que encierra tal texto alimenta la idea de que el precedente es, en realidad, una regla vinculante cuando los jueces se encuentran con casos similares<sup>14</sup>.

Hay que destacar que existen dudas en cuanto a que tribunales que no conozcan de los hechos, como ocurre con la Corte de Casación y los tribunales constitucionales en determinados procedimientos, puedan plantar un precedente que deban seguir los demás tribunales que sí conocen del fondo de los conflictos. No obstante, tales

---

<sup>13</sup> TARUFFO (Michele), «Sobre la evolución del Tribunal de Casación Italiano», en NIEVA FENOLL (Jordi) y CAVANI (Renzo) (dirs.), *La casación hoy, cien años después de Calamandrei*, Marcial Pons y Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, España, 2021, p. 19. En ese sentido, «la *ratio decidendi* es la formulación genérica que contiene una norma general, que justifica la decisión. La *ratio decidendi* hace explícito el contenido de una disposición jurídica, esto es, lo que las disposiciones jurídicas prohíben, permiten, ordenan o autorizan para cierta clase de casos», BERNAL PULIDO (Carlos), *El precedente y la ponderación*, disponible en línea, [https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/08\\_BERNAL\\_Serie-Interpretacion-Constitucional-Aplicada-1\\_-119-135.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/08_BERNAL_Serie-Interpretacion-Constitucional-Aplicada-1_-119-135.pdf) [Consulta: 18 enero 2024].

<sup>14</sup> NEGRETE CÁRDENAS (Michael Rolla), *El precedente judicial en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Un estudio crítico con motivo de la reforma judicial 2021*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2022, p. 7.

reparos son injustificados, pues: a) si bien los órganos constitucionales y de casación no analizan aspectos de fondo, dejan acreditados los hechos ya fijados por los tribunales impugnados, lo cual hace que el criterio de la analogía de los aspectos fácticos adquiera vigencia sin importar que no entren al análisis de las pruebas; b) cuando se trata del examen de la constitucionalidad en abstracto y se elimina una norma infraconstitucional, no se requiere de la fijación o conocimiento de algún hecho y, por lo tanto, simplemente hay que dejar de aplicar la norma expulsada del ordenamiento; c) en caso de que se haga una interpretación conforme con la Constitución y la norma tildada de inconstitucional se mantenga vigente o se interprete de manera extensiva o reductora, al igual que acontece con cualquier legislación la decisión del Tribunal Constitucional pasa a aplicarse al universo de casos o hechos que sean conformes con su enunciado normativo; y d) la verdadera fuerza vinculante de las sentencias la otorga la normativa vigente. Esto es: aquella regla de Derecho que permite establecer conexiones entre lo decidido por un tribunal y el acatamiento debido por los demás órganos jurisdiccionales.

«La fuerza normativa del precedente viene dada por el vínculo más o menos intenso, en virtud del cual el juez se ve inducido a aplicar al nuevo caso el principio mismo de Derecho que fue objeto de aplicación entonces» opina Moral Soriano<sup>15</sup>. En el caso de los pre-

cedentes del Tribunal Constitucional, tal noción adquiere una trascendencia enorme, en virtud de que la normativa que permite la fuerza vinculante de sus sentencias se corresponde con una orden del constituyente. Esto significa que es la mismísima Constitución la fuente primaria de la validez sobre todo el ordenamiento jurídico dominicano, que otorga vinculatoriedad a las interpretaciones jurídicas que hace ese colegiado.

Así, el principio de supremacía constitucional se hace extensible a las sentencias del Tribunal Constitucional por aplicación del artículo 184 del texto supremo al indicar que «sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado». «Puede sostenerse ciertamente que la fuerza vinculante de las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad es predicable, como sus plenos efectos frente a todos», delinea Rubio Llorente<sup>16</sup>. Algo que hace que lo establecido por el máximo representante de la jurisdicción constitucional componga, por un lado, una fuente de derecho que viene a ser parte del bloque de constitucionalidad<sup>17</sup>; y, por

---

*Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*, Amigo del Hogar, Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 72.

<sup>16</sup> RUBIO LLORENTE (Francisco), «La jurisdicción constitucional como forma de creación de Derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, núm. 22, 1988, pp. 9-52, disponible en línea, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79367.pdf> [Consulta: 23 junio 2024].

<sup>17</sup> *Vid.* Sentencia TC/0319/15, de 30 de septiembre de 2015: «[...] las decisiones de este tribunal -como la precedentemente descrita-

<sup>15</sup> MORAL SORIANO (Leonor), *El precedente judicial*, Marcial Pons, Madrid, España, 2002. Citada por JORGE PRATS (Eduardo), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal*

otro lado, que la validez de todas las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y decisiones de los poderes públicos deben estar en concordancia con tales decisiones<sup>18</sup>.

Es crucial comprender que no todos los argumentos sostenidos por los tribunales constitucionales representan un precedente vinculante. El verdadero precedente está conformado por los fundamentos que sostienen la *ratio decidendi* o el *holding*, como se le denomina en el derecho anglosajón, es decir, aquellos argumentos que realmente influyen en la decisión tomada. Los argumentos meramente accesorios o secundarios, conocidos como *obiter dicta* o *dictum*, no tienen el mismo peso y no pueden ser considerados como precedente vinculante. Si bien estos últimos pueden ser utilizados como respaldo para fortalecer la *ratio decidendi*,

su ausencia no invalida la motivación detrás de la decisión final<sup>19</sup>.

¿Cuál es la mejor manera de diferenciar un *holding* o *ratio decidendi* de un *obiter dicta* o *dictum*? La diferencia entre *holding* y *dictum*, aunque puede ser confusa, radica en que mientras el primero tiene un peso legal y se convierte en precedente para futuras decisiones judiciales, el segundo no posee esta fuerza y sirve solo como una opinión particular del juez. En términos llanos, este último no hace más que reforzar al primero y esto es clave para distinguir uno y otro. En la mayoría de los casos, el *holding* es el conjunto de inferencias, deducciones, ponderaciones, silogismos o conclusiones que respecto de los hechos y el derecho hace un magistrado o magistrada, por lo que en todo caso hay una norma involucrada cuya aplicación es lo que justifica el fallo dado. Por su lado el *dictum* se concentra en motivaciones tendentes a convencer a las partes, la comunidad jurídica o el pueblo en sentido general, a saber, da cuenta de las consecuencias, efectos y peligros de no validar el *holding* o se apoya en

---

se traducen en verdaderas normas jurídicas que hacen parte del derecho positivo en nuestro ordenamiento jurídico y fuente directa del derecho con carácter vinculante para todos los poderes públicos».

<sup>18</sup> No se extrae otra inferencia si se lee con detenimiento este precedente: «El principio de supremacía constitucional establecido en las disposiciones del artículo 6 de la Constitución de la República consagra el carácter de fuente primaria de la validez sobre todo el ordenamiento jurídico dominicano, cuyas normas infra constitucionales deben ceñirse estrictamente a los valores, principios, reglas y derechos contenidos en la Carta Magna. Por tanto, las disposiciones contenidas en la Constitución, al igual que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad constituyen el parámetro de constitucionalidad de todas las normas, actos y actuaciones producidos y realizados por todas las personas, instituciones privadas y órganos de los poderes públicos» (Tribunal Constitucional de la República Dominicana, TC/0150/13, 12/9/2013).

---

<sup>19</sup> La relación de precedente con la *ratio decidendi* de las sentencias ha sido acogida por el Tribunal Constitucional cuando por sentencia TC/0150/17, de 5 de abril de 2017, como consecuencia de un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional donde se le imputaba a la Corte de Casación la violación de un precedente, se expresó: «en la especie, para determinar si estamos frente a la posibilidad de vulneración de un precedente de este tribunal, debemos partir, en primer lugar, del análisis de lo decidido por la indicada sentencia TC/0044/12 y, en un segundo plano, correlacionar su *ratio decidendi* con la cuestión resuelta por la decisión recurrida que la habría desconocido al ser dictada por la Sala Civil y Comercial de la Suprema Corte de Justicia».

jurisprudencia o doctrina nacional o internacional. «La diferencia entre un *holding* que posee la fuerza de precedente, y un *dictum* que no lo tiene, es a menudo difícil de discernir. Por esta razón, las facultades de Derecho de los Estados Unidos invierten un tiempo considerable en el análisis y estudio de casos en los que la importancia de planteamientos judiciales en particular, tales como el *holding* y el *dictum*, representen en sí un asunto de discusión», afirma Barker<sup>20</sup>.

De todo lo anterior, se deduce que la mejor manera de distinguir el *holding* y el *dictum* es examinar la relación que tienen con el dispositivo, es decir, el fallo o *decisum*. Si el razonamiento es, en realidad, la base de la resolución tomada, estamos en presencia del *holding* o *ratio decidendi*. Por el contrario, si el razonamiento no incide directamente en el fallo entonces nos encontramos frente a un *obiter dicta*. Para ello, basta una suposición práctica: quite el argumento y si todavía se justifica la decisión era porque se trataba de un motivo «dicho de paso», que es, como se analizó, un *dictum* u *obiter dicta*.

Por otro lado, el precedente abarca todos los fallos del Tribunal Constitucional, tanto los que se pronuncian sobre la constitucionalidad de una norma de manera *erga omnes* ejerciendo el control concentrado, como aquellos que se pronuncian en cualquier otro procedimiento: revisión de sentencias, revisión de amparos, conflictos de competencia entre poderes públicos y

control previo de tratados internacionales. Esto se desprende de la interpretación gramatical del artículo 184 del texto supremo, que no hace distinción al momento de configurar la vinculatoriedad del precedente.

Dicho lo anterior, es fundamental responder ahora a la incógnita de si el precedente del Tribunal Constitucional tiene la capacidad de promover de manera progresiva la seguridad social. Y la respuesta contundente es sí, por estas poderosas razones. En primer lugar, como se mencionó, el precedente no solo posee un peso normativo significativo, sino que además forma parte del bloque de constitucionalidad, lo que le otorga una autoridad definitiva. Cuando un precedente del Tribunal Constitucional desarrolla algún aspecto de la seguridad social es porque, como consecuencia de una interpretación de la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, ha descubierto un nuevo beneficio para las personas que pasa a formar parte de los derechos que tienen. Por lo tanto, puede otorgar ventajas a los ciudadanos que supongan una mejora en la protección de su dignidad y cubrir situaciones de necesidad en el ámbito de la seguridad social.

En segundo lugar, las decisiones del Tribunal Constitucional no solo tienen carácter vinculante, sino que también pueden perdurar en el tiempo, lo cual significa que los derechos y prerrogativas en relación con la seguridad social que se establezcan podrán gozar de una estabilidad sólida. Esto es esencial para la tranquilidad y bienestar de todos los ciudadanos, ya que les otorga la certeza de que sus derechos serán

<sup>20</sup> BARKER (Robert S.), *El precedente y su significado en el derecho constitucional de los Estados Unidos*, Ediciones Olejnik, Chile, 2018, p. 24.



respetados y protegidos de manera permanente.

Por último, la naturaleza de las funciones del Tribunal Constitucional hace que dicho órgano tenga cierta connotación política<sup>21</sup>. Pero, cuidado, el Tribunal Constitucional influye con sus decisiones en el mantenimiento de la convivencia pacífica, pero no en la competencia por el poder, como advierte la doctrina de Zagrebelsky<sup>22</sup>, puesto que está en la obligación de solucionar conflictos entre derechos fundamentales, principios, valores e intereses constitucionales de la población. «Es innegable que el Tribunal Constitucional cumple una función política al operar como un poder moderador y corrector de los excesos u omisiones funcionales

de los poderes constituidos, así como al preservar el orden constitucional y los derechos y las libertades ciudadanas», especifica Alvarado Tapia<sup>23</sup>. Por tanto, a la hora de decidir entre esos derechos y libertades, le corresponde determinar el alcance o límites que tienen los que se encuentran en discusión, siempre y cuando lo haga de acuerdo con las directrices del constituyente y atienda al principio de razonabilidad.

Eso no es más que fijar el contenido esencial de los derechos y garantías que establece la norma suprema y los tratados internacionales, cuando se presenten las naturales colisiones entre tales derechos. En efecto, algunos autores propugnan un entendimiento relativo del contenido esencial de los derechos fundamentales que admite como premisa la imposibilidad de identificar dicho contenido más allá de la resolución del caso concreto<sup>24</sup>. Como subraya Häberle, el contenido esencial «debe ser determinado no *in abstracto* sino, por el contrario, con referencia a

<sup>21</sup> De plano, los tribunales constitucionales adquieren ciertas facultades políticas como consecuencia de la voluntad del constituyente o incluso del legislador. Un ejemplo es la configuración del artículo 47 de la Ley 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales. G. O. 10622, de 15 de junio de 2011 (Ley 137-11, en lo que sigue), que precisa que «podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados». Su segundo párrafo es más orientador: «Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado» (énfasis del autor).

<sup>22</sup> Cfr. ZAGREBELSKY (Gustavo), *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política* (trad. M. Martínez Neira), Trotta, Madrid, 2008, pp. 40-41.

<sup>23</sup> ALVARADO TAPIA (Katherine), «Jurisdicción constitucional: Naturaleza política, legitimidad y límites del Tribunal Constitucional», *IUS Revista de Investigación de la Facultad de Derecho*, vol. 2, núm. 1, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, Chiclayo, Perú, 2012, pp. 5-11.

<sup>24</sup> El Tribunal Constitucional, al establecer en su sentencia TC/0007/12 que para que exista especial trascendencia o relevancia constitucional, se deben contemplar «conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento» y «que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados», luce que se ha decantado por la teoría relativa.

cada derecho fundamental»<sup>25</sup>, para lo cual «se debe recurrir a su ponderación»<sup>26</sup>. El resultado de esa ponderación, si bien es jurídico, muchas veces entra en lo político, pero en el contexto de la convivencia pacífica indicada por Zagrebelsky.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional tiene que cuidarse de no inmiscuirse en temas reservados al legislador orgánico, de conformidad con el artículo 74.2 del texto supremo. Si bien puede determinar el contenido de los derechos en ocasión del conocimiento de un procedimiento constitucional y, consecuentemente, expandir el núcleo de la seguridad social conforme se desprenda de la Constitución y los convenios internacionales de derechos humanos, no puede regular aspectos estrictamente políticos ajenos a sus funciones. Asimismo, si el precedente contempla un derecho o una nueva

prerrogativa, el principio de desarrollo progresivo al no admitir retroceso hace difícil cualquier abandono del precedente (*overruling*)<sup>27</sup> y, en caso de hacerlo, tal como ha sostenido la Corte Constitucional de Colombia hay una «presunción de inconstitucionalidad» que, agregamos, hace que se refuerce la exigencia de motivación que indica el párrafo I del artículo 31 de la Ley 137-11.

Para concluir el tema, es significativo recordar que los aspectos formales del precedente juegan un papel fundamental en su validez y aplicación. Según la Constitución y la Ley 137-11, es vital que el precedente cuente con el respaldo de un *quorum* adecuado. Esto significa que no solo se requiere el acuerdo con una mayoría calificada de nueve o más jueces en relación con el dispositivo de la sentencia, sino también en lo que respecta a las motivaciones que conforman su *ratio decidendi*<sup>28</sup>. Ello asegura que el precedente sea vinculante y adquiera legitimidad.

#### IV. EL PRECEDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SU CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL

Una vez examinado el principio de desarrollo progresivo y la influencia que puede tener el precedente para

<sup>25</sup> Citado por JORGE PRATS (Eduardo), *De-recho Constitucional*, vol. II, Gaceta Judicial, Santo Domingo, República Dominicana, 2005, p. 71.

<sup>26</sup> *Le Libert... Fondamentali nello Stato Costituzionale*. Trad. del alemán por A. Fusillo y R. Rossi, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993, p. 79. Se trata de la traducción italiana de gran parte de su clásica obra *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*, 3.<sup>a</sup> ed., C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1983. Obra referida, descrita y citada por TOLLER (Fernando), *Hacia el ocaso del darwinismo jurídico: Lineamientos para una nueva teoría en la interpretación constitucional de los derechos fundamentales*, Universidad de El Salvador, Buenos Aires, disponible en línea, <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-de-buenos-aires/derecho-constitucional/hacia-el-ocaso-del-darwinismo-juridico-lineamientos-para-una-nueva-teoria-en-la-interpretacion-constitucional-de-los-derechos-fundamentales/97718579> [Consulta: 1.º junio 2024].

<sup>27</sup> Cfr. LÓPEZ MEDINA (Diego Eduardo), *El derecho de los jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*, 2.<sup>a</sup> ed., Legis Editores, Bogotá, 2006, p. 262.

<sup>28</sup> *Vid.* Artículo 186 Constitución y 27 de la Ley 137-11.

promoverlo, es pertinente comentar algunas sentencias del Tribunal Constitucional que han contribuido a fortalecer la seguridad social y, como consecuencia, proteger la dignidad humana. Estas decisiones representan un ejemplo de los fallos más relevantes con relación a este derecho fundamental, de manera que se observe, sin ánimo exhaustivo, cómo la progresividad se hace presente.

#### **A. EXIGENCIA DE EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL PODER JUDICIAL EN EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES**

Uno de los aspectos más sensibles de todos los sistemas de seguridad social es lo referente a las pensiones. De hecho, se convierten en un asunto delicado y preocupante cuando hablamos de garantizar la dignidad. La realidad es cruda: el dinero que reciben los beneficiarios apenas alcanza para sobrevivir y, por ende, lo destinan a lo más esencial: alimentación, vivienda, servicios básicos y educación de sus hijos. Sin embargo, para aquellos en situación de mayor vulnerabilidad, como impedidos para laborar o adultos mayores o incapacitados, esta situación adquiere una dimensión aún más desoladora.

Es por lo que el derecho a recibir una pensión hace que se acentúen más los principios de celeridad, favorabilidad y efectividad consagrados en la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos aprobados por el Congreso, con la finalidad de que

su disfrute sea una realidad. No sirve de nada una pensión no devengada y ello se traduce en la violación del derecho fundamental a la seguridad social y, por vía de consecuencia, de la dignidad. «Están en juego valores humanos, sociales y morales, y no solamente patrimoniales, y donde éstos tienen carácter alimentario», razona Pasco Cosmópolis<sup>29</sup>, comparable al *salario vital* que requieren los trabajadores para «atender las necesidades básicas de subsistencia» en palabras de Alburquerque<sup>30</sup>. Es por lo que debe resaltarse una de las mejores sentencias no solo del Tribunal Constitucional, sino de toda la historia republicana. La Sentencia TC/0203/13, de 13 de noviembre de 2013, es sin duda una joya jurídica de valor incalculable para el Estado social y democrático de derecho. No solo se reconoce en ella que la seguridad social es un derecho fundamental, sino que también se establece con contundencia la responsabilidad ineludible de las autoridades judiciales y administrativas en su protección. Esta histórica decisión del Tribunal Constitucional sienta un precedente que se convierte en un manual imprescindible para garantizar la plena vigencia de nuestros derechos como ciudadanos. Su lectura es una llamada a la acción. Es un recordatorio poderoso de que la defensa de la norma suprema debe ser prioritaria para quienes han

<sup>29</sup> PASCO COSMÓPOLIS (Mario), *Fundamentos de Derecho Procesal del Trabajo*. 2.<sup>a</sup> ed., Editorial Aele, Lima, Perú, 1997, p. 88.

<sup>30</sup> ALBURQUERQUE (Rafael F.), *Derecho del Trabajo. El empleo y el trabajo*, vol. II, 3.<sup>a</sup> ed., Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2018, p. 537.

sido investidos con la responsabilidad y el honor de hacerla cumplir.

Luego de hacer un análisis de que el derecho a la seguridad social constituye la garantía del derecho a vivir una vida digna frente al desempleo, la vejez, la discapacidad o la enfermedad, que se sustenta en los principios de universalidad y solidaridad, que puede ser reivindicado mediante la acción de amparo, y que los jueces deben ponderar las particularidades de cada caso concreto de orden con los principios de efectividad, favorabilidad y oficiosidad, con la fuerza del precedente se asientan en el ordenamiento social la figura de la «protección reforzada» obligatoria por parte de los jueces y la administración en caso de conflictos con personas de la tercera edad. Tal aspecto es trascendental si partimos de la base de que pasa a beneficiar el desarrollo progresivo de la seguridad social, ya que esta parte de la población se encuentra en una situación particularmente vulnerable y requiere de una tutela especial.

Es responsabilidad del sistema judicial y de los organismos gubernamentales cumplir con este precedente y garantizar que estas personas sean protegidas y respetadas en todos los procesos administrativos o jurisdiccionales de su incumbencia, evitando así cualquier tipo de inercia, abuso, negligencia o discriminación. Además, la aplicación de esta protección reforzada no solo beneficia a las personas mayores, sino también a su entorno cercano y a la sociedad en general, promoviendo una cultura de inclusión y cuidado hacia los más necesitados.

## **B. LA DIMENSIÓN OBJETIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PROTECCIÓN DEL EQUILIBRIO FINANCIERO**

¿Cómo asegura el Estado que los aportes del trabajador en un sistema de capitalización individual sean administrados adecuadamente y protegidos para su uso futuro? Debe resaltarse que, en el marco de un sistema de capitalización individual, el trabajador tiene la oportunidad de ser protagonista de su propio futuro financiero. A través de aportes periódicos realizados a una cuenta por el trabajador y el empleador, supervisada por las autoridades competentes, se establece un mecanismo sostenible que permite al individuo acumular un fondo para su jubilación. «Decimos que un sistema es de Capitalización Individual cuando los aportes que hace el ciudadano o afiliado al sistema pasan a formar parte de una cuenta individual, de la propiedad exclusiva de ese afiliado», ha observado Hernández Contreras<sup>31</sup>. No obstante, advierte que el manejo de esa cuenta estará supervisado y regulado por las autoridades rectoras del sistema, «ulteriores responsables de que el afiliado, dueño de la cuenta, reciba sus aportes arribados los riesgos de vejez, discapacidad o sobrevivencia»<sup>32</sup>.

Sin embargo, algunos plantean la posibilidad de utilizar los fondos de capitalización individual del régimen contributivo para devolverlos a los

<sup>31</sup> HERNÁNDEZ CONTRERAS (Carlos), *No- ciones básicas del Sistema Dominicano de Seguridad Social: Estudio a la Ley 87-01*, Ediciones Jurídicas Trajano Potentini, Santo Domingo, República Dominicana, 2002, p. 9.

<sup>32</sup> *Ibíd.*

trabajadores sea por motivos de desempleo o por alguna situación especial como aconteció con la pandemia de COVID-19. Esta propuesta, aunque pueda parecer tentadora en momentos de crisis económica, va en contra del verdadero propósito del sistema previsional. Devolver fondos por desempleo afectaría el equilibrio financiero necesario para garantizar un retiro adecuado en el futuro y pondría en riesgo no solo la estabilidad de este, sino de la seguridad social en sentido general o incluso del país. Más concretamente, en opinión del Tribunal Constitucional, devolver los recursos acumulados en las cuentas de capitalización individual por el solo hecho del desempleo desnaturalizaría el Sistema Dominicano de Seguridad Social establecido por el legislador, pues «la intención es el ahorro obligatorio durante la vida productiva con la finalidad esencial de garantizar mayor bienestar durante el período de retiro laboral; de ahí que se denomine al sistema de pensiones, sistema previsional»<sup>33</sup>.

En esa misma sentencia la alta corte determinó que ese criterio «es conforme al espíritu del artículo 60 de nuestra Constitución» y, por lo tanto, agregamos, al desarrollo progresivo de la seguridad social. Bajo tales condiciones se debe admitir que tal precedente cierra la puerta para que los fondos de pensiones sean devueltos sin cumplir con los requisitos de retiro, aun con la venia del legislador, ya que lo mismo compondría un retroceso que pondría en peligro todo el sistema previsional. Para que esto sea posible tendría que

quedar palmario un peligro mayor para la comunidad que solamente con la devolución de los fondos podría solventarse, tomando en consideración siempre el principio de razonabilidad y sus requerimientos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

### C. PROTECCIÓN DE LAS UNIONES DE HECHO

La condición de un matrimonio válido para la aprobación de una pensión de supervivencia contradice la Constitución. Este tipo de pensión, como cualquier derecho, está sujeto a determinadas condiciones. Sin embargo, el requisito de un matrimonio válido no es conforme con el artículo 55.5 de la ley fundamental, que afirma que la unión entre un hombre y una mujer, libre de impedimentos, genera también derechos y obligaciones.

Ninguna pensión debe circunscribirse a un tipo concreto de relación, pues también se opone al principio de igualdad y no discriminación establecido en nuestra Constitución. En la Sentencia TC/0012/12, de 9 de mayo de 2012, el Tribunal Constitucional afirmó que, si el otorgamiento de la pensión de superviviente está condicionado a la existencia de un matrimonio, contradice el artículo 55.5 de la Constitución.

Este precedente exige que el legislador de la seguridad social se atenga a lo dispuesto en el artículo 55.5 del texto supremo, reconociendo que las familias en nuestro país pueden formarse mediante unión conyugal o de hecho. En consecuencia, la concesión

<sup>33</sup> Sentencia TC/0137/13, de 22 de agosto de 2013.

de una pensión, de supervivencia o de otro tipo, no debe limitarse al requisito del matrimonio. La ley no debe discriminar entre las parejas casadas y las que no lo son. El amor y el compromiso no pueden cuantificarse en un documento, punto apreciable en la decisión de nuestra principal jurisdicción constitucional.

Sobre la base de esto último, hay que hacer referencia a si es posible que una pareja del mismo sexo reciba una pensión de sobrevivencia tomando en consideración nuestro estatuto supremo en su artículo 39, que proscribiera la discriminación. Definitivamente no. El constituyente dominicano deja claro que no quiere la formación de una familia con miembros de idéntico sexo, sea por matrimonio o uniones de hecho. Por tanto, si el tribunal constitucional entra al análisis del tema, la respuesta seguirá siendo negativa al interpretar el artículo 55 del texto fundamental. Otra cosa es la interpretación del ordenamiento internacional, en especial de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 de la cual el país es parte. La Corte Interamericana, en un caso que reconoció una pensión de sobreviviente para un homosexual supérstite, ya ha establecido que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención en el artículo 24<sup>34</sup>. Por ello, que está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la

orientación sexual de la persona y que ello constituye un «hecho ilícito internacional». En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual<sup>35</sup>. Es de notar que la Sentencia TC/0012/12, al igual que la Corte Interamericana, invoca el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 26, que indica: «[...] la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de nacimiento o cualquier otra condición social». Discriminación que es interpretada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas como «toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas»<sup>36</sup>. ¿Significa acaso que el desarrollo progresivo de seguridad social llegará a las parejas homosexuales en nuestro país?, ¿o ya llegó tomando en cuenta el bloque de

<sup>34</sup> Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, de 24 de febrero de 2012, y caso Duque Vs. Colombia, de 26 de febrero de 2016.

<sup>35</sup> Vid. párr. 104 Duque Vs. Colombia, y párr. 91 Caso Atala Riffo y Niñas.

<sup>36</sup> Observación General núm. 18. No discriminación, párr. 6.

constitucionalidad? Es bueno que la comunidad jurídica local tome nota para iniciar la discusión.

#### **D. IGUALDAD DEL VIUDO Y LA VIUDA EN LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE**

Es prudente destacar que, así como el equilibrio entre dos platos de una balanza es esencial para que esta funcione correctamente, la igualdad es fundamental para una sociedad que aprecie a todos sus integrantes. Negarle a un hombre el mismo derecho que se otorga a una mujer en una situación similar es una muestra clara de discriminación. La igualdad debe ser un pilar fundamental en todas las estructuras de nuestra sociedad, sugiere el Tribunal Constitucional en la indicada Sentencia TC/0012/12: «cuando sólo la viuda tiene derecho a la pensión de superviviente, mas no así el viudo, lo mismo vulnera el principio de igualdad entre el hombre y la mujer previsto en el artículo 39.4 de la Constitución dominicana»<sup>37</sup>. El viudo, al igual que la viuda, también sufre la pérdida de su pareja, enfrentándose a una situación difícil y dolorosa. Sin embargo, mientras que la viuda tiene derecho a una pensión de superviviente, el viudo se queda desprotegido y sin acceso a los beneficios correspondientes.

La discriminación es una realidad que no puede ser ignorada ni tolerada. Se trata de una práctica inaceptable en cualquier sociedad. Por ello, el precedente del Tribunal Constitucional tiene un impacto significativo en la

promoción del desarrollo progresivo de la seguridad social. Esto se debe a que, al cuestionar y corregir las normas fundamentadas en prejuicios machistas, se están dando pasos hacia una mayor igualdad de género en este campo de los derechos sociales. En realidad, el machismo cayó en su propia trampa. Durante mucho tiempo, se ha asumido erróneamente que las mujeres no podían llevar a cabo ciertas actividades reservadas para hombres por razones culturales<sup>38</sup>. Esta mentalidad obsoleta es perjudicial por doble vía. Por un lado, ha impedido el acceso a las mujeres a puestos claves del mercado laboral o de la Administración pública; y, por otro lado, ha dejado fuera de los beneficios de la seguridad social a los viudos que así lo necesitan. El Tribunal Constitucional ha demostrado que es hora de romper con estas nociones vergonzosas y garantizar que todas las personas, sin importar su sexo, tengan acceso a la protección social.

#### **E. LAS ADMINISTRADORAS DE RIESGOS DE SALUD Y COBERTURAS PARA MEDICAMENTOS EN PLANES OBLIGATORIOS**

El Plan Básico de Salud es más que un simple documento aprobado por el Consejo Nacional de la Seguridad Social, es un compromiso ineludible de todos los encargados de brindar algún tipo de asistencia, especialmente cuando reciben un beneficio económico o contraprestación por ello. Desde los

<sup>37</sup> Sentencia TC/0012/12, de 9 de mayo de 2012.

<sup>38</sup> La Sentencia TC/0012/12 corrige la ley del fondo de pensiones de las Fuerzas Armadas.

prestadores de servicios de salud (PSS) hasta las administradoras de riesgos de salud (ARS), están obligados a garantizar la atención médica y la provisión de medicamentos necesarios para el bienestar de los afiliados y las familias cubiertas por el Seguro Familiar de Salud. Es su responsabilidad proporcionar los procedimientos y servicios que contempla este plan, asegurando así que cada persona tenga acceso a una atención de calidad en momentos de enfermedad o necesidad de prevención. No se trata solo de un deber ético, sino también de un mandato legal que no puede ser ignorado so pena de incurrir en una falta que incluso puede poner en riesgo la vida de un ciudadano. «Las administradoras de riesgo de salud, en sus funciones de entes administrativos encargados del manejo de los planes obligatorios de salud en la República Dominicana, no pueden negarse a otorgar las coberturas necesarias para que las personas que están afiliadas en uno de los planes obligatorios de salud que pertenezcan al Sistema Dominicano de Seguridad Social, accedan al suministro de los medicamentos que estén contemplados en su plan de salud, mucho menos bajo el argumento de que los mismos no se encuentran catalogados como una enfermedad de alto costo, o que sólo pueden ser suministrados para un padecimiento de una enfermedad determinada por las propias administradoras de riesgo de salud», insiste el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0450/15, de 3 de noviembre de 2015.

Este precedente juega un papel fundamental en el bienestar y protección de la salud de las personas.

La cobertura para medicamentos es indispensable en el tratamiento y prevención de enfermedades. Si bien la sentencia en sí misma no establece algún derecho ya que se concentra en hacer cumplir lo ordenado en las normas correspondientes, es, sin embargo, un paso de avance en el acceso práctico a las medicinas y el cumplimiento del Plan Básico de Salud, lo que bien puede catalogarse como parte del desarrollo progresivo de la seguridad social, ya que envía un claro mensaje a todos los responsables de cumplir con las reglas del juego, ya que, de no hacerlo, eso «representa una actuación conculcadora que trae consigo la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la seguridad social y a la salud dispuesto en los artículos 37, 60 y 61 de la Constitución de República Dominicana»<sup>39</sup>.

## **F. NO PRESCRIPCIÓN E IRRENUNCIABILIDAD DEL DERECHO A UNA PENSIÓN**

Establecer que los derechos fundamentales prescriben es lo mismo que sostener que la dignidad humana tiene caducidad, pues los primeros, además de ser inherentes a toda persona, son el escudo de protección de la segunda. Entre ellos, uno de los más importantes es, sin duda, el derecho a la seguridad social. Este derecho no solo implica tener acceso a servicios de salud y pensiones, sino también a una protección económica en caso de enfermedad, vejez o cualquier otra

---

<sup>39</sup> Sentencia TC/0450/15, de 3 de noviembre de 2015.



situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, una vez que se adquiere el derecho, su disfrute no solo deviene irrenunciable<sup>40</sup>, sino también imprescriptible. En esta última noción se sustenta el enjuiciamiento del Tribunal Constitucional, señalando: «la Administración Pública debe actuar con debida diligencia a fin de proteger los derechos fundamentales de las personas, máxime cuando se trata de un derecho imprescriptible e inherente a la persona como es el derecho a la seguridad social»<sup>41</sup>. La referencia a la favorabilidad del precedente anotado supone que el tiempo para ejercer una acción no es una limitación cuando se trata de que se otorguen los beneficios de la seguridad social.

Previamente, en la Sentencia TC/0118/20, de 12 de mayo de 2020, el Tribunal Constitucional validó el argumento de una parte recurrente en amparo admitiendo el ejercicio de la acción sobre la base de que «este es un derecho que no prescribe toda vez que, valga la redundancia, se trata de derechos adquiridos». Dicha sede constitucional ha sido enfática en múltiples ocasiones en casos similares, dejando claro que es obligación del Estado garantizar este derecho, independientemente del tiempo transcurrido. «Al no habersele otorgado la pensión de sobrevivencia al amparista hasta el día de hoy, las partes accionadas incurren continuamente en una violación al derecho fundamental del recurrido a la seguridad social», resalta la

Sentencia TC/0601/23, de 8 de septiembre de 2023.

### **G. PROTECCIÓN REFORZADA PARA LAS CONDICIONES DE SALUD EXTREMAS**

En el año 2019 el Tribunal Constitucional dictó dos sentencias insignias sobre el derecho a la salud en comunión con el principio de efectividad. Son las correspondientes al número TC/0111/19, de 27 de mayo, y TC/0213/19, de 17 de julio. En la primera el conflicto se origina con motivo de la negativa de una administradora de riesgos de salud a dar cobertura al procedimiento médico solicitado por un ciudadano, consistente en la extirpación vía endonasal endoscópica con uso de neuronavegador de un tumor craneal, porque no estaba cubierto ese procedimiento por el Catálogo de Prestaciones de Servicios del Plan Básico de Salud. El órgano constitucional, mediante la revisión de un amparo, falló a favor del paciente indicando que existe «una protección reforzada cuando se trate de personas que requieran especial atención como son los menores de edad, individuos con capacidades diversas, personas de la tercera edad o aquéllas que padezcan de enfermedades catastróficas, vale decir, de enfermedades incluidas en la categoría de alto costo y máximo nivel de complejidad» y otorgó así una tutela judicial diferenciada ordenando no solo a la administradora de riesgos de salud cubrir el costo de la operación, sino también al Consejo Nacional de Seguridad Social que incluyera

<sup>40</sup> TC/0375/16, de 11 de agosto de 2016.

<sup>41</sup> Sentencia TC/0255/20 de 8 de octubre de 2020.

el procedimiento en el catálogo de prestaciones.

En la segunda, un niño de ocho años fue diagnosticado con el padecimiento de enfermedad de epilepsia sintomática relacionada con la localización y síndromes epilépticos con crisis complejas, intratables, con estado epiléptico, por lo que le fue indicada una cirugía. La compañía que manejaba su seguro de salud desde su nacimiento notificó a sus padres que reduciría el monto de la cobertura porque se trataba de una enfermedad congénita. Los progenitores incoaron en consecuencia un amparo preventivo que fue acogido en primera instancia por violación del derecho a la salud y las normativas nacionales e internacionales que protegen a las personas menores de edad, siendo impugnado dicho fallo en revisión por la empresa ante el Tribunal Constitucional. El último intérprete de la Constitución rechazó el recurso invocando la «protección reforzada» e indicando que el tribunal *a quo*, al fallar de esa manera, hizo una correcta interpretación y ponderación de los derechos fundamentales envueltos.

El vínculo entre los principios de efectividad y desarrollo progresivo no puede ignorarse. No se puede permitir que la seguridad social se vuelva un juego económico, en el que los más vulnerables son sacrificados en aras de números perfectos. Al contrario, debemos reconocer que siempre habrá casos excepcionales que requieren una protección especial sin que ello ponga en riesgo el equilibrio financiero del sistema social. Como el primero analizado, en el que la seguridad social debe ser garantizada sin restricciones ni excusas

para proteger a los que se encuentran en un peligro inminente, al punto que la vida misma está en riesgo. El segundo caso, aunque la responsabilidad no recae en las instituciones propias de seguridad social, es un buen ejemplo de que tampoco el sector privado puede poner sus finanzas por encima de los derechos de los ciudadanos.

## V. CONCLUSIONES

De lo que precede, se puede extraer lo siguiente:

- I. El principio de desarrollo progresivo obliga al Estado a avanzar continuamente sin demora en la ampliación de las prestaciones y servicios de la seguridad social, de manera que todos los dominicanos encuentren cobertura y protección en caso de estados de necesidad. Si bien esta obligación es conforme con las posibilidades económicas de la nación, el principio de favorabilidad y efectividad hace que exista una presunción de que las autoridades cuentan con los recursos, lo que las obliga a probar en todo caso la imposibilidad de cumplir con la progresividad.
- II. Una vez se avanza en los beneficios de la seguridad social, cualquier retroceso se presume inconstitucional. Corresponde al Estado probar que la regresión es idónea y necesaria al obedecer a intereses supremos de la nación conforme al principio de razonabilidad.
- III. El precedente del Tribunal Constitucional está revestido de todas las

propiedades necesarias para desarrollar la seguridad social siempre y cuando lo haga al interpretar la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos de los cuales la República Dominicana forma parte. Las prerrogativas, prestaciones y beneficios que se establezcan en los precedentes no deben invadir el campo de acción del legislador. Por tanto, solo puede acontecer el desarrollo vía pretoriana cuando sea la consecuencia lógica de un ejercicio de ponderación donde se descubra el alcance de un derecho imposible de determinar en abstracto.

IV. En virtud de la incompatibilidad entre la regresión de los derechos y el principio de progresividad, se impone al Tribunal Constitucional un deber de cautela al momento de considerar la posibilidad de abandonar precedentes que reconocen los derechos en materia de seguridad social. Este escenario se encuentra bajo la sombra de una presunción de inconstitucionalidad, que exige que cualquier decisión de *overruling* sea sustentada mediante una argumentación extraordinariamente robusta y persuasiva. De lo contrario, se podría incurrir en vulneraciones no solo a la progresividad, sino también a los principios fundamentales de «seguridad jurídica e igualdad que fundamentan el principio esencial del respeto al precedente en un Estado de derecho»<sup>42</sup>.

V. La labor del Tribunal Constitucional en cuanto a la protección de los derechos de seguridad social es innegable. Su historial demuestra un compromiso incansable en la corrección de desigualdades e injusticias, sin necesidad de reformas legislativas. Ese colegiado se ha convertido en un aliado fundamental en la defensa de la dignidad de los ciudadanos. Su efectividad en este ámbito puede ser replicada en otros derechos sociales o individuales, como en efecto ya lo ha hecho; y lo mejor de todo es que el fantasma de la falta de recursos no ha hecho asomo.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH (V́ctor) y COURTIS (Christian), *Hacia la exigibilidad de los derechos ecońmicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicaci3n ante los tribunales locales*, disponible en línea, <http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf> [Consulta: 17 junio 2024].

ACEVEDO TARAZONA (Álvaro), «La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia», *Revista Anuario de Historia Regional y de las Fronteras* 15, núm. 1, pp. 191-204. Fuente Académica Premier, EBSCOhost [Consulta: 20 abril 2018].

ALBURQUERQUE (Rafael F.), *Derecho del Trabajo. El empleo y el trabajo*, vol. II, 3.<sup>a</sup> ed., Librería Jurídica Internacional, Santo

<sup>42</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia SU-047/99.

- Domingo, República Dominicana, 2018.
- ALVARADO TAPIA (Katherine), «Jurisdicción constitucional: Naturaleza política, legitimidad y límites del Tribunal Constitucional», *IUS Revista de Investigación de la Facultad de Derecho*, vol. 2, núm. 1, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, Chiclayo, Perú, 2012.
- BARKER (Robert S.), *El precedente y su significado en el derecho constitucional de los Estados Unidos*, Ediciones Olejnik, Chile, 2018.
- BERNAL PULIDO (Carlos), *El precedente y la ponderación*, disponible en línea, [https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/08\\_BERNAL\\_Serie-Interpretacion-Constitucional-Aplicada-1\\_-119-135.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/08_BERNAL_Serie-Interpretacion-Constitucional-Aplicada-1_-119-135.pdf) [Consulta: 18 enero 2024].
- GARCÍA BELAUNDE (Domingo), «El precedente constitucional: Extensión y límites», *Revista Pensamiento Constitucional* 22, pp. 83/107, disponible en línea, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/19940/19962/> [Consulta: 3 junio 2024].
- HERNÁNDEZ CONTRERAS (Carlos), *Nociones básicas del Sistema Dominicano de Seguridad Social: Estudio a la Ley 87-01*, Ediciones Jurídicas Trajano Potentini, Santo Domingo, República Dominicana, 2002.
- JORGE (Juan), *Derecho Constitucional Dominicano*, PUCMM, Santiago, República Dominicana, 1984.
- JORGE PRATS (Eduardo), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*, Amigo del Hogar, Santo Domingo, República Dominicana, 2011.
- JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, vol. I, 1.ª ed., Gaceta Judicial, Santo Domingo, República Dominicana, 2003.
- JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, vol. II, Gaceta Judicial, Santo Domingo, República Dominicana, 2005.
- LÓPEZ MEDINA (Diego Eduardo), *El derecho de los jueces. Obligatorio del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*, 2.ª ed., Legis Editores, Bogotá, 2006.
- NEGRETE CÁRDENAS (Michael Rolla), *El precedente judicial en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Un estudio crítico con motivo de la reforma judicial 2021*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2022.
- PASCO COSMÓPOLIS (Mario), *Fundamentos de Derecho Procesal del Trabajo*. 2.ª ed., Editorial Aele, Lima, Perú, 1997.
- PUYANA SILVA (Alfredo), *El sistema integral de seguridad social. Parte general y el subsistema general de pensiones*, 2.ª ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2015.
- RUBIO LLORENTE (Francisco), «La jurisdicción constitucional como forma de creación de Dere-

- cho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, núm. 22, 1988, pp. 9-52, disponible en línea, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79367.pdf> [Consulta: 23 junio 2024].
- RUIZ MORENO (Ángel Guillermo), *Nuevo derecho de la seguridad social*. 3.<sup>a</sup> ed., Porrúa, México, 1999.
- TARUFFO (Michele), «Sobre la evolución del Tribunal de Casación Italiano», en (Jordi) (Renzo) d, *La casación hoy, cien años después de Calamandrei*, Marcial Pons y Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, España, 2021.
- TOLLER (Fernando), *Hacia el ocaso del darwinismo jurídico: Lineamientos para una nueva teoría en la interpretación constitucional de los derechos fundamentales*, Universidad de El Salvador, Buenos Aires, disponible en línea, <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-de-buenos-aires/derecho-constitucional/hacia-el-ocaso-del-darwinismo-juridico-lineamientos-para-una-nueva-teoria-en-la-interpretacion-constitucional-de-los-derechos-fundamentales/97718579> [Consulta: 1.º junio 2024].
- ZAGREBELSKY (Gustavo), *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política* (trad. M. Martínez Neira), Trotta, Madrid, 2008.



**EL FUNDAMENTO  
DE LOS DERECHOS  
FUNDAMENTALES.  
ALGUNOS  
SEÑALAMIENTOS  
PARA EL CASO DE  
LA REPÚBLICA  
DOMINICANA**

**Rafael Vásquez Goico**

Juez de la Tercera Sala de la  
Suprema Corte de Justicia





**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO DE DERECHO SUBJETIVO. III. PRECISIONES LINGÜÍSTICAS: ¿CUÁLES SON LOS DISTINTOS TÉRMINOS CON QUE SUELEN DENOMINARSE LAS PRETENSIONES O ANHELOS DERIVADOS EXCLUSIVAMENTE DE LA CONDICIÓN HUMANA? IV. ¿A QUE NOS REFERIMOS CON «FUNDAMENTO» DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES? A. JURIDIFICACIÓN DE LOS DERECHOS. 1. *Consecuencias de la juridificación de los derechos.* 1.1. La caracterización de los sistemas normativos como sistemas mixtos. 1.2. La moralización del derecho y la constitucionalización de la moral. 1.3. La relevancia de la interpretación de los derechos fundamentales V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL CASO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. VI. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO TEORÍA DE LA JUSTICIA. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

La estrecha relación que existe entre concepto y fundamento de los derechos y el hecho de que en la parte general del artículo 75 de la Constitución, para justificar la inclusión de los deberes fundamentales, se establece que los derechos fundamentales reconocidos en nuestra carta magna determinan la existencia de un orden de responsabilidad no solo jurídica, sino también moral, imprimen impulso a esta pequeña investigación, cuyo propósito no es otro que el de intentar demostrar que resulta erróneo considerar que el único elemento a tener en cuenta como fundamento y concepto de los derechos sea su positivación en una constitución, es decir, lo que se conoce como constitucionalización de los derechos.

Para ello debemos realizar primero una precisión lingüística que nos permitirá elegir una denominación, entre muchas, para referirnos a las pretensiones o anhelos derivados de la condición humana y que en la terminología mayormente utilizada o extendida se denominan «derechos humanos», para de ahí entroncar con consideraciones relativas a lo que entendemos por fundamento de los derechos y su papel en una teoría de la justicia que se legitime en ellos.

Posteriormente, sobre el fundamento de los derechos abordaremos algunas particularizaciones o apuntes específicos atinentes al caso dominicano.

## II. CONCEPTO DE DERECHO SUBJETIVO

Como presupuesto de lo que más abajo se desarrollará, resulta importante establecer de manera previa un concepto de lo que entendemos por derecho subjetivo, ya que, si bien es cierto que el objeto de este estudio ha sido denominado de muchas maneras, casi todas ellas llevan delante la palabra «derecho»: derechos naturales, derechos morales, derechos humanos, derechos fundamentales, etc.

En ese sentido, entendemos como derecho subjetivo «aquella calificación normativa que consiste en atribuir a una determinada situación del sujeto el imperativo de una conducta correlativa en otro u otros sujetos»<sup>1</sup>.

## III. PRECISIONES LINGÜÍSTICAS: ¿CUÁLES SON LOS DISTINTOS TÉRMINOS CON QUE SUELEN DENOMINARSE LAS PRETENSIONES O ANHELOS DERIVADOS EXCLUSIVAMENTE DE LA CONDICIÓN HUMANA?

Los anhelos y pretensiones derivados de la condición humana, nacidos de la modernidad y que responden a una cultura individualista y antropocéntrica «frente a la cultura objetivista y comunitaria de la Edad Media»<sup>2</sup>, pueden ser enfocados desde dos dimensiones bien distintas y que obedecen en cierta medida a la clásica confrontación entre iusnaturalistas y positivistas. La primera los relaciona con pretensiones morales justificadas, donde está ausente su faceta jurídica. *Derechos naturales* y *derechos morales* pudieran ser denominaciones que se amparan en esa primera dimensión. La segunda se vincula con su positividad o constitucionalización (juridificación). Las denominaciones que se amparan en esta dimensión podrían ser derechos públicos subjetivos y libertades públicas.

Quedarían por clasificar los términos «derechos humanos» y «derechos fundamentales». Tal y como plantea el profesor Peces-Barba Martínez, «derechos humanos» es el más usado en la actualidad, pero adolece de una imprecisión bastante evidente, ya que con el mismo se hace referencia en algunas

<sup>1</sup> PECES-BARBA (Gregorio), FERNÁNDEZ (Eusebio) y DE ASÍS ROIG (Agustín), *Curso de Teoría del Derecho*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona, España, 2000, p. 277, citando a RECASÉNS SICHES, L., *Introducción al*

*estudio del Derecho*, Porrúa, México, p. 145.

<sup>2</sup> PECES-BARBA (Gregorio), DE ASÍS ROIG (Agustín) y BARRANCO AVILÉS (María del Carmen), *Lecciones de Derechos Fundamentales*, Dykinson, Madrid, España, 2004, p. 20.

ocasiones a una pretensión moral, o también a un derecho subjetivo, «[...] pero a la pretensión moral se la reviste de los signos de lo jurídico al llamarla derecho»<sup>3</sup>. Esta falta de precisión llama a confusión y por eso el nombre debería ser abandonado pese a ser el más extendido aún hoy día.

Con el término «derechos fundamentales» se hace una alusión precisa a las dos dimensiones más arriba expuestas (la moral y la jurídica), no despojando de importancia a ninguna de ellas. Por esa conveniencia he escogido el término «derechos fundamentales» para nombrar los derechos referidos en este breve ensayo, el cual, además de ser el utilizado en la Constitución dominicana, resulta coherente con el fundamento y concepción de los derechos que más adelante se sustenta en la conclusión.

#### IV. ¿A QUE NOS REFERIMOS CON «FUNDAMENTO» DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES?

Ferrajoli<sup>4</sup>, en lo relativo al fundamento de los derechos fundamentales, precisa que «[...] se deben aclarar y distinguir los diversos significados que se pueden asociar a la palabra fundamento [...]», ya que dicho término tendrá significados correlativos a las distintas respuestas que se adopten ante la pregunta ¿qué son los derechos fundamentales?

Esta variedad de significados está relacionada con la diversidad de enfoques y disciplinas que intervienen en la anterior respuesta y que básicamente, según dicho autor, son esencialmente cuatro: a) la razón o fundamento teórico; b) la fuente o fundamento jurídico; c) la justificación o fundamento axiológico; y d) el origen o fundamento histórico y sociológico.

En la obra antes referida<sup>5</sup> se asume la posición de que el problema filosófico-político de esta cuestión es el fundamento axiológico de los derechos, es decir, que la importancia de este tema radica en responder a la pregunta ¿qué derechos deben ser fundamentales? O en todo caso, ¿cuáles, por un asunto de justicia o justificación, deben ser los derechos fundamentales? Responde a esta interrogante señalando que existen cuatro criterios axiológicos, «[...] todos ellos referidos al valor de la persona humana asumida como fin y nunca como medio [...]». Estos criterios serían igualdad, democracia, paz y la ley del más débil, todos ellos derivados en cierto sentido de la filosofía kantiana.

Si se tiene en cuenta que este autor acometió el fundamento de los derechos a propósito de unas críticas que le hicieron algunos coterráneos a su trabajo inicial sobre derechos fundamentales<sup>6</sup>, en donde propuso una definición formal de los derechos vinculada a su proclamación universal por parte de las normas jurídicas, ha

<sup>3</sup> PECES-BARBA, DE ASÍS ROIG y BARRANCO AVILÉS, ob. cit., p. 21.

<sup>4</sup> FERRAJOLI (Luigi), *Los fundamentos de los Derechos Fundamentales*, 4.<sup>a</sup> ed., Trotta, Madrid, España, 2009, p. 314.

<sup>5</sup> FERRAJOLI, *Los fundamentos de los Derechos Fundamentales*, ob. cit., p. 315.

<sup>6</sup> FERRAJOLI (Luigi), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4.<sup>a</sup> ed., Trotta, Madrid, España, 2004, pp. 37- 73.

de considerarse que su tesis, en lo que se refiere al fundamento de los derechos, no excluye la doble dimensión moral-jurídica de estos que apadrinamos en este trabajo, con lo cual debemos entender que, cuando hablamos de derechos fundamentales, estamos refiriéndonos al mismo tiempo a una pretensión moral justificada y a su recepción en el derecho positivo.

La justificación de la pretensión moral es su relación con el concepto de dignidad humana y con todos los elementos que sean necesarios para un desarrollo integral del ser humano, mientras que la juridificación o positivación es la incorporación de los derechos en el derecho positivo, muy específicamente en las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Esta afinidad entre los derechos y las constituciones normativas podría deberse a lo básico y fundamental de las exigencias éticas que ellos comportan, pues, en definitiva, de este tipo de derechos deriva, en sus aspectos primarios, todo tipo de relación social o política.

Así las cosas, vamos viendo desde ya que negar la dimensión o faceta moral del fundamento de los derechos fundamentales es un error que podría enmarcarse dentro de lo que Peces Barba denominó el reduccionismo positivista<sup>7</sup>.

Consideramos que pretender establecer como único fundamento y concepto de los derechos fundamentales el hecho de su positivación (constitucionalización), es decir, su faceta

jurídica, es negar su relación con un origen histórico y racional situado en un momento temporal determinado y que se relaciona con el tránsito a la modernidad. Podría decirse que la racionalidad, practicada en un momento específico de la historia, produjo ciertas reflexiones y expectativas de las personas que concluyeron en las exigencias morales de los derechos.

Incluso cabe dejar por sentado aquí que algunos autores consideran que el único fundamento de los derechos fundamentales es la moralidad, no siendo necesaria la presencia de su constitucionalización o positivación. A esa conclusión llega Rubio Carracedo<sup>8</sup> cuando señala:

*Los DH son exigencias de excepcional importancia, que es lo que designa el rótulo de «humanos»; propios de todos los hombres y por el mero hecho de serlo. Por eso mismo reclaman una singular protección a fin de garantizar, en lo posible, su cumplimiento. Nos estamos refiriendo a las exigencias o derechos morales de autonomía, seguridad, participación política y satisfacción de necesidades básicas (es decir, al alimento, vivienda, ingresos, sanidad, educación, paz, desarrollo, medio ambiente sano). No importan tanto las listas particularizadas de DH como los principios fundamentales en los que se basan. Resulta obvio, por tanto, que la garantía y tutela de los mismos ha de ser la máxima conforme*

<sup>7</sup> PECES-BARBA, DE ASÍS ROIG y BARRANCO AVILÉS, ob. cit., p. 57.

<sup>8</sup> RUBIO CARRACEDO (José), «Justicia y derechos humanos: dimensión moral de la democracia», en BLASCO (Pedro Luis) (ed. y coord.), *La Justicia entre la moral y derecho*, Trotta, Madrid, España, 2013, p. 230.

*a las posibilidades de cada Estado en su sistema sociocultural de referencia. La positivación jurídica es, pese a todo, un óptimo a conseguir; pero los DH tienen vigencia, aunque no exista todavía sanción legal. Se trata más, como vengo diciendo, una condición peyorativa, pero de ningún modo es condición constitutiva y excluyente [...] Debe recordarse aquí que mi intención con este breve ensayo es sostener la existencia de otros factores, diferentes a su juridificación, que deben ser tenidos en cuenta como fundamento de los derechos fundamentales, pues para empezar dicha postura obviaría la trascendental importancia de la exigencia moral que ellos comportan. Por ello, no trataremos a profundidad el tema de la incidencia y los problemas que acarrearán los elementos histórico y social como parte de su concepto y fundamento, sino que simplemente externaremos nuestra opinión al respecto.*

En ese sentido, lleva razón el profesor Peces Barba<sup>9</sup> cuando señala que los derechos sociales, además de ser una pretensión moral y un subsistema jurídico, son historia y sociedad. Historia, porque fueron unas circunstancias específicas situadas en un contexto y momento determinados las que condicionaron su nacimiento como exigencias morales. No creo que nuestra moralidad haya sido un diseño existente desde antes de nuestra presencia en el planeta Tierra, sino

que es consecuencia de la evolución humana de nuestros cerebros a través de la socialización e interacción entre los individuos. Esto permitió una reflexión racional (moral racional) situada en un momento determinado de la historia que hizo posible que los derechos conformaran una exigencia moral justificada.

Y también sociedad, en vista de que la realidad (social) impide en algunos casos una generalización de un estado de cosas que hace imposible la realización del ámbito de actuación que se atribuya de manera necesaria a un pretendido «derecho» para ser reconocido como tal. Es decir, si respecto de algún «derecho» no puede predicarse su universalidad bajo ninguna circunstancia, dicha situación afecta a su existencia, pues su juridificación, en principio, es la que permitiría demandar su satisfacción con respecto a todas las personas, lo que implica que, si esto es imposible, la pretensión no tiene vocación de pertenecer universalmente a todos los seres humanos y, por tanto, no es un derecho fundamental o «humano»<sup>10</sup>. Lo que queremos decir es que la imposibilidad fáctica en términos absolutos (no importa lo que se haga) afecta a la propia pretensión moral para su exigencia, y también al derecho para su eficacia, condiciones ambas de validez de las referidas dimensiones de los derechos fundamentales.

<sup>9</sup> PECES-BARBA, DE ASÍS ROIG y BARRANCO AVILÉS, ob. cit., pp. 33-46.

<sup>10</sup> He pensado en este ejemplo: si un pastel no puede ser repartido entre todos los presentes a un cumpleaños bajo ninguna circunstancia posible, habría una imposibilidad absoluta para que todos los presentes obtengan una parte de dicho pastel. Entonces este último (pastel) no puede ser considerado como un beneficio atribuible a todos los presentes en la fiesta.

En definitiva, el fundamento de los derechos está relacionado con pretensiones morales justificadas que se relacionan con el concepto de dignidad humana, la cual es una condición inherente a los seres humanos que les otorga capacidad de autoconsciencia de su existencia y necesidades para su realización. Para ello las personas deben contar con una igual potestad para elegir el modo de vida racional que consideren más conveniente y que satisfaga lo que crean más importante y trascendente. Tampoco debe olvidarse aquí la historia y la realidad social, tal como se explicó en el párrafo anterior.

En vista de la referencia específica que hemos plasmado en cuanto al papel de la dignidad humana en el fundamento de los derechos, debemos aquí exponer, para una mejor comprensión de lo que se viene diciendo, alguna precisión respecto a este concepto. Para Peces Barba<sup>11</sup>, «[...] la dignidad humana es hoy un referente del pensamiento moral, político y jurídico, y para este último alcanza el papel de valor o principio, como señala Eusebio Fernández, *o como criterio fundante de los valores, los principios y los derechos, como piensa el autor de estas líneas* [...] la dignidad humana en la modernidad y también en este siglo XXI aparece en un contexto intelectual que arranca en el tránsito a la modernidad, que ha superado avatares históricos y confrontaciones intelectuales y que

se sitúa en lo que llamo el proceso de humanización y racionalización que acompañan a la persona y la sociedad [...]». Mientras que para Manuel Atienza es uno de los conceptos más básicos, por no decir el más básico, ya que es el fundamento de todos los derechos y el test de validez de todas las normas en nuestros Estados constitucionales<sup>12</sup>.

En cuando al concepto de los derechos fundamentales, es decir, a su existencia como tales, debe considerarse imprescindible su positivación o constitucionalización, ya que esas exigencias morales necesitan del derecho para su cumplimiento y efectividad.

Procede aquí hacer hincapié en la importancia que tiene el valor o principio de la igualdad para los derechos, principalmente en lo relativo a las condiciones económicas entre los seres humanos, pues ese tipo de desigualdad «[...] transforman en quimeras cualquier declaración de derechos humanos, porque nos referimos a situaciones donde las personas carecen de lo más indispensable para que sus vidas puedan considerarse humanas o incluso para que puedan seguir viviendo»<sup>13</sup>. De esa misma manera, la ausencia o falta de igualdad podría afectar incluso el sistema de protección de los derechos.

<sup>11</sup> PECES-BARBA (Gregorio), *La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho*, 2.ª ed., Dykinson, Madrid, España, 2003, p. 66.

<sup>12</sup> ATIENZA (Manuel), *Sobre la dignidad humana*, Trotta, 1.ª ed., Madrid, España, 2003, p. 11.

<sup>13</sup> RIBOTTA (Silvina), *Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia. Pobreza, redistribución e injusticia social*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, España, 2010, p. 17.

## A. JURIDIFICACIÓN DE LOS DERECHOS

En este trabajo se ha hecho hincapié en la dimensión moral de los derechos y su incidencia en el concepto y fundamento de los derechos fundamentales. Sin embargo, no es mi intención pasar por alto u olvidar la importancia de la juridificación de los derechos.

Como dice la profesora Cuenca Gómez<sup>14</sup>, «[...] desde sus primeras formulaciones en el tránsito a la modernidad como derechos naturales, los derechos fundamentales siempre han mostrado vocación de juridificarse, de incorporarse al derecho. Esta aspiración o tendencia a la positivación, que expresa el paso de los derechos desde su consideración como demandas morales o exigencias éticas al mundo de lo jurídico, implica dotarles de una mayor fuerza posibilitando su implantación social y protección real de sus titulares».

### 1. *Consecuencias de la juridificación de los derechos*

Algunas consecuencias derivadas de la constitucionalización de los derechos fundamentales<sup>15</sup> derivan de su operatividad como criterios básicos de validez de las diferentes decisiones en

el mundo del derecho. Podrían citarse las siguientes: a) la caracterización de los sistemas jurídicos constitucionales como sistemas mixtos; b) la moralización del derecho y la constitucionalización de la moral; y c) la relevancia central de la interpretación de los derechos en el funcionamiento de los órdenes jurídicos.

#### 1.1. **La caracterización de los sistemas normativos como sistemas mixtos**

La profesora Cuenca Gómez escribió un libro que trata específicamente este tema<sup>16</sup>, en el que refiere lo siguiente: «la contemplación del Derecho como un sistema normativo orientado al control social permite justificar la ineludible presencia en el ordenamiento jurídico tanto de criterios de validez de carácter formal, como de criterios de validez de naturaleza material. Desde esta visión, para dilucidar la pertenencia de una norma al sistema jurídico es necesario comprobar, de un lado, que procede de sujeto competente y que ha sido creada a través del procedimiento adecuado y, de otro determinar su compatibilidad material con el contenido de las normas de superior jerarquía».

Esto es lo que se conoce como sistema jurídico mixto, que no es más que una combinación entre los denominados sistemas estáticos, que se caracterizan por la presencia de criterios

<sup>14</sup> CUENCA GÓMEZ (Patricia), «La constitucionalización de los derechos fundamentales en el siglo XX: Dimensiones, rasgos y algunas consecuencias», documento de trabajo de máster, p. 1.

<sup>15</sup> CUENCA GÓMEZ (Patricia), «La constitucionalización de los derechos fundamentales en el siglo XX: Dimensiones, rasgos y algunas consecuencias», ob. cit., pp. 18-40.

<sup>16</sup> CUENCA GÓMEZ (Patricia), *El sistema jurídico como sistema mixto. La importancia de los contenidos materiales en la validez jurídica*, Dykinson, Madrid, España, p. 247.

de validez material, y los dinámicos, donde opera un criterio formal de validez.

Para lo que nos interesa, debemos tener presente que los derechos fundamentales son los principales criterios de validez material para todas las decisiones en el sistema jurídico.

### **1.2. La moralización del derecho y la constitucionalización de la moral**

Venimos diciendo que no resulta posible obviar como fundamento de los derechos la exigencia ética o moral que ellos encarnan. En ese sentido, al incluir esta moral en la Constitución y dotarla de fuerza normativa, se crea un vínculo entre moral y derecho, pasando la moral a ser fuente de validez de todas las decisiones jurídicas. Con ello, las constituciones de nuestro tiempo<sup>17</sup> adoptan formalmente una teoría de la justicia determinada.

### **1.3. La relevancia de la interpretación de los derechos fundamentales**

Desde el momento en que los derechos son juridificados en la Constitución adquieren la jerarquía normativa de esta última, incidiendo de esa manera en todas las interpretaciones en donde tenga que aplicarse el derecho. Así, el método interpretativo denominado interpretación conforme a la Constitución resulta eficaz para la materialidad

del contenido de esta última y de los derechos en ella contenidos.

## **V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL CASO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA**

En los anteriores numerales hemos expuesto algunas ideas sobre el concepto y fundamento de los derechos relacionadas con la filosofía del derecho. Ahora realizaremos esas mismas reflexiones teniendo en cuenta la Constitución dominicana vigente.

Empezaremos con la afirmación siguiente: de la Constitución dominicana no deriva que los derechos sean fundamentales<sup>18</sup> por su inclusión en dicho instrumento normativo, sino porque son la consecuencia de valores que ella misma adopta. Cabe recordar el tópico extraído del constitucionalismo alemán en el sentido de que la Constitución es un orden de valores.

Dicha afirmación es correcta por tres razones. La primera se relaciona con el hecho de que en el capítulo III de la Constitución dominicana, titulado «De los principios de aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales» se puede leer el artículo 74, el cual establece textualmente lo siguiente: «Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales,

<sup>17</sup> Nos referimos a las constituciones relativas al constitucionalismo de los derechos.

<sup>18</sup> Resulta importante aquí recordar que «derechos fundamentales» es el término usado por la Constitución dominicana.



reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: 1) No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza [...].».

Nótese que esta cláusula de apertura de la Constitución dominicana en materia de derechos fundamentales no se refiere exactamente a los tratados internacionales de derechos humanos, como sí hace el artículo 10.2 de la Constitución española. Es que en el caso de España la norma de apertura autoriza la interpretación de los derechos que ella contiene, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, mientras que en el caso dominicano esa apertura es mucho más amplia, pues serán fundamentales, además de los contenidos en la Constitución, cualquier otro derecho que tenga esa misma naturaleza.

¿Cómo interpretar esa norma? De manera indudable, podría considerarse como fundamental en la República Dominicana cualquier derecho humano contenido en un tratado internacional que no figurase como tal en la Constitución Dominicana. Hay que fijarse aquí que no se trata de que los derechos serán interpretados conforme al derecho internacional, como el caso español, sino que los derechos consignados en los tratados internacionales valdrán como fundamentales en la República Dominicana, aunque no provengan de poderes soberanos dominicanos. Esa es una diferencia fundamental.

Esto es importante porque, si se lee bien el texto dominicano, se apreciará que serán fundamentales no solo los

derechos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, sino los que «tengan la misma naturaleza» de los anteriores, para lo cual habrá que acudir necesariamente a los valores que esa constitución reconoce como supremos en su preámbulo y que promueven la unidad de la nación dominicana, ya que de ellos derivan los derechos. Dichos valores 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, factores esenciales para la cohesión social»<sup>19</sup>. En ese sentido, una exigencia que pudiera concretizarse de esos valores valdría como derecho fundamental. Pero enseguida surge la cuestión: ¿cuál sería el criterio que guiaría el reconocimiento de que estamos ante un derecho de igual naturaleza a otro reconocido de manera expresa? Sin duda alguna, estamos en presencia de valores que, reconocidos sin contexto alguno, se presentan como cláusulas muy abiertas y con poca densidad normativa. Por esa razón habrá que acudir a la moral racional y a la realidad social para su determinación, razón por la que ambas deben figurar como fundamento implícito de los derechos en el caso dominicano.

El segundo motivo por el que entendemos que la Constitución dominicana reconoce tácitamente que el fundamento de los derechos es la moral racional, concretizada en el concepto de igual dignidad para todos, es el hecho de que dicho instrumento,

<sup>19</sup> Preámbulo de la Constitución dominicana.

a diferencia del español, reconoce expresamente en sus artículos 38 y 43 como «derecho fundamental» propiamente dicho la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. En efecto, en España, estas magnitudes no forman parte del catálogo de derechos y libertades. En ese sentido, para Díez Picazo<sup>20</sup>, con las cláusulas generales de dignidad de la persona y de libre desarrollo de la personalidad previstas en el artículo 10.1 de la Constitución española «[...] ocurre algo similar a lo que se acaba de ver en materia de principios rectores de la política social y económica: aunque la proclamación de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad se realizan en el artículo 10.1 CE y, por tanto, dentro del título I, no se trata de derechos fundamentales en sentido propio».

Teniendo en cuenta que la dignidad humana y el libre desarrollo de la persona son la base última de todos los fines jurídicos y políticos que deben perseguir los Estados democráticos para ser considerados como legítimos, debe igualmente entenderse que el reconocimiento como derechos en sentido propio de dichas magnitudes con garantía de pleno cumplimiento, idéntica a las de los demás derechos fundamentales (vida, libertad ideológica, derechos políticos, etc.), ha de concebirse como una aceptación tácita de que el fundamento de los derechos contenidos en la Constitución dominicana

deriva de una exigencia moral racionalmente determinada y situada históricamente, ubicada en los valores que trajo la modernidad.

La tercera razón deriva del hecho de que la parte general del artículo 75 de la Constitución establece de manera expresa que los derechos fundamentales en ella contenidos conforman un orden de responsabilidad jurídica y moral. Aquí no cabe duda alguna, la propia Constitución dominicana reconoce la dimensión moral de los derechos fundamentales.

## VI. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO TEORÍA DE LA JUSTICIA

Una derivación importante de lo dicho hasta aquí es su influencia sobre lo que se conoce como «teorías de la justicia», ya que es precisamente la exigencia ética y moral como fundamento de los derechos la que los sitúa como referentes obligatorios de cómo ordenar una sociedad de manera justa. Es que su reconocimiento jurídico es posterior a su creación y existencia como elementos morales, pues sus «[...] gémenes aparecen en el pensamiento estoico greco romano (que incluía también un influjo oriental, en especial el budismo) y que fueron recogidos y difundidos por el cristianismo [...]», por lo que «a partir de este fermento histórico-doctrinal, y tras decisivas aportaciones de la Ilustración, se produjeron proclamaciones liberales (sancionadas por las revoluciones americana y francesa) de los DH de primera generación, que fueron reelaboradas y completadas con los derechos de

<sup>20</sup> DÍEZ PICAZO (Luis María), *Sistema de Derechos Fundamentales*, 5.ª ed., primera de Tirant lo Blanch, Valencia, España, p. 61.

segunda generación en la declaración universal de 1948 [...]»<sup>21</sup>.

## VII. CONCLUSIONES

A partir de lo anteriormente expuesto se puede afirmar la existencia de otros factores, diferentes a su positivación, que influyen en el concepto y el fundamento de los derechos fundamentales. Es por eso que querer fundamentarlos únicamente por el hecho de su juridificación, constituye un evidente prejuicio legalista en torno a ellos.

Conforme a lo expuesto, un concepto y fundamento correcto de los derechos estaría vinculado necesariamente a: 1) su carácter de ser exigencias morales justificadas relacionadas con la dignidad humana y los valores de libertad e igualdad; y 2) su positivación como normas jurídicas al más alto nivel, es decir su constitucionalización. Claro está, no hay que olvidar la historia y la realidad social.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ANSUÁTEGUI ROIG (Francisco), «Algunas implicaciones del constitucionalismo», en ANSUÁTEGUI ROIG (Francisco Javier), *Argumentación y constitucionalismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2020.
- ATIENZA (Manuel), *Sobre la dignidad humana*, 1.<sup>a</sup> ed., Trotta, Madrid, España, 2003.

- BARBERIS (Mauro), *Ética para juristas*, trad. Álvaro Núñez Vaqueiro, Trotta, Madrid, España, 2008.
- CAMPOY CERVERA (Ignacio), «Los Derechos Humanos como teoría de la Justicia», documento de trabajo de máster.
- CUBO UGARTE (Oscar), «Estudio introductorio», en HÜNING (Dieter) y CUBO UGARTE (Oscar) (eds.), *Estudios acerca de la filosofía del derecho de Kant*, Tirant Humanidades, Valencia, España, 2022.
- CUENCA GÓMEZ (Patricia), *El sistema jurídico como sistema mixto. La importancia de los contenidos materiales en la validez jurídica*, Dykinson, Madrid, España.
- CUENCA GÓMEZ (Patricia), «La constitucionalización de los derechos fundamentales en el siglo XX: Dimensiones, rasgos y algunas consecuencias», documento de trabajo de máster.
- DÍEZ PICAZO (Luis María), *Sistema de Derechos Fundamentales*, 5.<sup>a</sup> ed., primera de Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2021.
- FERRAJOLI (Luigi), *Los fundamentos de los Derechos Fundamentales*, 4.<sup>a</sup> ed., Trotta, Madrid, España, 2009.
- FERRAJOLI (Luigi), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4.<sup>a</sup> ed., Trotta, Madrid, España, 2004.
- PECES-BARBA (Gregorio), *La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho*, 2.<sup>a</sup> ed., Dykinson, Madrid, España, 2003.
- PECES-BARBA (Gregorio), FERNÁNDEZ (Eusebio) y DE ASÍS ROIG (Agustín), *Curso de Teoría del De-*

<sup>21</sup> RUBIO CARRACEDO, ob. cit., p. 227.

- recho*, 2.<sup>a</sup> ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona, España, 2000.
- PERDOMO (Nassef), «Origen y naturaleza fundamental de los Derechos en la Constitución dominicana», *Gaceta Judicial*, núm. 258, 2008.
- RIBOTTA (Silvina), *Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia. Pobreza, redistribución e injusticia social*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, España, 2010.
- RUBIO CARRACEDO (José), «Justicia y derechos humanos: dimensión moral de la democracia», en BLASCO (Pedro Luis) (ed. y coord.), *La Justicia entre la moral y derecho*, Trotta, Madrid, España, 2013.

LA CUESTIÓN DE  
LA PERSPECTIVA  
DE GÉNERO EN EL  
ESTADO SOCIAL  
Y DEMOCRÁTICO  
DE DERECHO:  
JURISPRUDENCIA  
DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL  
DOMINICANO

**Sonia Díaz Inoa**

Jueza del Tribunal Constitucional



**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO. A. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA. B. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN DOMINICANA. III. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO. A. PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL DOMINICANO. B. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GÉNERO. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

La transición desde *l'Ancien Régime* al nuevo Estado de derecho que se estaba forjando en la época de Olympe de Gouges<sup>1</sup> supuso el reconocimiento de una serie de derechos y libertades para los hombres que fueron positivizados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789. Sin embargo, este reconocimiento no incluyó a las mujeres, quienes no fueron consideradas sujetos de derechos y, por tanto, quedaron excluidas del pacto social, al igual que otros colectivos<sup>2</sup>.

Afortunadamente, la historia de los derechos de género se ha abierto paso para contar los acontecimientos que han afectado a las mujeres desde su propia perspectiva. Así las cosas, el Estado de derecho se ha

---

<sup>1</sup> Redactó el 5 de septiembre de 1791 la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadanía, decretada por la Asamblea Nacional francesa. Este documento es considerado como uno de los primeros que propone la emancipación femenina.

<sup>2</sup> MARRADES PUIG (Ana), «Los derechos políticos de las mujeres: evolución y retos pendientes», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 36/37, Valencia, 2001, p. 197.

estudiado desde diferentes enfoques, entre ellos, como una aspiración política y como presupuesto de la seguridad jurídica, ambos anclados en visiones ideológicas encaminadas a justificar y legitimar jurídicamente la existencia del Estado.

Contrario a la tesis de que cualquier Estado como conjunto sistémico de normas jurídicas es un Estado de derecho<sup>3</sup>, debe entenderse como tal aquel que responde a las exigencias de la democracia y la certeza del derecho. Es un ordenamiento jurídico integrado por leyes que emanan del Parlamento u órgano legislativo existente, que es elegido por el pueblo y debe responder por sus actuaciones; donde el valor de la justicia esté encarnado en tribunales independientes y donde se garantice las libertades a los ciudadanos y ciudadanas en condiciones de igualdad, respetando la dignidad humana.

Tal engarce permite afirmar que no es posible considerar al Estado únicamente como un sistema jurídico, sino que también debe ser un sistema socioeconómico, que garantice el libre desarrollo de todos y todas en sociedad. Se trata del Estado social y democrático de derecho que considera relevantes elementos de orden social, económico, cultural y medioambiental y se erige

como base de la igualdad y defensa real de los derechos fundamentales.

El presente artículo se propone revisar aspectos históricos básicos del modelo de Estado social, que supone una profundización en el derecho a la igualdad, cuya efectividad es aspiración permanente de concreción y se constituye en objetivo básico de la acción de los poderes del Estado. Se aborda la evolución histórica del constitucionalismo y la redefinición del Estado frente a los nuevos paradigmas políticos, sociales, económicos, culturales y medioambientales, para aproximarnos a la comprensión de los perfiles con que los esboza la carta política dominicana. Dada la importancia que la conquista de los derechos de las mujeres supone en el marco de las evoluciones constitucionales, se estudia la consagración de los derechos de las mujeres en el catálogo general de derechos desde una perspectiva de género y el tratamiento que le ha otorgado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en sus más de doce años de existencia.

## II. EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

### A. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA

El constitucionalismo describe el proceso de evolución de los Estados para alcanzar una norma fundacional escrita, así como los cambios y transformaciones sufridos en la historia de la civilización, a través de cuatro

<sup>3</sup> Kelsen era partidario de este pensamiento, que más adelante rectificó al punto de justificar que el Estado de derecho debe considerar presupuestos esenciales y tomar en cuenta exigencias materiales, partiendo de la dignidad de la persona. Véase en este sentido VILLAR BORDA (Luis), «Estado de derecho y Estado social de derecho», *Revista Derecho del Estado*, núm. 20, diciembre 2007, disponible en línea, [Dialnet-EstadoDeDerechoYEstadoSocialDeDerecho-3400539.pdf](#) [consulta: 3 julio 2024].



etapas reconocidas por la doctrina: liberal, democrática, social y moderna (esta última conocida también como *neoconstitucionalismo*). Como proceso sociopolítico, entre sus objetivos principales está el reconocimiento de los derechos inherentes a la persona, la estructuración y el sometimiento del Estado al Derecho.

En palabras de Friedrich, «[...] el constitucionalismo es probablemente el mayor resultado conseguido por la civilización moderna, y poco o nada del resto de esa civilización es concebible sin aquél. Bajo él, por primera vez en la historia humana, se ha conseguido para el hombre corriente un cierto grado de libertad y bienestar»<sup>4</sup>.

El constitucionalismo encuentra sus antecedentes en Estados Unidos, Francia e Inglaterra. En efecto, propiciado por la revolución de 1688 en Gran Bretaña, se produce el *Bill of Rights* de 1689, documento que formula principios básicos sobre el Estado de derecho<sup>5</sup>. Es preciso resaltar que, más adelante, diversas reglas no escritas fueron conocidas como convenciones constitucionales.

Así, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y la Declaración de los Derechos del Hombre

y del Ciudadano de 1789 se halla el origen de las primeras declaraciones de derechos y libertades fundamentales. Aunque con distintos matices, sientan las bases de las declaraciones de derechos actuales.

En esta primera etapa de la historia constitucional, denominada Estado liberal de derecho<sup>6</sup>, se adopta una Constitución escrita cuyos rasgos más importantes son, entre otros, la protección de los derechos de libertad individual, la propiedad y derechos civiles. Si bien el Estado liberal asumió derechos individuales y algunas garantías, excluyó a la mujer como ente titular de los mismos, bajo el impulso de un liberalismo radical no democrático<sup>7</sup>.

La siguiente etapa, constitucionalismo democrático, se caracterizó por incluir, dentro del catálogo de derechos y libertades civiles, derechos ciudadanos (y políticos)<sup>8</sup>. Se instaura una democracia representativa con la consecuente necesidad de mecanismos que permitieran controlar esa representación, es decir, que pudieran servir como válvulas de escape a las actuaciones que realizaran los representantes (parlamentarios, congresistas), haciendo surgir así los mecanismos de participación popular directos (iniciativa popular de leyes y referendo<sup>9</sup>).

<sup>4</sup> ARAGÓN (Manuel), *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, UNAM, México, 2022. „disponible en línea, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/hjv/libros/1/288/5.pdf> [consulta: 3 julio 2024].

<sup>5</sup> VARELA SUANZES-CARPEGNA (Joaquín), *Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante, España, 2015, disponible en línea, <https://www.cervantesvirtual.com/obra/las-cuatro-etapas-de-la-historia-constitucional-comparada/> [consulta: 3 julio 2024].

<sup>6</sup> Surge en Inglaterra a finales del siglo XVII y posteriormente se extiende a Francia en el siglo XVIII, y luego a otros países de Europa. VARELA SUANZES-CARPEGNA, ob. cit.

<sup>7</sup> Se «democratiza» la participación política de los individuos mediante el sufragio universal, y se observa el surgimiento de partidos políticos como corolario del derecho de elegir y ser elegido.

<sup>9</sup> Incluidos en la Constitución de Weimar de 1919, austríaca 1920, dominicana 2010.

Se hizo patente la reivindicación sufragista de las feministas con la primera Convención de la Unión por los Derechos Políticos de las Mujeres en los Estados Unidos y posteriormente la Declaración de Seneca Falls, también conocida como la Declaración de Sentimientos y Resoluciones de Seneca Falls<sup>10</sup>, celebrada el 19 y 20 de julio de 1848. Asimismo, Inglaterra realizó en 1856 una petición en los centros superiores de Queen's College y Bedford College que contaba con 26,000 firmas. Por igual, Gran Bretaña elaboró una petición en 1866 avalada por 1,500 firmas de mujeres ante la Cámara de los Comunes, presentada por John Stuart Mill. No obstante, las mujeres solo obtuvieron el derecho al voto en Gran Bretaña en el año 1918, con una diferencia de edad con relación a los hombres, y luego, en 1928 de forma plena<sup>11</sup>. De esta manera concluye el estadio de omisión de las mujeres en cuanto a su posibilidad de votar, es decir, de elegir los representantes, dando inicio a un nuevo modelo de Estado.

Correspondió a la etapa evolutiva siguiente, denominada constitucionalismo social<sup>12</sup>, incorporar nuevos

parámetros y derechos a nivel constitucional, haciéndose presentes reivindicaciones de naturaleza laboral, derecho de huelga a los trabajadores, participación de estos en actividades políticas. Pero la conquista más importante, para los fines de este estudio, es la adopción de una dimensión inclusiva del derecho a la igualdad que reforzó los derechos fundamentales de la mujer. Este estadio constitucional procuró ser la respuesta a las deficiencias presentadas por las anteriores etapas, mediante la incorporación de los conceptos positivos de libertad, igualdad (desde una perspectiva sustantiva), dignidad, seguridad social, justicia social, entre otros.

Es relevante resaltar la vinculación del principio de progresividad con el constitucionalismo social que tiene como base los derechos fundamentales de la persona, transversalizados por el valor de la dignidad humana. Esto es, los derechos que surgen como conquista de los acuerdos alcanzados después de la Segunda Guerra Mundial, mejor conocidos como de segunda generación: derechos económicos, sociales y culturales (DESC)<sup>13</sup>. Hoy día este núcleo de derechos se conoce como DESCA, porque se les agregó los derechos ambientales o a un medio ambiente sano.

Debido a la situación de crisis mundial, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, se procuró una intervención del Estado en la economía y en lo concerniente a la consagración de

<sup>10</sup> Documento firmado por 88 mujeres y 32 hombres de distintas asociaciones y movimientos políticos liberales que denuncia las restricciones políticas, civiles y sociales de la mujer. Extraído de la página web de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, disponible en línea, <https://www.cndh.org.mx/noticia/primera-convencion-feminista-sobre-los-derechos-de-la-mujer-en-eeuu>

<sup>11</sup> MARRADES PUIG, ob. cit., p. 201.

<sup>12</sup> Su principal modelo constitucional se observa en la Constitución de Querétaro (México, 1917), la Constitución Socialista Federativa de los Soviets (Rusia, 1918) y la Constitución de Weimar (Alemania, 1919).

<sup>13</sup> DÍAZ INOA (Sonia), *De hechos y derechos, recopilación de artículos e investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, 2023, p. 79.

derechos prestacionales iniciales. Sin embargo, la posguerra evidenció desafíos contundentes para la consolidación de ese Estado social que presentó grandes problemas para concretizar materialmente los derechos conquistados. De ahí surge un nuevo modelo constitucional, designado como moderno o neoconstitucionalista, ubicado después de la segunda mitad del siglo XX.

Desde la teoría del derecho, la corriente del neoconstitucionalismo describe los logros de la constitucionalización del orden jurídico<sup>14</sup> y se presenta como alternativa a la teoría positivista tradicional que ya no reflejaría la situación real de los sistemas jurídicos.

*El nuevo constitucionalismo defiende que el contenido de la Constitución debe ser coherente con su fundamentación democrática, es decir, que debe generar mecanismos para la directa participación política de la ciudadanía, debe garantizar la totalidad de los derechos fundamentales incluidos los sociales y económicos, debe establecer procedimientos de control de la constitucionalidad que puedan ser activados por la ciudadanía y debe generar reglas limitativas del poder político pero también de los poderes sociales, económicos o culturales que, producto de la historia, también limitan el fundamento democrático de la vida social y los derechos y libertades de la ciudadanía<sup>15</sup>.*

<sup>14</sup> PESCADER (Carlos), CATALANI (Franco) y MEDICI (Alejandro), *Derecho político actual. Temas y problemas*, vol. 2, Universidad Nacional de La Pampa, Argentina, 2012, p. 139.

<sup>15</sup> VICIANO PASTOR (Roberto) y MARTÍNEZ

En palabras de Ávila Santamaría, «el constitucionalismo contemporáneo, neoconstitucionalismo o garantismo, como quiera llamárselo, surge como una respuesta ante un sistema jurídico formal, positivista, descriptivo, que no supo resolver los problemas y las necesidades de la gente»<sup>16</sup>. Este se enfoca en el establecimiento del modelo de Estado constitucional como la forma de gobierno idónea, al tiempo que fortalece los mecanismos garantistas jurisdiccionales<sup>17</sup>.

En este punto es menester destacar que, bajo esta concepción, se alude a diferentes proyecciones, como filosofía, como ideología o como dogma. Para fines de este estudio, esta denominación se utiliza para describir una visión del sistema jurídico producto de las transformaciones impulsadas por el proceso de consolidación del Estado de derecho, en el que impera un concepto y teorías diferentes de derecho y donde prima la fuerza vinculante de la Constitución que rige todo el sistema de justicia y la producción jurídica, cuyas normas no están integradas únicamente por

---

(Rubén), «Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano» en CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Quito, Ecuador, 2010, p. 19.

<sup>16</sup> ÁVILA SANTAMARÍA (Ramiro), *Caracterización de la Constitución de 2008. Visión panorámica de la Constitución a partir del Estado Constitucional de Derechos y Justicia*, en *la nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, serie Estudios Jurídicos, núm. 30, Quito, Ecuador, 2009, p. 422.

<sup>17</sup> CELOTTO (Alfonso), «La justicia constitucional en el mundo: formas y modelos», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 1, enero-junio 2004, pp. 3-46.

reglas sino también por principios que siguen una forma de interpretación y aplicación distinta.

Para algunos, esta etapa del constitucionalismo representó la autonomía hermenéutica de los derechos fundamentales (Susanna Pozzolo); para otros (Comanducci, Atienza), la existencia de teorías pospositivistas del derecho<sup>18</sup>; sin embargo, más allá de estas teorías —que escapan al análisis directo de este estudio y, por tanto, no se profundiza en sus perfiles—, es necesario resaltar que los presupuestos esenciales sobre los que descansa esta concepción son: la sujeción a la legalidad de la actividad de los órganos del poder; la garantía de los derechos subjetivos, y el control constitucional de toda la actividad del Estado; es decir, que estamos ante un Estado de derecho porque gobernantes y gobernados están sometidos al imperio de la ley.

De manera general, Salazar plantea que la existencia de este modelo de Estado supone la materialización de los siguientes aspectos: «(a) un verdadero sufragio universal; (b) el reconocimiento de derechos —de carácter liberal, democrático y social— como derechos fundamentales; y, (c) la plena constitucionalización del ordenamiento jurídico que conlleve la existencia de mecanismos de control de constitucionalidad»<sup>19</sup>.

Por tanto, no resulta ocioso advertir que la vigencia de este Estado de derecho descansa en su efectividad normativa, que necesariamente demanda que los controles estén garantizados. De ahí que no es posible concebir la «Constitución como norma, y menos la Constitución del Estado social y democrático de derecho, si no descansa en la existencia y efectividad de los controles»<sup>20</sup>.

Es dable apuntar que esos controles en la actualidad se han expandido en la práctica constitucional como un complejo sistema de defensa que custodia la Constitución y preserva su equilibrio, entre ellos, se destacan la supremacía constitucional, la creación de tribunales constitucionales, la aplicación de la Constitución por los jueces, el control constitucional de las leyes y actos de los poderes públicos.

En definitiva, en el devenir histórico, la fórmula del Estado de derecho ha sido el vehículo para la justificación y perfeccionamiento de la realidad empírica del Estado, cuya última etapa se denomina Estado social y democrático de derecho. Este modelo se soporta en gran medida de la teoría neoconstitucionalista, que, a grandes rasgos, consolida en los ordenamientos jurídicos el ideal del constitucionalismo político que procura la separación y limitación del poder político y la protección efectiva de los derechos fundamentales de

<sup>18</sup> NÚÑEZ LEIVA (José Ignacio), «Sobre los neoconstitucionalismos. Una síntesis para constitucionalistas con alma de teóricos del derecho», *Opinión Jurídica*, vol. 15, núm. 29, Chile, 2016.

<sup>19</sup> SALAZAR (Pedro), *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, UNAM, México, 2006, p. 181.

<sup>20</sup> ARAGÓN (Manuel), «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 7, núm. 19, enero-abril 1987, p. 35, disponible en línea, Dialnet-ElControlComoElementoInseparableDelConceptoDeConst-79346.pdf [consulta: 3 julio 2024].

carácter social, económico, cultural y medioambiental.

Siguiendo este enfoque, Eto Cruz sostiene que «El Estado social y democrático de derecho, como alternativa política frente al Estado liberal, asume los fundamentos de este, pero además le imprime funciones de carácter social. Pretende que los principios que lo sustentan y justifican tengan una base y un contenido material. Y es que la libertad reclama condiciones materiales mínimas para hacer factible su ejercicio»<sup>21</sup>.

En síntesis, este modelo comprende las etapas del constitucionalismo, las cuales generaron la incorporación en las cartas sustantivas de un conjunto de derechos fundamentales provenientes de tradiciones ideológicas diferentes. Sin duda, se trata «de un nuevo modelo social constitucional que aspira legitimar los poderes públicos sobre presupuestos de equidad, inclusión social y justicia»<sup>22</sup>, que encuentra su configuración en una mayor eficacia del Estado en procura de su materialización.

No podemos terminar el análisis del Estado constitucional de derecho o el neoconstitucionalismo, sin mencionar las olas que invadieron el mundo cuando la corriente ideológica neoliberal arrojó el Estado social, logrando ahondar más las diferencias sociales,

haciendo a los más pobres todavía más pobres y a los más ricos más ricos. Este esquema se creó a partir de la sustitución de los valores del Estado social por los valores de mercado.

Para Alain Touraine<sup>23</sup> «estas rápidas transformaciones que se sintetizaron en el paso del Estado intervencionista al Estado mercado son la consecuencia directa de la internacionalización de la producción y los intercambios que van a desembocar en la globalización de la economía». Esta situación ha tenido repercusión directa en los países pobres y, de manera particular, en sus grupos o colectivos más vulnerables, entre ellos, las mujeres, que siempre están en la escala más baja de la pirámide social.

## **B. EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN DOMINICANA**

Aunque la Constitución de 1963 identificó elementos propios del Estado social y muy avanzados para esa época, fue la Constitución dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010, la que entre sus innovaciones estableció en el artículo 7 «La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos»,

<sup>21</sup> ETO CRUZ (Gerardo), *Derecho Procesal Constitucional. Su interpretación y desarrollo jurisprudencial*, Grijley, Lima, Perú, 2019, p. 297.

<sup>22</sup> VÁSQUEZ SÁMUEL (Lino), *Estado Social y Democrático de Derecho en la República Dominicana: ¿paradigma constitucional o realidad social?*, Colección IUDEX, Santo Domingo, República Dominicana, 2018, p. 28.

<sup>23</sup> TOURAINE (Alain), *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 2006.

cuya función esencial es «la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas» (artículo 8).

De conformidad con la Constitución, el Estado dominicano reconoce las libertades individuales y procura corregir las desigualdades materiales que impiden la satisfacción efectiva de las necesidades de las personas. Se fundamenta en el respeto a la dignidad humana y de los derechos fundamentales, la separación e independencia de los poderes, y la eliminación de obstáculos a la igualdad de todos los dominicanos, a través de la sujeción de las autoridades a la Constitución, norma suprema que irradia todo el ordenamiento jurídico. En opinión de Jorge Prats<sup>24</sup>,

*[...] la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho, indica que el Estado no sólo está basado en el respeto de los derechos fundamentales y la separación e independencia de los poderes (Estado de Derecho) ni en la soberanía popular (Estado Democrático) sino que también es un estado que procura el respeto a la dignidad humana, que sólo puede lograrse allí donde se remueven los obstáculos a la plena igualdad de todos los dominicanos, lo cual implica*

*sobre todo la garantía de los derechos sociales y la referencia social de todos los derechos fundamentales (Estado Social).*

Bajo esta óptica constitucional, la cláusula de Estado social y democrático de derecho afirma la vocación instrumental de garantizar los derechos y libertades de las personas al punto de concebirla como finalidad principal del Estado. Ello, aunado al establecimiento de una serie de deberes de los ciudadanos para con el Estado y la sociedad, obliga al desenvolvimiento de estos en una conducta responsable que contribuya al desarrollo de la justicia social, el bien común y el orden público, sobre la base de que «individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca, de tal modo que no puede realizarse el uno sin el otro».<sup>25</sup>

A este respecto, este modelo de Estado constitucional consagra derechos fundamentales civiles, políticos, sociales, económicos, culturales, deportivos y medioambientales que operan en el sistema jurídico con un conjunto de garantías que se organizan en el centro de la jurisdicción constitucional.

De ahí que el contenido real de las aspiraciones de la declaración constitucional se dirige a la protección efectiva de esos derechos fundamentales, que identifica de manera específica y cuya tutela y disfrute privilegia. En efecto, la inserción de estos derechos en el ordenamiento jurídico redundó

<sup>24</sup> FINJUS, *Constitución comentada*, 3.<sup>a</sup> ed., Santo Domingo, República Dominicana, 2012, p. 64.

<sup>25</sup> LANDA ARROYO (César), «Dignidad de la persona humana», *Cuestiones Constitucionales*, núm. 7, julio - diciembre, México, 2002, p. 118.

de manera positiva en la formulación de determinados cauces que aseguren su protección jurisdiccional<sup>26</sup> mediante garantías constitucionales y mecanismos de concreción, a partir de las demandas sociales de la población y la respuesta de la jurisdicción constitucional.

Desde esta perspectiva, la supremacía constitucional juega un rol relevante pues constituye un mecanismo para lograr en la práctica la concreción de la teoría constitucional. Sin embargo, estas normas por sí solas no son suficientes para alcanzar la legitimidad social del Estado. En este escenario entra en contexto la articulación de las prioridades sociales idóneas para la construcción del interés colectivo del Estado.

Asimismo, adquiere especial trascendencia la instauración del Tribunal Constitucional, órgano extrapoder con amplias facultades y prerrogativas cuyo rol es el de garantizar la supremacía constitucional, la defensa del orden constitucional y la protección efectiva de los derechos fundamentales de acuerdo al artículo 184 de la Constitución.

Por todo lo anterior es posible afirmar que la República Dominicana se puso a la par con otros países de la región que integran en la norma sustantiva un amplio catálogo de derechos, de los más completos de Latinoamérica, incluyendo además las garantías para su aplicación. Entre las prerrogativas tuteladas por la carta magna, resaltamos el derecho de igualdad de género, toda vez que el concepto de

Estado social de derecho supone una profundización en la igualdad cuya efectividad es aspiración permanente de concreción y objetivo básico que debe dirigir la acción de los poderes del Estado.

Es claro que el Estado dominicano debe estimular el desarrollo progresivo en condiciones socialmente ventajosas, a fin de que la mujer pueda perfeccionarse en todos los ámbitos de la vida. En este contexto, se inserta la perspectiva de género como una corriente ideológica que va más allá del derecho, pero que procura penetrar en este, incrustando una visión que pone de relieve y sacude las bases sociales arraigadas en estereotipos culturales erróneamente contruidos sobre soportes androcéntricos.

El desafío como país está en hacer efectivos y alcanzables a los ciudadanos y ciudadanas los derechos consagrados en nuestra carta magna, toda vez que en la República Dominicana existe una relación económica asimétrica, pues cerca de la mitad de la población vive en pobreza o pobreza extrema.

Sin duda, requerirá una nueva respuesta que dé prioridad a la igualdad material y descarte los vestigios del antiguo Estado de derecho liberal que favorecía excesivamente el ejercicio de las libertades individuales a expensas de la justicia social y el bien común.

### III. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La mujer, desde su rol de madre, ama de casa, esposa, entre otros patrones socialmente instituidos, ha experimentado a lo largo del tiempo un cambio de paradigma que supone

<sup>26</sup> VÁSQUEZ SÁMUEL, ob. cit., p. 36.

derribar estereotipos producto del arraigo patriarcal y del papel tradicional de subordinación al hombre, y ha pasado a ser sujeto titular de derechos.

La construcción anterior se apoya en la tesis de lo natural con relación a la fisiología y su específica función reproductora; por tanto, obedece a un sistema de valores culturales que acerca más a las mujeres a la naturaleza que a los hombres<sup>27</sup>.

En esa tesitura, para Janet Saltzman<sup>28</sup>, la condición de inferioridad de las mujeres frente a los hombres en las distintas culturas presenta los siguientes rasgos comunes: 1) una ideología y su expresión en el lenguaje que explícitamente devalúa a las mujeres y su expresión en sus roles laborales, producciones y entorno social; 2) significados negativos atribuidos a las mujeres y sus actividades; 3) estructuras que excluyen a las mujeres de la participación o del contacto con los espacios de poder, o de lo que se consideran espacios de poder, tanto en lo económico como en lo político. A esto, Facio y Fries<sup>29</sup> agregan un cuarto elemento: el pensamiento dicotómico, jerarquizado y sexualizado, que lo divide todo en cosas o hechos de la naturaleza o de la cultura, erigiendo al hombre en parámetro o paradigma de lo humano, al tiempo que justifica la subordinación

de las mujeres en función de sus pretendidos «roles naturales».

La sociedad mundial actual presenta marcadas diferencias dentro del desarrollo cultural, especialmente en términos de igualdad de acceso para mujeres y hombres en las mismas condiciones. Para dar respuesta a la necesidad de sustentar constitucionalmente el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres cobra vigor la perspectiva de género, cuyo objetivo final es la integración de todos y todas en condiciones iguales.

La perspectiva de género se concibe como una herramienta teórica que permite evidenciar y analizar las características que socialmente se atribuyen a las personas según su sexo, a fin de poner en evidencia diferencias biológicas y culturales entre cada uno y sus implicaciones en todos los ámbitos de la vida.

Se trata de una visión de género que propugna un trato igualitario con carácter emancipador, que plantea la inclusión de todas las personas en todo bien jurídico o derecho con independencia de su género. Se distingue por la praxis cognitiva o redefinición de la realidad que ha permitido un acercamiento a la vida real, lo cual implicó la adopción de un nuevo marco de referencia, cuestionando pautas de conducta aprendidas y valores asumidos<sup>30</sup>.

En esa línea argumentativa, el Estado actual de derecho demanda que la jurisdicción constitucional afronte

<sup>27</sup> MARRADES PUIG, ob. cit., p.1 96.

<sup>28</sup> SALTZMAN (Janet), *Equidad y género. Una teoría integrada de estabilidad y cambio*, Cátedra, Universidad de Valencia, Madrid, 1992, citado por DÍAZ INOA, ob. cit., p. 30.

<sup>29</sup> FACIO (A.) y FRIES (L.), «Feminismo, género y patriarcado», *Revista sobre Enseñanza del Derecho*, Buenos Aires, año 3, núm. 6, disponible en línea, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), citado por DÍAZ INOA, ob. cit., p. 30.

<sup>30</sup> BERENGUER (Zurbano), «La violencia contra las mujeres en los textos jurídicos de América Latina y el Caribe», *Revista Estudios Feministas*, citado por DÍAZ INOA, ob. cit., p. 29.



situaciones de desigualdad, discriminación, vulnerabilidad y exclusión mediante canales efectivos que propicien la igualdad sustantiva. Es aquí donde se articula la estrategia de inclusión de la perspectiva de género en todos los niveles; ejemplo de ello es su inserción en la Constitución dominicana y su tratamiento por la jurisprudencia constitucional emanada del Tribunal Constitucional, como veremos a continuación.

### **A. PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL DOMINICANO**

La primera Constitución dominicana, promulgada por el Congreso constituyente de la República el 6 de noviembre de 1844 en la ciudad de San Cristóbal, recogió la mayor parte de los ideales del Manifiesto del 16 de enero de ese mismo año. Se vislumbra la creación del Estado dominicano que asumía doctrinas liberales de pensadores como Rousseau, Locke y Montesquieu, pues, tras concluir el período de entreguerras y dictadura, se consolida en los ordenamientos jurídicos el ideal de un modelo de constitucionalismo que procura, de una parte, la separación y limitación del poder político y, de otra, la protección efectiva de unos derechos de carácter liberal, democrático y social, dentro de un sistema integrado por un conjunto de reglas universales para la adopción de decisiones colectivas consensuadas<sup>31</sup>.

En esa tesitura, el texto de 1844 consagró en el artículo 14 que «los dominicanos nacen y permanecen libres e iguales en derecho, y todos son admisibles a los empleos públicos, estando para siempre abolida la esclavitud». En ese sentido, dispuso en el artículo 15 que la ley determinaría el goce, pérdida y suspensión de los derechos políticos, así como el ejercicio de los derechos civiles. Sin embargo, el desarrollo legislativo no incluyó a las mujeres como sujeto titular de derechos.

Este modelo constitucional consagraba un sufragio censitario e indirecto que otorgaba el derecho al voto únicamente a hombres propietarios de bienes raíces, empleados públicos, oficiales, o que ejercieran en la industria, arte o ciencia liberal. Esto se mantuvo inalterado en las siguientes constituciones por 98 años, hasta que la Constitución de 1942 reconoció a la mujer los derechos políticos de elegir y ser elegida.

Dos décadas más tarde, la Constitución de 1963 confirió a la mujer casada capacidad civil, estableció la igualdad entre los cónyuges y la responsabilidad compartida de los padres respecto a los hijos. Dispuso la protección de la mujer gestante y de la maternidad, así como el derecho a igual sueldo por igual trabajo, proscribiendo la discriminación por motivos de sexo. Lo anterior supuso

---

antecedentes de la configuración constitucional de poderes de excepción ante emergencias políticas», *Anuario de Investigación del CI-CAJ*, Lima, 2017, disponible en línea, <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/175394/Abraham%20Siles%20Vallejos.pdf?sequence=1> [consulta: 3 julio 2024].

<sup>31</sup> Véase SILES VALLEJOS (Abraham), «El pensamiento de Locke y Montesquieu como

un avance significativo en materia de igualdad de género.

Sin embargo, la Constitución de 1966, si bien mantuvo algunos de sus logros, incorporó en su artículo 11 que «la mujer dominicana casada con un extranjero podrá adquirir la nacionalidad de su marido» y que «la mujer extranjera que contrae matrimonio con un dominicano seguirá la condición de su marido, a menos que las leyes de su país le permitan conservar su nacionalidad, caso en el cual tendrá la facultad de declarar, en el acta de matrimonio, que declina la nacionalidad dominicana», lo que puso de relieve una tendencia discriminatoria al establecer que la nacionalidad de la mujer dependía del hombre.

Las reformas de 1994 y 2002 no tuvieron en cuenta los cambios ocurridos, tanto en el contexto latinoamericano como en el propio Estado, ni las necesidades institucionales del pueblo, o al menos, no estuvieron lo suficientemente desarrolladas para cumplir con las expectativas de la sociedad.

Ahora bien, la Constitución de 2010 impactó con vehemencia la perspectiva de género. Desde el preámbulo mismo, se evidencia un matiz lingüístico inclusivo que luego se vislumbra en todo el texto, al reconocer de entrada que los dominicanos «[...] inspirados en los ejemplos de luchas y sacrificios de nuestros héroes y heroínas inmortales; estimulados por el trabajo abnegado de nuestros hombres y mujeres; regidos por los valores supremos y los principios fundamentales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna,

el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz, factores esenciales para la cohesión social [...] proclamamos la siguiente Constitución». Como se observa, distingue la contribución de la mujer a la independencia dominicana y erige la igualdad como valor supremo del Estado que concibe la incompatibilidad de toda situación de desigualdad con el orden constitucional.

Bajo este exordio, la perspectiva de género tiene su anclaje constitucional en el artículo 8, que nos habla de un Estado incluyente que, ante las desigualdades sociales, tiene la obligación de intervenir, corregirlas o mitigarlas. Esta norma constituye una carta-compromiso del Estado con la ciudadanía, sobre todo con esa parte de la población que está en situación de vulnerabilidad, donde se encuentran las mujeres.

Este canon constitucional es desarrollado en el artículo 39, que establece el derecho a la igualdad de forma real y efectiva: «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 [...]».

Este articulado aborda la igualdad entre hombres y mujeres en forma expresa y detallada. Fija como deber del Estado ofrecer a todos los ciudadanos y ciudadanas dominicanos y dominicanas esa garantía de igualdad,

de manera que se procure el disfrute de sus derechos y se brinde iguales medios de defensa. En consecuencia, dispone que la mujer y el hombre son iguales ante la ley, que el Estado deberá promover las condiciones jurídicas y administrativas para materializar esa igualdad. También, que es obligación del Estado 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 sector público, judicial y administrativo (ver artículo 39.5 de la Constitución).

De las premisas expuestas, la igualdad promovida por la Constitución no se circunscribe únicamente al ámbito jurídico o político, también se extiende al social, dentro del cual determina que los ciudadanos y ciudadanas no podrán ser víctimas de discriminación y, por ende «condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes»<sup>32</sup>.

Igualmente, contempla la igualdad y equidad de la mujer en el ejercicio de los derechos laborales (artículo 62.1). Además, ampara los derechos de la mujer en otras disposiciones constitucionales, aunque no de forma categórica, por ejemplo, con relación a la libertad, seguridad e integridad personal (artículos 40 y 42), al libre desarrollo de la personalidad (artículo 43), a la libertad de conciencia y de cultos (artículo 45), a la seguridad

social (artículo 60), salud (artículo 61), vivienda (artículo 59) y educación (artículo 63), entre otros.

En el plano familiar reconoce la unión de hecho (artículo 55.5), establece la igualdad de la mujer en la vida familiar (artículo 55.1), reconoce que el cuidado de la familia es una responsabilidad compartida del padre y de la madre, y que el trabajo del hogar constituye una actividad económica que crea valor agregado, produce riqueza y bienestar social (artículo 55.12).

Por otra parte, de acuerdo a las disposiciones del artículo 26, numerales 1, 2 y 3 de la Constitución, el Estado dominicano es miembro de la comunidad internacional y, como tal, reconoce y aplica las normas del derecho internacional general y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado. De modo que las normas vigentes de convenios internacionales ratificados rigen en el ámbito interno una vez publicados de manera oficial. A su vez, el artículo 74 en sus numerales 3 y 4 otorga jerarquía constitucional a los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos, cuya aplicación es inmediata y directa por los tribunales y órganos del Estado.

La República Dominicana es signataria de instrumentos internacionales que persiguen la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), del 18 de diciembre de 1979<sup>33</sup>, ratificada por el

<sup>32</sup> Numeral 1 del artículo 39 de la Constitución.

<sup>33</sup> En su artículo 2 literal c señala el compromiso de los Estados Parte de «Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y

Estado dominicano en fecha 2 de septiembre de 1982, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, adoptada el 9 de junio de 1994, documento que sirvió de base para la elaboración de la Ley 24-97, que reglamentó todo lo concerniente a la violencia de género e intrafamiliar.

Esto conduce a la identificación de aquellas actividades con contenido y efecto directo sobre lo estipulado en esos instrumentos internacionales que vinculan la acción del Estado, entre ellas, la articulación de las altas prioridades sociales capaces de construir intereses colectivos y la identificación de mecanismos para alcanzar esos propósitos.

Obsérvese también que, en términos de igualdad de género, la República Dominicana ha tenido significativos avances legislativos, entre ellos destacamos:

- El Código Tributario de 1992, que reconoce a la mujer como sujeto de derecho activo.
- La Ley 5879 de 1997, sobre Reforma Agraria, que reconoce derechos a la mujer parcelera y beneficia a las madres solteras y a los padres que viven solos con sus hijos e hijas, reconociéndolos como unidad familiar.
- La Ley 86-00, que crea la Secretaría de Estado de la Mujer (Ministerio de la Mujer).

---

garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación».

- La Ley 87-01, sobre Seguridad Social, que otorga derechos a las concubinas y beneficios sociales a la familia.
- La Ley 189-01, que modifica el Código Civil en lo concerniente a los regímenes matrimoniales, incluyendo la potestad marital.
- La Ley 61-93, que declara el 25 de noviembre como «Día de la NO violencia contra la Mujer».
- La Ley 8-95, que declara la prioridad de la lactancia materna.
- La Ley 24-97, sobre Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer, que introduce modificaciones al Código Penal.
- La Ley 66-97, sobre la Igualdad en la Educación.
- La Ley 103-99, que modifica el Código de Trabajo. Sobre el trabajo doméstico, modifica los artículos 263 y 264 del Código de Trabajo, otorgando prerrogativas a las trabajadoras domésticas que solo estaban contempladas para otros tipos de trabajos.
- La Ley 189-01, sobre la igualdad de derechos en los bienes de la comunidad, que establece la administración compartida entre los esposos de los bienes que integran la comunidad matrimonial.

De ahí que la cuestión del concepto de justicia de género esté estrechamente ligado al modelo político de Estado social y democrático de derecho, como bien proclama la Constitución en su artículo 7; pero más allá de esta

declaración, para que se produzca justicia de género, se precisa la articulación de varios elementos, comenzando por los derechos de las mujeres y la forma de acción de estas, en la medida en que su integración al sistema de derecho se vuelve prioritaria.

Como es lógico, un análisis del contexto histórico del papel de la mujer a lo largo de la historia del constitucionalismo dominicano revela que el Estado no siempre estuvo comprometido con la idea de igualdad entre hombres y mujeres, hasta mostrar una línea claramente definida en la Constitución de 2010 al introducir grandes presupuestos para la consecución formal y material de ese derecho.

Se concibe, por tanto, la perspectiva de género como respuesta al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y convencionales de combatir la desigualdad y discriminación mediante el quehacer jurisdiccional, a través de la garantía de acceso a la justicia y de la solución de supuestos concretos de situaciones de asimetría de poder, con la finalidad de lograr transformar las desigualdades formales, materiales y estructurales<sup>34</sup>. Siendo así, indiscutiblemente, la actividad jurisdiccional tiene un valioso potencial en el cambio

de paradigma en procura de la efectividad del mandato constitucional de la igualdad.

## **B. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GÉNERO**

El Tribunal Constitucional ejerce un papel preponderante, pues su rol no se limita a la solución de los casos de su competencia conforme a derecho, sino que a través de sus precedentes vinculantes debe impulsar una cultura de pensamiento que promueva la igualdad material entre el hombre y la mujer y, al propio tiempo, erigir una cultura de pensamiento que estimule un cambio de paradigma en las generaciones actuales y futuras para garantizar un trato igualitario y una sociedad más equitativa.

En sus más de doce años de trabajo permanente, el Tribunal Constitucional ha producido un número considerable de sentencias decididas en el orden de esclarecer los derechos de género y, en particular, los concernientes a las mujeres. A continuación, presentamos cinco decisiones emitidas por el Tribunal que consideramos relevantes en la jurisprudencia dominicana y que han sido emblemáticas dado que han desmontado conceptos erróneos en el reconocimiento de derechos fundamentales de la persona y, sobre todo, de las mujeres. Veamos:

1) En la Sentencia TC/0012/12, de 9 de mayo, el Tribunal Constitucional resolvió en favor de una accionante

<sup>34</sup> JIMÉNEZ MARTÍNEZ (Katia), «Juzgar con perspectiva de género. Una buena práctica para combatir la violencia contra la mujer e intrafamiliar», ponencia realizada en el marco del Congreso Mejores Prácticas en la Lucha contra la Violencia de Género, 22 de noviembre de 2017, disponible en línea, [https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/topicos\\_interes/TPI\\_1Resumen\\_ponencia\\_Mag.\\_katia\\_Miguelina\\_evento\\_Procuraduria.pdf](https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/topicos_interes/TPI_1Resumen_ponencia_Mag._katia_Miguelina_evento_Procuraduria.pdf) [consulta: 3 julio 2024].

que alegó que la Junta de Retiro de las Fuerzas Armadas dominicanas había vulnerado su dignidad y derechos fundamentales al negarle los beneficios económicos que le correspondían en su calidad de conviviente o concubina supérstite de un miembro de las Fuerzas Armadas fallecido. La recurrente demandó la protección de sus derechos a la igualdad y a la familia, considerando que la Junta de Retiro de las Fuerzas Armadas se los había vulnerado al negarle la pensión de sobrevivencia, luego de la muerte de su concubino.

En efecto, la Constitución en su artículo 7 establece que la República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho fundado en el respeto a la dignidad humana y los derechos fundamentales. Asimismo, los artículos 38, 39.3 y 55 de la carta magna ratifican de manera específica la dignidad humana y consagran los derechos a la igualdad de todas las personas y a la familia. Es con base en estos mandatos que el Tribunal Constitucional otorgó el derecho a la pensión de sobrevivencia a la compañera de hecho o concubina de un miembro de las Fuerzas Armadas fallecido.

Así, el ordinal tercero de la Sentencia TC0012/12 dispone: «Declarar que la interpretación constitucional del artículo 252 de la Ley No.873, Orgánica de las Fuerzas Armadas Dominicanas, de fecha 31 de julio de 1978, es el siguiente: Tendrá derecho a una pensión el o la sobreviviente de un matrimonio o de una unión marital de hecho con por lo menos un año de duración, salvo el caso de que hayan engendrado hijos o que el fallecimiento

hubiere sido causado por un accidente o por las causales del artículo 247».

Se trató de una sentencia interpretativa aditiva, en la que el Tribunal no solo hace una interpretación del referido artículo, sino que le adhiere la igualdad de género en el sentido de referirse a las viudas por matrimonio o concubinato, y lo hace extensivo a los hombres que estén en la misma situación de viudez.

Lo más importante de esta sentencia es que adiciona el beneficio de la pensión, no solo por viudez en relaciones matrimoniales, sino también por relaciones de convivencia de hecho o concubinato, en consonancia con el artículo 55.5 de la Constitución de la República y de la realidad social que se vive en el país, dado que una parte importante de la población forma su familia en uniones de hecho o concubinato.

2) En la Sentencia TC/0070/15, de abril de 2015, el Tribunal Constitucional falló en favor de la accionante demandó la inconstitucionalidad del artículo 35 de la Ley 1306-bis sobre Divorcio mediante una acción directa de inconstitucionalidad, que obligaba a la mujer a esperar diez meses después del divorcio para volver a contraer matrimonio, lo que constituía una discriminación por género, ya que no imponía restricción similar a los hombres, quienes podían contraer matrimonio en lo inmediato.

El Tribunal Constitucional concluyó que esta norma violaba el principio de igualdad consagrado en el artículo 39, numeral 1, de la Constitución de la República, el cual prohíbe todo privilegio que tienda a quebrantar la igualdad

entre hombres y mujeres. Asimismo, la sentencia determinó que la disposición citada vulneraba derechos de familia. En consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del indicado artículo 35 de la Ley 1306-bis por ser contrario a la Constitución, eliminando así la restricción temporal exclusivamente impuesta a las mujeres divorciadas, expresándolo de la siguiente forma:

*9.21. Pero resulta que el texto cuestionado no solo desconoce el principio de razonabilidad, sino también la dignidad humana, violación que es gravísima, si tomamos en cuenta que el valor de la dignidad humana es el pilar esencial del Estado dominicano, así lo establece el artículo 7 de la Constitución, texto según el cual la República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.*

*9.23. El valor de la dignidad humana implica que todas las personas, por el solo hecho de ser personas, tienen derecho a ser tratadas, siguiendo los patrones culturales socialmente validados, con respeto y consideración. De ahí que prohibir a la mujer que contraiga nueva nupcias [sic], antes de que transcurran diez meses de la fecha del divorcio, constituye una desconsideración e irrespeto a su condición de persona, porque dicha prohibición parte de una presunción de dolo consistente en que la mujer*

*puede ocultar un estado de embarazo al nuevo esposo.*

*9.24. Ciertamente, los avances tecnológicos permiten a la mujer determinar mediante procedimiento sencillo y confiable, si se encuentra en estado de embarazo al momento de contraer la nueva nupcias [sic] y comunicarlo a su nuevo esposo, de manera de mantener en la actualidad la prohibición del matrimonio solo se explicaría, si partimos del supuesto indigno de que la mujer puede ocultar a su nuevo esposo un estado de embarazo fruto de la relación matrimonial anterior.*

3) En la Sentencia TC/0278/15, de 18 de septiembre, el Tribunal Constitucional rechazó el recurso de revisión de amparo interpuesto por un esposo y confirmó la sentencia recurrida que favorecía a la esposa común en bienes del recurrente. En dicha decisión el colegiado constitucional ordenó a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) proporcionar una relación detallada de los bienes muebles e inmuebles registrados a nombre del esposo recurrente y de aquellos transferidos a terceros, que eran de su propiedad.

Esta decisión se basó en la desventaja y vulneración de derechos que enfrentaba la cónyuge debido a la negativa de información tanto de parte del marido como de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), lo que afectaba los derechos de la esposa. El Tribunal Constitucional reconoció en su decisión el derecho de la mujer casada a acceder y disponer

de información sobre los bienes de la comunidad matrimonial, protegiendo sus derechos patrimoniales.

En síntesis, el Tribunal expresó en su sentencia lo que sigue:

*10.4, si bien es cierto que existen mecanismos legales que le permiten a la recurrida solicitar la información sobre los bienes inmuebles de la comunidad matrimonial, en el presente caso, debido a que los bienes cuya información se requería estaba bajo el control de su cónyuge, se advierte una situación de desventaja o de desequilibrio en perjuicio de la recurrida, lo que se constituía en un riesgo de afectación a sus derechos patrimoniales, cuestión que fue valorada por el juez de amparo cuando entre sus argumentos, expresó lo siguiente “Constituye un atentado al principio de igualdad procesal que un esposo tenga toda la información que integran (sic) la comunidad patrimonial fomentada entre ambos, desde que se inicie el proceso de divorcio, y el otro no cuente con la misma información” Las medidas conservatorias establecidas en el artículo 24 de la ley 1306-bis, no satisface [sic] a plenitud la tutela del derecho fundamental reclamado.*

4) En la Sentencia TC/0104/20, de 12 de mayo, el Tribunal Constitucional conoció el recurso de revisión interpuesto por un partido político contra la Sentencia TSE-091-2019 emitida por el Tribunal Superior Electoral, respondiendo a una acción de amparo

preventivo presentado por una ciudadana, prosélita de dicho partido recurrente. Con su acción la impetrante procuraba su inclusión en la boleta electoral del partido al que pertenecía, como candidata a diputada por su provincia, requiriendo que su partido cumpliera con la cuota de género establecida en la ley, que ella consideraba vulnerada.

El partido en cuestión argumentó ante el Tribunal Constitucional que la decisión del TSE le vulneraba derechos fundamentales consagrados en la Constitución, dado que el artículo 136 de la Ley 15-19<sup>35</sup>, Orgánica de Régimen Electoral, establecía que la cuota de género para los cargos de diputados, regidores y vocales se calculaba sobre la propuesta nacional de las candidaturas y no sobre las demarcaciones territoriales, como alegó, y lo interpretó de manera errónea dicho Tribunal en su Sentencia TSE-091-2019, de fecha 16 de diciembre de 2019.

El Tribunal Superior Electoral resolvió en la sentencia citada que el 40% de la cuota de género de participación de las mujeres en las elecciones se debe cumplir en las demarcaciones electorales, como lo establece el artículo 53 de la Ley 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, de 15 de agosto de 2018, y no en una propuesta nacional y para ello deberán usarse las plazas que se hubieren reservado los partidos políticos.

Ante dicho recurso en revisión de amparo preventivo, el Tribunal

<sup>35</sup> Sustituida por la Ley 20-23, Orgánica de Régimen Electoral, de 21 de febrero de 2023, que deroga la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, de 20 de febrero de 2019.



Constitucional en el numeral 12.7 de su decisión estableció lo que sigue:

*Conviene precisar que la igualdad de género y la protección de la mujer constituye uno de los ejes esenciales de todo régimen democrático, ya que sin ese equilibrio de derechos y oportunidades sociopolíticas entre la mujer y el hombre no es posible lograr un nivel de desarrollo social que permita garantizar el clima de progreso, justicia y paz que conlleven a la convivencia fraterna. Es por ello que la batalla por eliminar la desigualdad y sus injustas consecuencias ha debido auxiliarse del derecho como remedio para intentar romper las barreras existentes entre hombres y mujeres.*

Sigue declarando en el epígrafe 12.8: «En esa virtud, correspondió al constitucionalismo social adoptar una dimensión incluyente del principio de igualdad que propiciase un reforzamiento de los derechos fundamentales de la mujer, entre estos el derecho de participación política [...]». Más adelante, en el numeral 12.21 de la sentencia comentada, el Tribunal Constitucional establece:

*En ese mismo orden de ideas, para este órgano de justicia constitucional especializada, la equidad de género está conformada por medidas progresivas que le permitan revertir situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección popular, teniendo como meta la disminución de la brecha entre hombres y mujeres con el fin de garantizar un resultado más equitativo*

*y encauzarnos, además, al logro de los objetivos de la Agenda 2030, especialmente a la meta 5.5 que señala la necesidad de [a]segurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.*

Es así que el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0104/20 rechaza el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y confirma la decisión del Tribunal Superior Electoral que permitió la materialización de una proporción de género de no menos del 40% ni más del 60% de hombres y mujeres en toda la geografía, en el ejercicio del derecho fundamental de las mujeres a la participación política.

5) Recientemente, en la Sentencia TC/0620/23, de 6 de octubre, el Tribunal Constitucional conoció una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por varias mujeres contra el artículo 142 de la Ley 20-23, Orgánica del Régimen Electoral. Las accionantes alegaron vulneración de derechos fundamentales, incluyendo el derecho a la igualdad establecido en el artículo 39 de la carta magna y la inobservancia del antes señalado precedente TC/0104/20.

En consonancia con la decisión anterior, al conocer la acción, la sede constitucional declaró inconstitucional la parte final del aludido artículo 142, estableciendo que las nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados, regidores y vocales deben regirse por el principio de equidad de género, con una composición de no menos del

40% ni más del 60% de hombres y mujeres por demarcación territorial, según lo establecido en la Ley 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. Entre los razonamientos que condujeron al tribunal a emitir este fallo es importante destacar las siguientes puntualizaciones sobre el derecho a la igualdad:

*14.9. El derecho a la igualdad ha sido consagrado como una de las prerrogativas fundamentales con base en la cual todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y por tanto, tienen el derecho de recibir la misma protección y el mismo trato por parte de las instituciones, autoridades y demás personas encontrándose proscribida cualquier manifestación discriminatoria que pueda tener lugar por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.*

Asimismo, en su literal 12.10, el Tribunal declara lo siguiente:

*La igualdad en sus distintas manifestaciones, goza de amplia protección constitucional, pues no se contempla únicamente como uno de los derechos fundamentales reconocidos a todas las personas, sino que, además, constituye uno de los valores en que se cimenta la propia constitución, tal y como puede advertirse de su preámbulo y de lo dispuesto en su artículo 8, que consigna como una de las funciones esenciales del Estado la de garantizar la protección efectiva*

*de los derechos de la personas, favoreciendo el derecho a su dignidad y la obtención de medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva.*

En la especie, el colegiado constitucional constató, además, «que el artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, resulta contrario a lo decidido por este tribunal en la precitada sentencia TC/0104/20, así como al principio de progresividad de los derechos fundamentales, pues desconoce los avances legal y jurisprudencialmente alcanzados en materia de igualdad de género», que devino en una medida regresiva en las «conquistas experimentadas en esta materia y en la lucha de la mujer por alcanzar una democracia paritaria, y con ello, la posibilidad de acceder a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad».

Finalmente, el Tribunal Constitucional asigna a la parte *in fine* del artículo 142 de la Ley 20-23, Orgánica de Régimen Electoral, una interpretación conforme a la Constitución, el que debe leerse de la siguiente manera: «Artículo 142.- Equidad de Género. Las nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados, regidores y vocales, se regirán por el principio de equidad de género, por lo que estas deberán estar integradas, de acuerdo a lo establecido en la ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, por no menos de un cuarenta por ciento (40%) ni más de un sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres por demarcación territorial».

Por todo lo anterior podemos concluir que, en su labor de concreción de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional ha dictado decisiones que ponen de relieve la aplicación real del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación entre *géneros*.

#### IV. CONCLUSIONES

Hoy día una de las reivindicaciones democráticas más importantes es la consagración de los derechos de las mujeres. En la historia de la humanidad, su acceso en igualdad de condiciones ha sido un recorrido difícil de superación de situaciones de desigualdad y discriminación, y República Dominicana no ha sido la excepción.

La Constitución de 2010 reconoce que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley. Esta norma fundamental 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, al tiempo que apuesta por la promoción de las medidas revolucionarias que garantizan la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género, condiciones que indefectiblemente conducen a la violencia contra las mujeres.

Ello ha significado un hito relevante para el constitucionalismo dominicano en la construcción y consolidación de una sociedad estimulada por el desarrollo progresivo y la protección efectiva de los derechos fundamentales contra los obstáculos que impidan su perfeccionamiento, así

como el establecimiento de los requerimientos de carácter instrumental bajo el manto de la Constitución.

No obstante, es una realidad que la representación de mujeres en los órganos de poder y de la nación todavía está muy por debajo de la de los hombres, a pesar de que el Tribunal Constitucional ha tomado medidas para fomentar la igualdad de género en la participación política. Ello cuestiona la legitimidad de las estructuras políticas y la operatividad de los mecanismos legales o institucionales que pretenden asegurar la representatividad del conjunto de los ciudadanos y ciudadanas. La participación y la representación política de la mujer en términos de igualdad son requisitos imprescindibles para la materialización de un sistema democrático.

En definitiva, el logro de la igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de derechos humanos y una condición *sine qua non* para el desarrollo social, que no debe considerarse de manera individual como un asunto exclusivo de las mujeres sino como un aspecto integral del Estado de derecho y una responsabilidad de todos y todas. Así podrá instaurarse una sociedad más justa, equilibrada e igualitaria. En resumen, la sociedad dominicana necesita trabajar para que poco a poco vaya rompiendo el techo de cristal.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN (Manuel), *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, UNAM, México, 2022, disponible en línea, <https://archivos.>

- juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/288/5.pdf [consulta: 3 julio 2024 ].
- ARAGÓN (Manuel), «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 7, núm. 19, enero-abril 1987, disponible en línea, Dialnet-ElControlComoElementoInseparable-DelConceptoDeConst-79346.pdf [consulta: 3 julio 2024].
- ÁVILA SANTAMARÍA (Ramiro), *Caracterización de la Constitución de 2008. Visión panorámica de la Constitución a partir del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, en la nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, serie Estudios Jurídicos, núm. 30, Quito, Ecuador, 2009.
- CELOTTO (Alfonso), «La justicia constitucional en el mundo: formas y modelos», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 1, enero-junio 2004.
- DÍAZ INOA (Sonia), *De hechos y derechos. Recopilación de artículos e investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, República Dominicana, 2023.
- ETO CRUZ (Gerardo), *Derecho Procesal Constitucional. Su interpretación y desarrollo jurisprudencial*, Grijley, Lima, Perú, 2019.
- FINJUS, *Constitución comentada*, 3.<sup>a</sup> ed., Santo Domingo, República Dominicana, 2012.
- JIMÉNEZ MARTÍNEZ (Katia), «Juzgar con perspectiva de género. Una buena práctica para combatir la violencia contra la mujer e intrafamiliar», ponencia realizada en el marco del Congreso Mejores Prácticas en la Lucha contra la Violencia de Género, 22 de noviembre de 2017, disponible en línea, [https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/topicos\\_interes/TPI\\_1Resumen\\_ponencia\\_Mag.\\_katia\\_Miguelina\\_\\_evento\\_Procuraduria.pdf](https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/topicos_interes/TPI_1Resumen_ponencia_Mag._katia_Miguelina__evento_Procuraduria.pdf) [consulta: 3 julio 2024].
- NÚÑEZ LEIVA (José Ignacio), «Sobre los neoconstitucionalismos. Una síntesis para constitucionalistas con alma de teóricos del derecho», *J*, Chile, 2016.
- PESCADER (Carlos), CATALANI (Franco) y MEDICI (Alejandro), *Derecho político actual. Temas y problemas*, vol. 2, Universidad Nacional de La Pampa, Argentina, 2012.
- SALAZAR (Pedro), *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, UNAM, México, 2006.
- SILES VALLEJOS (Abraham), «El pensamiento de Locke y Montesquieu como antecedentes de la configuración constitucional de poderes de excepción ante emergencias políticas», *Anuario de Investigación del CICAJ*, Lima, 2017, disponible en línea, <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/175394/Abraham%20Siles%20Vallejos.pdf?sequence=1> [consulta: 3 julio 2024].
- TOURAINÉ (Alain), *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 2006.

- VARELA SUANZES-CARPEGNA (Joaquín), *Las cuatro etapas de la historia constitucional comparada*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante, España, 2015, disponible en línea, <https://www.cervantesvirtual.com/obra/las-cuatro-etapas-de-la-historia-constitucional-comparada> [consulta: 3 julio 2024].
- VÁSQUEZ SÁMUEL (Lino), *Estado Social y Democrático de Derecho en la República Dominicana: ¿paradigma constitucional o realidad social?*, Colección IUDEX, Santo Domingo, República Dominicana, 2018.
- VICIANO PASTOR (Roberto) y MARTÍNEZ (Rubén), «Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano» en CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, *El nuevo constitucionalismo en América Latina*, Quito, Ecuador, 2010.
- VILLAR BORDA (Luis), «Estado de derecho y Estado social de derecho», *Revista Derecho del Estado*, núm. 20, diciembre 2007, disponible en línea, [Dialnet-EstadoDeDerechoYEstadoSocialDeDerecho-3400539.pdf](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3400539) [consulta: 3 julio 2024].



**LAS LIBERTADES  
ECONÓMICAS EN EL  
ESTADO SOCIAL Y  
DEMOCRÁTICO DE  
DERECHO**

**Roberto Medina Reyes**

Magíster en Derecho Constitucional  
de la Universidad Internacional  
Menéndez Pelayo (UIMP)





**SUMARIO: I. A MODO DE INTRODUCCIÓN. II. EL MODELO DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO COMO EXIGENCIA DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO. III. NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS LIBERTADES ECONÓMICAS. A. EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA. B. EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EMPRESA. IV. LÍMITES A LA REGULACIÓN DE LAS LIBERTADES ECONÓMICAS. A. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. B. EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.**

## **I. A MODO DE INTRODUCCIÓN**

La cláusula del Estado social y democrático de derecho es una forma de organización jurídico-política que surge –tras finalizar el período de entreguerras y con la derrota de las dictaduras fascistas– como resultado del proceso de democratización, socialización y normativización del Derecho. En efecto, este modelo comprende los pensamientos ideológicos de las tres etapas o fases históricas de la evolución del constitucionalismo, las cuales tienen como finalidad limitar el poder político a través de la protección de un conjunto de derechos de carácter liberal, democrático y social.

Los derechos de las personas se articulan en un Estado social y democrático de derecho como criterios de legitimación de las decisiones adoptadas por las autoridades políticas, siendo un elemento imprescindible para alcanzar los principios superiores que sustentan el ordenamiento jurídico del Estado.

La función esencial de un Estado social y democrático de derecho consiste en la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que les permitan

perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social (art. 8 constitucional). De ahí que el fundamento de la vigencia real y concreta de esta cláusula constitucional reside «en la efectividad y prevalencia de los derechos y sus garantías»<sup>1</sup>, por lo que se encuentra instituida «en el respeto a la dignidad humana y de los derechos»<sup>2</sup>.

El reconocimiento de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho tiene implicaciones importantes: *primero*, causa la transformación de la relación existente entre el Estado y las personas, pues estas últimas adquieren una posición central en las decisiones administrativas y las políticas públicas; *segundo*, produce la socialización del ordenamiento constitucional, lo que genera, de un lado, la constitucionalización de los derechos sociales y, de otro, la adopción de un modelo de economía social de mercado; y, *tercero*, genera la adopción de una relación interadministrativa solidaria con el objetivo de garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas<sup>3</sup>. Cada una de estas implicaciones produce determinados efectos en el ordenamiento jurídico. Veamos.

En primer lugar, la *centralidad de las personas* genera el reconocimiento del derecho a una buena administración como un auténtico derecho

fundamental<sup>4</sup>. Este derecho procura: a) garantizar la participación constante de las personas en las decisiones administrativas; b) consagrar a la Administración como «un instrumento encaminado al bienestar integral y permanente de los ciudadanos»<sup>5</sup>; y c) fijar la protección de los derechos como la actividad permanente del Estado. En palabras de Marienhoff, la Administración «es la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran»<sup>6</sup>.

En segundo lugar, la *socialización del ordenamiento constitucional* produce el reconocimiento de un conjunto de derechos de carácter cívico-social cuya finalidad consiste en asegurar un mínimo de procura existencial orientado

<sup>1</sup> TC, Sentencia TC/0344/14, de 23 de diciembre de 2014.

<sup>2</sup> TC, Sentencia TC/0099/16, de 13 de abril de 2016.

<sup>3</sup> MEDINA REYES (Roberto), *La Administración del Estado social y democrático de derecho*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2020, p. 3.

<sup>4</sup> El Tribunal Constitucional reconoce que la buena administración es un auténtico derecho fundamental que se deriva de los artículos 138, 139 y 146 de la Constitución. En sus propias palabras, de estos artículos se configura implícitamente «un derecho fundamental nuevo, denominado el derecho al buen gobierno o a la buena administración». De ahí que las personas tienen el derecho de «exigir el imperio de los parámetros propios de la buena administración en sus relaciones con las instituciones públicas, los cuales imponen a la Administración el respeto de un estándar de comportamiento en sus relaciones con los administrados» (TC/0322/14, de 22 de diciembre de 2014). Este derecho se concretiza en las disposiciones del artículo 4 de la Ley 107-13, el cual consagra un conjunto de derechos subjetivos que condicionan la actividad de los órganos y entes administrativos.

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime), *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 2007, p. 155.

<sup>6</sup> MARIENHOFF (Miguel), *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2002, p. 65.

a garantizar una vida digna y el desarrollo de las personas en un marco de justicia social. Estos derechos poseen una estructura similar a los «clásicos» derechos civiles y políticos, pues ambas categorías imponen obligaciones positivas y negativas que reconocen una posición jurídica en favor de las personas<sup>7</sup>.

El Tribunal Constitucional alemán reconoce «la garantía de un mínimo vital digno» como un derecho constitucional que se funda sobre el valor de la dignidad humana y que se encuentra estrechamente vinculado con los principios que sustentan un Estado social y democrático de derecho. Para esa alta corte, el Estado está obligado a garantizar a cada persona «las condiciones materiales que son indispensables para su existencia y para un mínimo de participación en la vida social, cultural y política»<sup>8</sup>.

Esas condiciones materiales mínimas se traducen en nuestro ordenamiento constitucional en una educación pública de calidad (art. 63); un servicio de salud integral, incluyendo el acceso de las personas al agua potable, a una mejor alimentación, a los servicios sanitarios y al saneamiento ambiental (art. 61); una vivienda digna con servicios básicos esenciales (art. 59); un empleo digno y remunerado (art. 62); y una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y vejez, es

decir, el acceso a prestaciones sociales que garanticen la seguridad social, la asistencia social, las pensiones de jubilación, de invalidez, de viudedad y de desempleo (art. 60)<sup>9</sup>.

Además, el carácter «social» de esta cláusula constitucional propugna un modelo de economía social de mercado caracterizado por la regulación estatal de los sectores económicos. Por *regulación* debemos entender el control prolongado, intenso y localizado que ejerce el Estado sobre un sector de vital relevancia como consecuencia de su vinculación con el bienestar colectivo. En efecto, la economía social de mercado es una consecuencia de los presupuestos del Estado social y democrático de derecho.

En tercer lugar, la existencia de una *relación interadministrativa solidaria* implica la evolución de una relación dualista, la cual se sustenta en una rígida separación vertical de poderes, a una relación cooperativa, que trata de superar la técnica de la separación formal y absoluta de competencias y, en consecuencia, propugna una mayor interdependencia entre cada uno de los niveles de gobierno que componen el Estado. Esta nueva relación interadministrativa no solo es aplicable en los Estados federales, sino también en los Estados unitarios descentralizados, como es el caso de la República Dominicana.

En este trabajo analizaremos la naturaleza y el alcance de las libertades económicas (los derechos de propiedad [art. 51] y de libertad de empresa [art.

<sup>7</sup> MEDINA REYES (Roberto), «Una radiografía constitucional de los derechos sociales», *Saber y Justicia*, núm. 20, vol. 2, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, República Dominicana, 2021, pp. 5-34.

<sup>8</sup> TCF, Sentencia de 9 de febrero de 2010.

<sup>9</sup> Estos artículos se encuentran contemplados en la Constitución.

50]) en un modelo de economía social de mercado, cuyo reconocimiento constitucional, a juicio de Laguna de Paz, «no sólo se produce por su demostrada eficiencia y capacidad de generación de bienestar, sino además por su conexión directa con los presupuestos del Estado social y democrático de Derecho»<sup>10</sup>. Para esto, abordaremos: a) la economía social de mercado como una exigencia de esta cláusula constitucional; b) las libertades económicas, su reconocimiento constitucional y su tratamiento en la jurisprudencia constitucional dominicana; y c) los límites a la regulación de las libertades económicas.

## II. EL MODELO DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO COMO EXIGENCIA DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El Estado social y democrático de Derecho se estructura sobre la base de la protección de los derechos de las personas. Así lo reconoce el Tribunal Constitucional al manifestar que el fundamento de la vigencia real y concreta de este modelo «reside en la efectividad y prevalencia de los derechos fundamentales y sus garantías»<sup>11</sup>. La dignidad humana constituye el principal fundamento de esta cláusula constitucional<sup>12</sup>, siendo la persona un fin

para el Estado que vincula y legitima la actuación de los poderes públicos<sup>13</sup>.

En efecto, el Estado social y democrático de derecho surge, se estructura y actúa por las personas y sus derechos. Esta concepción del Estado como un instrumento permanente al servicio de las personas, que se deriva del pensamiento *lockeano* del Estado como un ente público limitado<sup>14</sup>, el cual sirvió de estímulo para las revoluciones atlánticas<sup>15</sup>, constituye el elemento central de esta cláusula constitucional. Dicho de otra forma, el *telos* ideológico que reposa detrás del reconocimiento de este modelo es situar en el centro al ciudadano y a sus derechos de carácter liberal, democrático y social<sup>16</sup>.

El modelo de economía social de mercado es el único sistema que

---

TC/0267/23, de 18 de mayo de 2023.

<sup>13</sup> TC, Sentencia TC/0059/13, de 5 de abril de 2013.

<sup>14</sup> Para Locke, el estado de naturaleza «es un estado pacífico en el que las personas gozan de un conjunto de derechos, los cuales, lejos de ser objetos de una renuncia total en la sociedad, subsisten para fundar su libertad e igualdad». De ahí que las personas renuncian «a la libertad del estado de naturaleza para entrar en sociedad, con el único propósito de «salvaguardar sus vidas, libertades y bienes» (John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil* [1632-1704]).

<sup>15</sup> En efecto, la concepción *lockeana* del Estado inspiró los movimientos constitucionalistas y, por tanto, las constituciones liberales de las revoluciones inglesas (1688), norteamericana (1776) y francesa (1789), las cuales auspiciaron el surgimiento del constitucionalismo dominicano.

<sup>16</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT (Rafael), «Sobre la confluencia de valores, derechos e intereses en el Estado Social», en PAREJO ALFONSO (Luciano) y VIDA FERNÁNDEZ (José) (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2017, p. 1176.

<sup>10</sup> LAGUNA DE PAZ (José C.), *Derecho Administrativo Económico*, 2.<sup>a</sup> ed., España, Civitas, 2019, p. 67.

<sup>11</sup> TC, Sentencia TC/0559/16, de 8 de noviembre de 2016.

<sup>12</sup> TC, Sentencia TC/0059/13, de 15 de abril de 2013. Ver, en ese mismo sentido, la Sentencia

ampara las libertades económicas y, a través de ellas, el resto de las libertades públicas. Y es que, como bien explica Laguna de Paz, «existe una estrecha vinculación entre las libertades económicas y el libre desarrollo de la personalidad», pues los derechos de propiedad privada y de libertad de empresa son, precisamente, «el instrumento para el desarrollo y realización de las demás libertades»<sup>17</sup>. Así las cosas, es claro que la economía social de mercado resulta una exigencia de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho, ya que a través de este modelo se contribuye a la realización de los derechos de las personas.

En otras palabras, en un modelo de economía social de mercado se reconocen las libertades económicas como prerrogativas esenciales de las personas. Estas libertades, en la medida en que facultan a los individuos a realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras de mantener o incrementar su patrimonio<sup>18</sup>, contribuyen a la realización de las demás libertades individuales y, por consiguiente, a la consecución de la función esencial del Estado social y democrático de derecho. De ahí que este sistema económico encuentra su fundamento en esta cláusula constitucional.

El modelo de economía social de mercado se caracteriza por la intervención reguladora del Estado en el equilibrio de los intereses de los mercados. Es decir que la actuación del Estado,

de cara a este sistema económico, no queda reducida a funciones primarias de soberanía (v. gr. defensa del territorio y de la seguridad ciudadana), como planteaba anteriormente el paradigma neoliberal del Estado *gendarme*, sino que se perfila como un instrumento para asegurar que la economía funcione apegada a los principios medulares de competitividad, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad (art. 217 constitucional). El logro de estos objetivos se articula como una de las tareas esenciales del Estado social y democrático de derecho.

Dicho de otra forma, la adopción de un sistema económico social de mercado presupone para el Estado, de un lado, la responsabilidad de fomentar la iniciativa privada a través de la protección de la propiedad privada (art. 50) y la promoción de la actividad empresarial (arts. 51 y 219) y, de otro, el deber de intervenir en la economía con el fin de equilibrar los intereses del mercado y promover el desarrollo económico y social.

De lo anterior se infiere que, si bien en un modelo de economía social de mercado se reconocen las libertades económicas como derechos esenciales de las personas, el carácter «social» del Estado le impregna una dimensión institucional que permite concebir estas libertades como piezas fundamentales del sistema económico. Con ello, el Estado queda habilitado para compatibilizar su ejercicio con la «búsqueda del desarrollo humano» (art. 217 constitucional) y, por tanto, con la protección del bienestar de todos.

<sup>17</sup> LAGUNA DE PAZ, ob. cit., p. 67.

<sup>18</sup> CCC, Sentencia núm. C-263-11, de 6 de abril de 2011.

En síntesis, el Estado social y democrático de derecho lleva aparejada la creación de un sistema de «economía dirigida o contralada del mercado»<sup>19</sup>, en el cual el Estado se instituye como el indicador del proceso social y su participación se articula en la estructura misma de la economía social de mercado. De ahí que el Estado asume la responsabilidad de diseñar un marco regulatorio compartido en el cual las personas ejerzan sus libertades económicas dentro de un marco de libre competencia e igualdad de oportunidades.

En un modelo de economía social de mercado, el Estado se sitúa en una posición reguladora de las actuaciones de las personas, dejando de un lado su intervencionismo económico, basado en el ejercicio de funciones prestacionales frente a los servicios de interés público, con miras a garantizar que los mismos se presten eficientemente, sin tomar en cuenta si es la propia Administración pública o los agentes económicos privados los sujetos prestadores de tales servicios. De esta manera, surge el *Estado regulador*, responsable de garantizar la prestación de una serie de servicios en condiciones de no discriminación, efectividad, universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, razonabilidad y equidad tarifaria.

La función de un *Estado regulador* no se limita a garantizar los derechos económicos individuales, sino que

además busca enfrentar las fallas o distorsiones que se suscitan en el mercado como consecuencia del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades<sup>20</sup>. Para esto, el Estado no solo adopta normas, sino que también supervisa el ejercicio de la actividad, ordena el funcionamiento del mercado, resuelve disputas entre particulares y sanciona a aquellos agentes que violan las normas del sector<sup>21</sup>.

Para Eduardo Jorge Prats, «la preeminencia de los derechos fundamentales, originada en la constitucionalización e internacionalización de los derechos, [obliga al Estado a asumir] un rol de garante de estos derechos. Esta garantía no implica necesariamente que el Estado asuma la prestación de una serie de servicios a favor de los ciudadanos, sino que garantiza la misma, a cargo del sector privado o del “tercer sector”, en condiciones de no discriminación, efectividad y universalidad. [...] La función regulatoria [...] conlleva la potestad de autorizar la actuación económica de las entidades privadas, la potestad tarifaria, la potestad normativa, la potestad de dirimir conflictos, la potestad

<sup>19</sup> GARCÍA PELAYO (Manuel), *Las transformaciones el Estado contemporáneo*, Madrid, España, 1997), p. 354.

<sup>20</sup> En palabras de la Corte Constitucional colombiana, el Estado, bajo la regulación económica de un modelo social de mercado, «no actúa sólo como garante de los derechos económicos individuales, sino como corrector de las desigualdades sociales que se deriva del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades» (Sentencia C-815/01, de 2 de agosto de 2001).

<sup>21</sup> MUÑOZ MACHADO (Santiago), «Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica», en MUÑOZ MACHADO (Santiago) y ESTEVE PARDO (José) (dirs.), *Derecho de la Regulación Económica I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, España, 2009, p. 1173.

sancionadora y la facultad de adoptar políticas públicas»<sup>22</sup>.

En resumen, el reconocimiento de la cláusula del Estado social y democrático de derecho se traduce, en lo económico, en la configuración de un modelo de economía social de mercado, sustentado sobre la base de la protección de las libertades económicas como mecanismo para asegurar, de un lado, el ejercicio efectivo de las demás libertades individuales (dimensión subjetiva) y, de otro, el crecimiento y desarrollo del orden económico nacional (dimensión institucional). Este modelo obliga al Estado a fomentar la iniciativa privada (art. 218), estableciendo un marco regulatorio que permita equilibrar los intereses del mercado para garantizar la libre competencia y los derechos de las personas.

### III. NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS LIBERTADES ECONÓMICAS

El modelo de economía social de mercado se sustenta en el reconocimiento de las libertades económicas. Estas libertades son: a) el derecho de propiedad (art. 51 de la Constitución); y b) el derecho a la libertad de empresa (art. 50 de la Constitución).

Las libertades económicas poseen una doble dimensión:

- a) de un lado, se trata de derechos públicos subjetivos que imponen determinadas obligaciones

a cargo del Estado. Dichas obligaciones van desde obligaciones negativas de «respeto», obligaciones positivas de «promoción» y «satisfacción» hasta obligaciones de «protección», y el Estado está obligado a garantizar el goce efectivo de estos derechos (dimensión subjetiva);

- b) b) de otro, se conciben como piezas esenciales del sistema económico (dimensión institucional). Desde esta dimensión, se reconoce la *función social* de las libertades económicas, lo que limita su contenido e impone condiciones a su ejercicio. En efecto, las personas se encuentran obligadas a coexistir el ejercicio de estas libertades con los demás derechos y bienes constitucionalmente protegidos. El fundamento de la regulación del Estado recae en lograr el más amplio alcance de estas libertades en sociedad.

Para una mayor comprensión de estas libertades económicas, analizaremos los derechos fundamentales a la propiedad privada (art. 51) y a la libertad de empresa (art. 50), de cara a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano.

#### A. EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA

El artículo 51 de la Constitución consagra la obligación del Estado de «reconocer y garantizar el derecho de propiedad». La propiedad es concebida

<sup>22</sup> JORGE PRATS (Eduardo), «El Tribunal Constitucional y la cláusula constitucional del Estado regulador», en *Anuario 2012 del Tribunal Constitucional*, Santo Domingo, República Dominicana, 2012, p. 80.

en el ordenamiento constitucional con un doble carácter: a) de un lado, se trata de un derecho subjetivo de las personas al goce, disfrute y disposición de un objeto o bien (dimensión subjetiva); y b) de otro, es un principio de organización económica y jurídica del Estado, así como un valor esencial de la personalidad y la libertad individual (dimensión objetiva).

El derecho de propiedad puede ser definido «como el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien, aprovechar de los beneficios que este bien produzca y a disponer dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos». De ahí que «la propiedad tiene tres dimensiones para que pueda ser efectivo, como son: el goce, el disfrute y la disposición»<sup>23</sup>. Estas dimensiones forman parte de su contenido esencial.

Ahora bien, este criterio, a juicio de la jurisprudencia constitucional dominicana, «no debe ser asimilado en términos aislados de otros elementos que forman parte de la fisonomía del derecho de propiedad», toda vez que «cuando el artículo 51 lo reconoce indiciando que toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes, también establece que la propiedad tiene una *función social* que implica obligaciones». Es justamente este elemento el que «justifica la imposición de una serie de límites,

más o menos intensos, que inciden directamente sobre el ejercicio de dicho derecho»<sup>24</sup>.

Para Laguna de Paz, el derecho de propiedad «ha de comportar un haz de facultades de uso y disfrute sobre los bienes y derechos que constituyen su objeto». Pero, además, «la propiedad privada ha de ser un pilar sustentador del orden económico. Las políticas económicas que en cada momento decidan aplicar los poderes públicos, en respuesta a las distintas coyunturas o sensibilidades político-sociales, en ningún caso pueden orillar a la propiedad privada, que ha de ser una pieza esencial del sistema económico»<sup>25</sup>.

Desde una *dimensión subjetiva*, es posible afirmar que la propiedad presupone una situación de ventaja o de utilidad privada para el titular de un objeto o bien. Es decir que se trata de un derecho exclusivo de una persona a usar y disponer de un bien, así como de aprovecharse de sus beneficios, sin recibir ningún tipo de injerencia por parte de los órganos que ejercen potestades públicas o de los particulares.

En palabras del Tribunal Constitucional, el derecho de propiedad consiste en «el derecho exclusivo de una persona [...] al uso y disposición de un bien inmueble, e implica la exclusión de terceros del disfrute o aprovechamiento de dicho inmueble, a menos que su propietario lo haya consentido»<sup>26</sup>. Dicho de otra forma, el derecho de propiedad supone la prerrogativa del

<sup>23</sup> TC, Sentencia TC/0088/12, de fecha 15 de diciembre de 2012. Ver, en ese mismo sentido, las Sentencias TC/017/13, de 20 de febrero de 2013; TC/0394/14, de 30 de diciembre de 2014; TC/0441/18, de 3 de noviembre de 2018; TC/0249/19, de 7 de agosto de 2019; TC/0138/21, de 20 de enero de 2021, y TC/0156/22, de 21 de junio de 2022.

<sup>24</sup> TC, Sentencia TC/0125/18, de 2 de agosto de 2013.

<sup>25</sup> LAGUNA DE PAZ, ob. cit., pp. 69 y 70.

<sup>26</sup> TC, Sentencias TC/0185/13, del 11 de octubre de 2013, y TC/0399/17, de 28 de julio de 2017.



titular de un bien patrimonial a usar y disponer del mismo, de manera exclusiva, a menos que haya consentido lo contrario. Este derecho tiene vocación de permanencia en el tiempo, por lo que «ninguna de sus prerrogativas pueden ser minimizadas o limitadas por efecto de una acción u omisión proveniente del Estado o de los particulares, lo que le atribuye una categoría *erga omnes* que se le impone [...]»<sup>27</sup> a los órganos y entes que ejercen potestades públicas.

En síntesis, el derecho de propiedad consiste en la posibilidad de que los titulares o propietarios puedan hacer uso, ellos mismos o a través de terceras personas, de sus pertenencias y a obtener de estas directamente algún beneficio personal o económico. De ahí que, cuando las personas no pueden gozar, disfrutar o disponer de sus bienes, se produce una lesión arbitraria en el contenido esencial de este derecho fundamental.

En los sectores regulados, la prerrogativa de destinar los bienes para el desarrollo de una actividad económica se adquiere a través de la obtención de un título habilitante. En efecto, las autorizaciones administrativas poseen un carácter declarativo del derecho a realizar una determina actividad. En otras palabras, la autorización constituye el acto de voluntad por el cual el Estado habilita a una persona a desarrollar una actividad económica y a usar, disfrutar y disponer de sus bienes para el cumplimiento de tales fines.

Para Laguna de Paz, la autorización administrativa «es un acto de voluntad dirigido a la producción de efectos jurídicos». En concreto, «en un acto que declara el derecho a realizar una actividad o a utilizar un bien demanial, previa comprobación de que el interesado cumple los requisitos previstos en la normativa»<sup>28</sup>.

En materia de propiedad inmobiliaria, la procedencia y determinación del derecho de propiedad se constata mediante un certificado de título o una constancia anotada. Ahora, si bien todo derecho registrado es imprescriptible y goza de la protección y garantía del Estado, esa garantía y protección debe estar amparada en un proceso legítimo de depuración del inmueble. Y es que el sistema de publicidad inmobiliaria «requiere que el derecho registrado haya sido depurado previamente y que efectivamente corresponda al titular, con base a los actos jurídicos que permitan dar certeza a su procedencia»<sup>29</sup>.

En este punto, vale decir que, a juicio de la jurisprudencia constitucional, el derecho de usufructo no constituye ni puede ser asimilado al derecho de propiedad y, por tanto, no se trata de un derecho fundamental. Esto, en el entendido de que «en el usufructo, como está definido en su configuración legal, se reconoce que el bien sobre el cual dicho derecho recae es un bien ajeno y, en definitiva, no concurren las tres dimensiones citadas precedentemente,

<sup>27</sup> TC, Sentencia TC/0351/14, de 23 de diciembre de 2014. Ver, en ese mismo sentido, la Sentencia TC/0036/20, de 10 de febrero de 2020, y TC/0089/21, de 20 de enero de 2021.

<sup>28</sup> LAGUNA DE PAZ, ob. cit., pp. 430 y 431.

<sup>29</sup> TC, Sentencia TC/0088/21, de 20 de enero de 2021. Ver también las Sentencias TC/0102/13, de 20 de junio de 2013; TC/0209/14, de 8 de septiembre de 2014; TC/0093/15, de 7 de mayo de 2015, y TC/0142/20, de 13 de mayo de 2020.

ineludible para que se perfeccione el derecho de propiedad»<sup>30</sup>.

Desde una *dimensión objetiva o institucional*, la propiedad es concebida como un «pilar sustentador del orden económico»<sup>31</sup>. Dicho de otra forma, el derecho de propiedad no solo constituye una prerrogativa individual que obliga al Estado y a los particulares a abstenerse de cualquier tipo de injerencia sobre el goce, disfrute y disposición de los bienes patrimoniales, sino que, además, se articula dentro del ordenamiento constitucional como una pieza esencial del sistema económico nacional. De ahí que el ejercicio de este derecho implica obligaciones en función de los intereses sociales.

El carácter «social» de la propiedad justifica la intervención, más o menos intensa, del Estado sobre el ejercicio de este derecho. En efecto, el Estado puede: a) *delimitar* el contenido normal del derecho de propiedad a través de la imposición de restricciones al goce, disfrute y disposición de un objeto o bien patrimonial; o b) *privar*, de forma total o parcial, a su titular del derecho mismo. La distinción entre estas formas de intervención radica en el hecho de que en la *delimitación* no se recorta o mutila el derecho de propiedad, sino que solo se establecen límites a las facultades de uso y disposición en base a la «realidad social, económica y normativa del lugar donde se ejerce»<sup>32</sup>.

La *ablación* total o parcial de la propiedad conlleva la pérdida forzosa o intempestiva del derecho. Se trata de una medida inevitable con el fin de obtener la titularidad pública de bienes que son indispensables para garantizar el bienestar colectivo. Se exige para ello: a) que la expropiación esté legitimada por una ley o acto administrativo, que ha de fijar el motivo de utilidad pública o de interés social que la justifique (*causa expropriandi*); b) que se determine y se pague, con carácter previo a la ocupación de los bienes, una indemnización, equivalente al valor «real» de los bienes expropiados en el mercado (*justiprecio*); y c) que se tramite un debido procedimiento expropiatorio<sup>33</sup>.

Para el Tribunal Constitucional, «las expropiaciones inmobiliarias constituyen restricciones al derecho de propiedad ejecutadas por el Estado mediante actos traslativos de propiedad de los bienes en cuestión, con apego al debido proceso y sólo en casos de utilidad pública o de interés social». Estas expropiaciones, a decir de esa jurisdicción constitucional, «dan lugar al otorgamiento de una indemnización especial previa a favor de la persona expropiada, que deberá ser equivalente al justo valor determinado entre las partes por mutuo acuerdo, o decidido mediante sentencia del tribunal competente [...]». Por tanto, salvo declaratoria de estado de emergencia o de defensa (art. 51.1 de la Constitución), «el Estado no [puede] ordenar ninguna

<sup>30</sup> TC, Sentencias TC/0394/14, de 30 de diciembre de 2014, y TC/0441/18, de 13 de noviembre de 2018.

<sup>31</sup> TC, Sentencias TC/0397/19, de 1.º de octubre de 2019, y TC/0089/21, de 20 de enero de 2021.

<sup>32</sup> TC, Sentencias TC/0137/13, de 22 de agosto de 2013, y TC/0800/17, de 11 de diciembre de 2017.

<sup>33</sup> SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, España, 2006, p. 703.

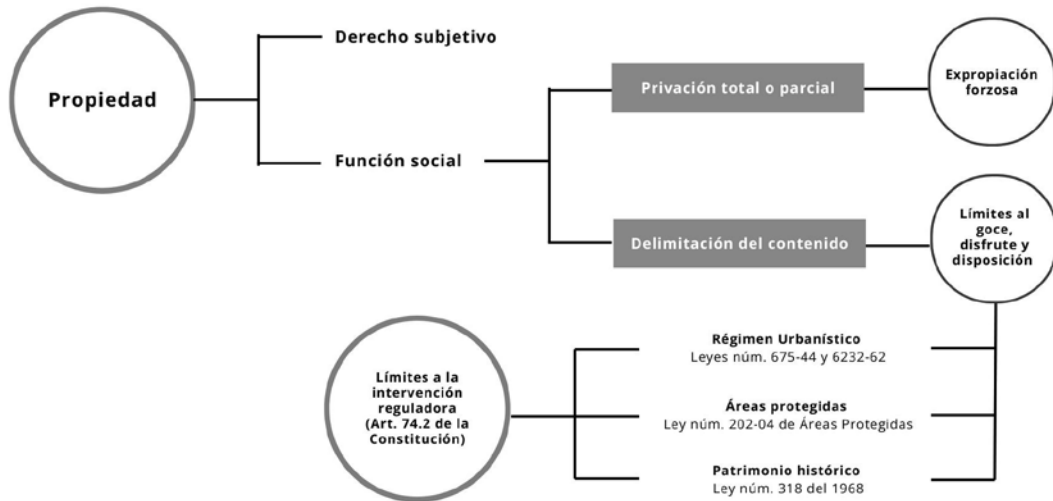
expropiación y [debe] garantizarle a este último, durante todo el proceso de determinación del *justiprecio* y pago, el pleno derecho de goce, disfrute y disposición sobre el bien de que se trate»<sup>34</sup>.

Y es que «[...] la expropiación [constituye] un límite negativo del derecho de propiedad que tienen los particulares por el otorgamiento de una facultad a la Administración de poder disponer de los bienes y derechos que estos tienen sobre las propiedades de que se trate para dar cumplimiento a fines supraindividuales, teniendo [los órganos y entes públicos] la obligación de compensar el sacrificio del titular de ese derecho, operando esta exigencia como un límite a la potestad expropiatorio»<sup>35</sup>.

La inobservancia de estos elementos origina una *expropiación*

*irregular*. En efecto, cuando el Estado ocupa y dispone de bienes privados sin antes haber cumplido con el previo pago del *justiprecio* o inobservando el debido procedimiento expropiatorio, se materializa un hecho administrativo que desconoce el mandato de la Constitución (art. 51.1) y, por tanto, la función esencial de un Estado social y democrático de derecho, violando así el contenido esencial del derecho de propiedad<sup>36</sup>. En estos casos, las personas no están obligadas a soportar esos «perjuicios legalmente injustificados»<sup>37</sup>, y pueden acudir a la acción constitucional de amparo para tutelar sus derechos fundamentales.

Para una mejor comprensión de lo anterior, tan solo un botón.



<sup>34</sup> TC, Sentencia TC/0224/19, de 7 de agosto de 2019. Ver, en ese mismo sentido, las Sentencias TC/0205/13, de 13 de noviembre de 2013; TC/0053/14, de 24 de marzo de 2014, y TC/0211/15, de 13 de agosto de 2015.

<sup>35</sup> TC, Sentencia TC/0261/14, de 5 de noviembre de 2014.

<sup>36</sup> TC, Sentencia TC/0205/13, de 13 de noviembre de 2013. Ver, en ese mismo sentido, las Sentencias TC/0224/19, de 7 de agosto de 2019, y TC/0074/21, de 20 de enero de 2021.

<sup>37</sup> TC, Sentencia TC/0242/13, de 29 de noviembre de 2013.

En definitiva, el derecho de propiedad constituye una de las libertades económicas de un modelo de economía social de mercado. Este derecho posee un doble carácter: de un lado, se trata de un derecho público subjetivo que garantiza el uso, disfrute o disposición de un objeto o bien patrimonial frente a las injerencias del Estado y de los particulares (dimensión subjetiva); y, de otro, en base a su *función social*, constituye una pieza esencial del orden económico nacional (dimensión institucional). El carácter «social» del derecho de propiedad justifica la imposición de una serie de límites que inciden directamente sobre su ejercicio. En efecto, el Estado puede *delimitar* el contenido de este derecho a partir de su realidad social, económica y normativa o, en cambio, *privar*, de forma total o parcial, a su titular del derecho mismo por razones de utilidad pública o de interés social.

En los casos de *regulación* de este derecho, como bien explicaremos más adelante, «sólo puede establecerse las restricciones al ejercicio de la libertad que sean estrictamente necesarias, que [en todo caso] deben respetar su contenido esencial»<sup>38</sup>. En síntesis, la intervención reguladora del Estado debe observar el contenido esencial de la libertad económica, así como los principios de legalidad y razonabilidad<sup>39</sup> (art. 74.1).

<sup>38</sup> LAGUNA DE PAZ, ob. cit., p. 127.

<sup>39</sup> TC, Sentencia TC/0049/14, de 14 de enero de 2014.

## B. EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EMPRESA

El artículo 50 de la Constitución establece que «el Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en la Constitución y las que establezcan las leyes». Este artículo contempla la facultad de las personas de destinar bienes o capitales a la realización de sus actividades económicas, sin que los particulares u órganos que ejercen potestades públicas puedan tener ningún tipo de injerencia. Esta facultad comprende, entre otras prerrogativas, a) la libertad de creación de empresas y acceso al mercado; b) la libertad de organización; y c) la libertad de dirección y planificación de la actividad en atención a sus recursos y condiciones<sup>40</sup>.

En palabras del Tribunal Constitucional, la libertad de empresa «puede ser conceptualizada 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»<sup>41</sup>. De ahí que esta li-

<sup>40</sup> JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, vol. II, Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2012, p. 203.

<sup>41</sup> TC, Sentencia TC/0049/13, de 9 de abril de 2013. Ver, en ese mismo sentido, las Sentencias TC/0196/13, de 31 de octubre de 2013; TC/0267/13, de 19 de diciembre de 2013; TC/0001/24, de 14 de enero de 2014; TC/0280/14, de 8 de diciembre de 2014; TC/0334/14, de 22 de diciembre de 2014; TC/0022/21, de 20 de enero de 2021; TC/0278/21, de 8 de septiembre de 2021.

bertad implique «producir, circulación económica, libertad de comercializar y participación en el mercado en las condiciones establecidas»<sup>42</sup>.

En términos similares se expresa su homólogo colombiano al señalar que la libertad de empresa comprende «la facultad de las personas de [...] afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia». Por tanto, «esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica; y, (ii) la libre iniciativa privada»<sup>43</sup>.

El núcleo esencial de esta libertad económica, a juicio de la jurisprudencia constitucional colombiana, abarca, entre otras cuestiones, «(i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que estén en una misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho

a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y, (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable»<sup>44</sup>.

En igual sentido, el Tribunal Constitucional peruano precisa que la libertad de empresa comprende además «[...] la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios»<sup>45</sup>. En ese sentido, «la libre voluntad de crear una empresa [se configura como uno] de los componentes esenciales del derecho a la libertad de empresa, así como el acceso al mercado empresarial»<sup>46</sup>.

De estas sentencias se infiere que el derecho a la libertad de empresa no se circunscribe a la capacidad que tienen los individuos de participar como agentes en el mercado, sino que además comprende otras prerrogativas tales como «[...] la libertad de ejercicio de la actividad empresarial, la libertad de tomar decisiones y la libertad de competir en un mercado libre»<sup>47</sup>. De ahí que constituyen atributos esenciales de la libertad de empresa: el derecho de acceso al mercado, el derecho al ejercicio de la empresa (sustentado sobre la autonomía privada empresarial) y el derecho a cesar en el ejercicio de la actividad<sup>48</sup>.

<sup>42</sup> TC, Sentencia TC/0150/17, de 5 de abril de 2017.

<sup>43</sup> CCC, Sentencia Núm. C-263/11, de 6 de abril de 2011. Este criterio fue asumido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/00/49/13, de 9 de abril de 2013.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> TCP, Sentencia núm. 3048-2007-AA/TC, de 19 de noviembre de 2008.

<sup>46</sup> TCP, Sentencia núm. 2802-2005-AA/TC, de 12 de diciembre de 2005.

<sup>47</sup> JORGE PRATS, *ob. cit.*, p.205.

<sup>48</sup> HERNÁNDEZ (José Ignacio), «Introducción al Estudio de la Constitución Económica y

En síntesis, la libertad de empresa implica el derecho a emprender actividades económicas dentro del marco legal del Estado a través de la creación, dirección, organización y disolución de organizaciones empresariales. Se reconoce, así, el derecho de iniciar, sostener y cesar una actividad empresarial, dentro de un marco de libre competencia, lo que comporta el reconocimiento de una libertad de decisión para crear empresas, acceder a los mercados, dirigir y planificar la actividad, destinar los recursos económicos, técnicos y financieros para su realización y cesar la actividad<sup>49</sup>.

En ese sentido, el Estado se encuentra obligado a eliminar cualquier tipo de barrera de entrada que impida el desarrollo de la actividad empresarial. Por «barrera de entrada» se debe entender «al costo en el que debe incurrir una empresa que busca ingresar a un mercado pero que no es soportado por las empresas que ya están en dicho mercado, y que implica una distorsión en la asignación de recursos»<sup>50</sup>. Existen tres categorías de barreras de entrada: a) *barreras naturales*, que se originan en mercados en los cuales las propias características tecnológicas de los procesos de producción y distribución y el tamaño del mercado determinan

que sea económicamente más eficiente que haya pocas empresas; b) *barreras legales*, que surgen en situaciones en las cuales el Estado regula de alguna manera el acceso al mercado, sea a través de disposiciones directas que lo limitan o de cargas tributarias o requisitos administrativos extraordinarios que lo vuelven más costoso; y c) *barreras artificiales*, que son las que ponen las empresas que ya actúan en el mercado para impedir que otros agentes económicos accedan al mismo<sup>51</sup>.

Llegados a este punto, vale resaltar la estrecha relación que existe entre la libertad de empresa y la libre y leal competencia. Y es que, como bien explica el Tribunal Constitucional, del contenido esencial del derecho a la libertad de empresa se desprende la obligación estatal de «velar porque la competencia entre los distintos actores empresariales sea libre y leal, exenta de monopolios [...] y del abuso de una posición dominante por parte de cualquier empresa»<sup>52</sup>. De ahí que el Estado debe «crear reglas que garanticen la competencia libre y leal de quienes coexisten en el mercado, adoptando medidas efectivas contra los efectos nocivos y restrictivos de posición dominante, con las correspondientes excepciones de estrategia para salvaguardar la seguridad nacional»<sup>53</sup>.

Para el Tribunal Constitucional español, «[...] la política de defensa

---

Libertad de Empresa en República Dominicana», en JORGE PRATS (Eduardo) (coord.), *Constitución, Justicia Constitucional y Derecho Procesal Constitucional. Liber Amicorum en homenaje a Juan Manuel Pellerano Gómez*, IDDEC, Santo Domingo, República Dominicana, 2014, pp. 723-724.

<sup>49</sup> LAGUNA DE PAZ, ob. cit., p. 71.

<sup>50</sup> COLOMA (Germán), *Defensa de la competencia*, Editora Ciudad de Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 63.

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>52</sup> TC, Sentencia TC/0/049/13, de 9 de abril de 2013. Ver también Sentencia TC/0267/13, de 19 de diciembre de 2013.

<sup>53</sup> TC, Sentencia TC/0289/13, de 30 de diciembre de 2013. Ver, en ese mismo sentido, la Sentencia TC/0122/20, de 12 de mayo de 2020.

de la competencia es una actividad constitucionalmente necesaria que, si bien incide en la actividad privada, no es restrictiva de la libertad de empresa, sino que, por el contrario, permite su ejercicio efectivo». Esto, en el entendido de que «el reconocimiento de la economía de mercado por la Constitución, como marco obligado de la libertad de empresa, y el compromiso de proteger el ejercicio de ésta por parte de los poderes públicos supone la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales. Y una de las actuaciones que pueden resultar necesarias es la consistente en evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como lo es la concurrencia entre empresas»<sup>54</sup>.

La libre competencia puede definirse como «la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones». Esto comprende, a juicio de la jurisprudencia constitucional colombiana, al menos tres prerrogativas: «(i) la posibilidad de concurrir al mercado; (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas; y, (iii) la posibilidad de contratar con cualquier usuario»<sup>55</sup>.

En resumen, la libre competencia constituye una de las debidas garantías del derecho a la libertad de empresa. El Estado debe adoptar las medidas que sean necesarias para eliminar las barreras de acceso al mercado y censurar las prácticas restrictivas, como el abuso de posición dominante, las prácticas concertadas o los acuerdos anticompetitivos, que afecten la eficiencia económica en los mercados y que impidan el desarrollo de las actividades empresariales en un marco de libre competencia.

Bajo esta premisa, los monopolios solo son posibles cuando: a) sean en provecho del Estado y no de los particulares; y b) su regulación sea mediante una ley (art. 50.1 de la Constitución). Fuera de estas supuestos, el monopolio, el cual debe ser entendido como «el ejercicio exclusivo de una actividad, con el dominio o influencia consiguiente»<sup>56</sup>, sería contrario al texto constitucional<sup>57</sup>.

Siguiendo esta línea de pensamiento, el Tribunal Constitucional explica que, si bien es cierto que el artículo 50 constitucional permite al Estado «otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley» para la «exploración de recursos naturales o la prestación de servicios públicos» (numeral 3), no menos cierto es que esta modalidad de contratación no debe ser otorgada de manera exclusiva a una empresa o a una categoría de

<sup>54</sup> TCE, Sentencia STC 88/1986, de 1 de julio de 1986.

<sup>55</sup> CCC, Sentencia Núm. C-263/11, de 6 de abril de 2011. Este criterio fue asumido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/00/49/13, de 9 de abril de 2013.

<sup>56</sup> TC, Sentencia TC/0137/20, de 13 de mayo de 2020.

<sup>57</sup> TC, Sentencia TC/0137/20, de 13 de mayo de 2020.

empresas, pues se crearía un monopolio en provecho de particulares<sup>58</sup>.

Desde una *dimensión objetiva o institucional*, la libertad de empresa es concebida como un elemento esencial del orden económico y social del Estado. De ahí que, al igual que el derecho de propiedad, la libertad de empresa comporta un carácter «social» que implica obligaciones. El Estado no solo es responsable de «fomentar la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias»<sup>59</sup> para garantizar la presencia y protagonismo de las empresas en la vida económica del Estado («función social positiva»), sino que, además, es responsable de garantizar que el ejercicio de esta libertad sea cónsono con los demás derechos y bienes constitucionalmente protegidos («función social negativa»)<sup>60</sup>.

Es justamente con base en esta «función social negativa»<sup>61</sup> de la libertad de empresa que el Estado puede delimitar el ejercicio de este derecho fundamental, estableciendo cargas, obligaciones o prohibiciones. En efecto, la libertad de empresa «también

está sometida a los límites o regulación constitucionalmente previstos, en aras de preservar los intereses que se debaten en la dinámica de una economía [social] de mercado»<sup>62</sup>. La intervención reguladora del Estado «puede producirse en las diversas esferas [de esta libertad económica], tales como, la producción, la libertad de comercialización y participación, sujetas a las limitaciones impuestas por la Constitución»<sup>63</sup>.

Dicho de otra forma, la libertad de empresa no constituye un derecho absoluto, sino relativo, por lo que el Estado puede regular e, incluso, limitar su ejercicio<sup>64</sup>, en aras de tutelar los derechos de terceros y asegurar el bienestar de la colectividad. Esta potestad interventora del Estado en la regulación de los sectores económicos encuentra su fundamento en el artículo 50.2 constitucional, el cual reconoce que el Estado puede «dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país»<sup>65</sup>. De ahí que la regulación que ejerce el Estado en los mercados «no supone la violación al derecho a la libertad de empresa»<sup>66</sup>.

<sup>58</sup> TC, Sentencia TC/0137/20, de 13 de mayo de 2020.

<sup>59</sup> El artículo 219 de la Constitución establece lo siguiente: «El Estado fomenta la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias para promover el desarrollo del país. Bajo el principio de subsidiaridad el Estado, por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, puede ejercer la actividad empresarial con el fin de asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional».

<sup>60</sup> CORREA HENAO (Magdalena), *Libertad de empresa en el Estado social de derecho*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2008, p. 759.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> TC, Sentencia TC/0317/21, de 22 de septiembre de 2021.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> TC, Sentencia TC/0196/13, de 31 de octubre de 2013. Ver, en ese mismo sentido, las Sentencias TC/0022/21, de 20 de enero de 2021, y TC/0278/21, de 8 de septiembre de 2021.

<sup>65</sup> TC, Sentencia TC/0334/14, de 22 de diciembre de 2014.

<sup>66</sup> TC, Sentencia TC/0027/12, de 5 de julio de 2012. Este criterio fue reafirmado en las Sentencias TC/0049/13, de 9 de abril de 2013; TC/0001/14, de 14 de enero de 2014, y TC/0280/14, de 8 de diciembre de 2014.



Ahora bien, la intervención reguladora del Estado sobre el ejercicio de la libertad de empresa debe hacerse en observancia de los límites constitucionales contemplados en el artículo 74.2 de la Constitución. Según este artículo, «sólo por ley, en los casos permitidos por la Constitución, [pueden] regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad». En otras palabras, la regulación que ejerce el legislador sobre la libertad de empresa solo puede establecer restricciones estrictamente razonables (idóneas, necesarias y proporcionales), que, en todo caso, deben respetar su contenido esencial.

Para el Tribunal Constitucional, la intervención reguladora en esta materia «debe hacerse contemplando los límites constitucionales consistentes en: «(i) [una] regulación mediante ley; (ii) no puede afectar el contenido esencial de la libertad de empresa; y, (iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación en la referida disposición, es decir, obedecer a criterios de razonabilidad»<sup>67</sup>. Para ampliar sobre estos límites, a continuación abordaremos cada una de estas garantías constitucionales.

#### IV. LÍMITES A LA REGULACIÓN DE LAS LIBERTADES ECONÓMICAS

Los límites a las libertades económicas requieren, para ser compatibles con el citado artículo 74.2 de la Constitución, que: a) estén previstos por la ley, la cual constituye una garantía frente a posibles restricciones arbitrarias; b) respeten su contenido esencial; y c) sean estrictamente necesarios. En otras palabras, estos límites deben estar expresamente fijados por el legislador y ser, además, idóneos, necesarios y proporcionados para proteger el contenido esencial de las libertades económicas.

Dado que hemos analizado el contenido esencial de estas libertades en la sección anterior, ahora nos limitaremos a abordar los principios de legalidad y razonabilidad. Esto, sin dejar de mencionar que el contenido esencial de los derechos alude a aquel «componente sustancial» o «núcleo resistente que excluye por completo cualquier injerencia de los poderes públicos, aunque la misma persiga un fin legítimo, sea razonable y provenga del legislador»<sup>68</sup>. A decir del Tribunal Constitucional español, se trata del conjunto de «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose»<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> TC, Sentencia TC/0280/14, de 8 de diciembre de 2014. Ver, en ese mismo sentido, las Sentencias TC/0196/13, de 31 de octubre de 2013; TC/0049/14, de 14 de enero de 2014; TC/0334/14, de 22 de diciembre de 2014, y TC/0317/21, de 22 de septiembre de 2021.

<sup>68</sup> JORGE PRATS, ob. cit., p. 85.

<sup>69</sup> TCE, Sentencia núm. 11/1981, de 8 de abril de 1981.

En ese mismo sentido, la jurisprudencia constitucional dominicana sostiene que por contenido esencial debe entenderse, sin más, a aquellos elementos que cristalizan la «razón de ser» del derecho fundamental y cuya negación o desconocimiento conduce entonces a «la imposibilidad material y jurídica de su ejercicio»<sup>70</sup>. De cara a esta investigación, vale reiterar que el contenido esencial de las libertades económicas recae, de un lado, sobre el goce, disfrute y disposición de un objeto o bien patrimonial (derecho de propiedad [art. 51 constitucional]) y, de otro, sobre el inicio, desarrollo y cesación de una actividad empresarial (derecho a la libertad de empresa [art. 50 constitucional]).

### A. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El principio de legalidad supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las restricciones y límites al ejercicio de los derechos fundamentales. Esto abarca la existencia de normas (*lex scripta*) anteriores al hecho (*lex praevia*) y que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas que desbordan el ámbito de protección constitucional de los derechos fundamentales. Se trata, en síntesis, de una de las garantías de las personas frente a las actuaciones arbitrarias de las autoridades.

Para el Tribunal Constitucional, «el principio de legalidad presupone que todas las actuaciones de las autoridades

quedan sujetas a la Constitución y las leyes. Es un principio cardinal del Estado de Derecho que protege al individuo de las actuaciones arbitrarias y discrecionales de las autoridades. La ley debe preexistir a su aplicación, es decir, que los ciudadanos deben estar conscientes de las consecuencias de sus actos y a qué se atienen cuando actúan en determinada dirección»<sup>71</sup>.

De lo anterior se infiere que el principio de legalidad se erige como una de las condiciones esenciales que permiten la configuración del Estado de Derecho, pues en su esencia abarca la prerrogativa de las personas de conocer con tiempo la influencia de las normas en su conducta, de tal forma que sean nulas las actuaciones sorpresivas, inesperadas y ajenas al ordenamiento jurídico. En síntesis, una injerencia por parte del Estado será legítima si está prevista por la ley.

Ahora bien, tres condiciones se requieren para que la intervención del Estado pueda entenderse como «prevista por la ley», a saber: a) que se haya adoptado de acuerdo con una norma con rango de ley en sentido formal<sup>72</sup>; b) que la ley sea accesible; y c) que la ley sea previsible. Así lo reconoce el Tribunal Constitucional al señalar que «para ser calificada de «ley», la norma debe estar formulada con precisión

<sup>70</sup> TC, Sentencia TC/0031/13, de 15 de marzo de 2013.

<sup>71</sup> TC, Sentencia TC/0006/14, de 14 de enero de 2014.

<sup>72</sup> En palabras del Tribunal Constitucional, la potestad sancionadora y las sanciones imponibles como consecuencia de los abusos en el ejercicio de los derechos fundamentales «sólo pueden ser instituidas por el Congreso Nacional», es decir, que las mismas «deben estar dispuestas por ley» (TC/0667/16, de 14 de diciembre de 2016).

suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella, y hacerse accesible al público»<sup>73</sup>.

Una ley es accesible cuando las personas disponen de patrones suficientes que se adecúen a las circunstancias de las normas legales aplicables al caso. Dicho de otra forma, la ley debe proporcionar suficientes orientaciones para que las personas puedan distinguir claramente qué pueden o no hacer, así como las consecuencias por la inobservancia de esa obligación. A juicio del Tribunal Constitucional, «las leyes no pueden conferir a los encargados de su aplicación una discrecionalidad sin trabas para restringir —el derecho fundamental—, de modo que éstas «deben proporcionar suficientes orientaciones a los encargados de su ejecución para que puedan distinguir cuáles —actuaciones— pueden restringirse y cuáles no»<sup>74</sup>.

Por otro lado, la ley es previsible cuando se encuentra formulada de manera expresa, clara y precisa. Es decir, cuando la norma posee la suficiente precisión como para permitir que las personas puedan adecuar su conducta a sus postulados. De ahí que no se considera «prevista por la ley», a los efectos del citado artículo 74.2 de la Constitución, las restricciones contempladas en normas ambiguas, amplias o muy abiertas, que impidan que las personas puedan tener certeza sobre cuáles son sus derechos y obligaciones.

Siendo esto así, es evidente que las leyes deben ser lo suficientemente específicas y claras como para permitir que las personas regulen su conducta de conformidad a ellas y, además, deben contener suficientes orientaciones para que sean accesibles al público. Estos requisitos se identifican con la prohibición de limitar los derechos fundamentales con base en mandatos legales vagos, ambiguos, amplios o indeterminados. De ahí que no basta para limitar el ejercicio de las libertades económicas con la mera invocación en abstracto de los bienes o derechos constitucionalmente protegidos, sin precisar la forma en que estos se materializan en el caso concreto y sin cumplir con la carga probatoria de demostrar su afectación<sup>75</sup>.

## B. EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

La razonabilidad es un principio constitucional del Estado social y democrático de Derecho que procura evitar actuaciones sorpresivas, irracionales o arbitrarias, asegurando que

<sup>73</sup> TC, Sentencia TC/0092/19, de 21 de mayo de 2019.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> En palabras de la Corte Constitucional colombiana, «no basta para limitar la transmisión radial de expresiones sexualmente explícitas con la mera invocación de la ‘moralidad pública’ -concepto jurídico indeterminado-, sin precisar la forma en que ésta se materializa en el caso concreto en un interés específico objeto de protección constitucional, ni con la mención de los ‘derechos de los niños’ en abstracto, sin cumplir celosa y estrictamente con la carga probatoria de demostrar tanto la presencia predominante de niños en la audiencia de una determinada expresión como el daño que éstos han sufrido o podrían claramente sufrir en virtud de dicha expresión» (Sentencia núm. T-391/07, de 22 de mayo de 2007).

los medios seleccionados para regular o limitar una conducta tengan una relación real y sustancial con su objeto<sup>76</sup>. Se trata, en síntesis, de un principio que «expresa un conjunto de condiciones de racionalidad que toda medida estatal debe cumplir»<sup>77</sup>.

En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el principio de razonabilidad es indispensable en una sociedad democrática. Dado este principio, «no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la medida cumple un propósito útil u oportuno», sino que cualquier «restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho fundamental»<sup>78</sup>. Dicho de otra forma, las medidas adoptadas por el Estado deben sustentarse necesariamente en criterios proporcionados, objetivos y no exagerados.

El instrumento más aceptado para determinar si una medida es razonable es el examen de razonabilidad desarrollado por la jurisprudencia colombiana<sup>79</sup>. Este examen «sigue precisos

pasos que le imprimen objetividad al análisis de constitucionalidad»<sup>80</sup>, los cuales se concretizan en: a) el análisis del fin buscado por la medida; b) el análisis del medio empleado; y c) el análisis de la relación entre el medio y el fin.

En palabras del Tribunal Constitucional, para determinar la razonabilidad de una medida es necesario preguntarse: «[...] qué se busca con una norma (análisis de la finalidad), cómo se va a lograr lo buscado (análisis del medio) y qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin)». Estos, en definitiva, son «criterios elementales para determinar si la afectación de la igualdad u otro derecho fundamental, es razonable y, por tanto, constitucional o arbitraria»<sup>81</sup>.

De lo anterior se infiere que la razonabilidad se configura cuando la medida adoptada por el Estado para regular o restringir un derecho fundamental es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto. El primer elemento exige que la restricción sea verdaderamente adecuada no solo para la consecución del fin propuesto, sino, además, para el resguardo de los bienes y derechos constitucionales que se pretenden proteger. Es decir que la idoneidad exige comprobar si la medida es, por sí misma, un medio apto para conseguir el fin que la justifica.

Ahora bien, es oportuno advertir que no basta con que la medida sea idónea, sino que además debe ser,

<sup>76</sup> El principio de razonabilidad se desprende del artículo 40.15 de la Constitución dominicana. Según este artículo, «a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica».

<sup>77</sup> BERNAL PULIDO (Carlos), *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 2.ª ed., CEPC, Madrid, España, 2005, pp. 544 y 545.

<sup>78</sup> CIDH, Sentencia núm. 111, de 31 de agosto de 2004. Serie C. p. 96. *Caso Ricardo Canese v. Paraguay. Fondo y reparaciones*.

<sup>79</sup> Véase: CCC, Sentencia núm. C-022/96, de 23 de enero de 1996.

<sup>80</sup> TC, Sentencia TC/0044/12, de 21 de septiembre de 2012.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

entre los diversos medios igualmente posibles para alcanzar el objetivo de la norma, la menos restrictiva para la libertad individual de las personas. En efecto, el segundo elemento del «test» de razonabilidad exige que la limitación impuesta a los derechos fundamentales sea ciertamente indispensable e imprescindible para lograr el fin propuesto, de modo que «siempre que sea posible la identificación de otro límite adecuado que, al infligir un daño menor, constituya una alternativa menos gravosa o restrictiva de los derechos, habrá de descartarse el límite cuya constitucionalidad se cuestiona»<sup>82</sup>.

A las condiciones de idoneidad y necesidad, se agrega la de proporcionalidad en sentido estricto, esto es, que de la limitación o restricción de un derecho fundamental se deriven más beneficios para el interés general que prejuicios sobre otros bienes en conflicto. El tercer elemento del «test» de razonabilidad plantea la necesidad de ponderar entre el fin propuesto y la medida empleada, con el objetivo de determinar «si la consecución del concreto fin público pretendido justifica o compensa el sacrificio del interés privado afectado por la medida enjuiciada»<sup>83</sup>. La ponderación debe hacerse sobre la base de una valoración costes-beneficios.

En resumen, las medidas adoptadas por el Estado para regular o restringir el ejercicio de las libertades económicas deben ser idóneas y necesarias para proteger, de un lado, el goce, disfrute y disposición de un objeto o bien patrimonial (derecho de propiedad [art. 51 constitucional]) y, de otro, el inicio, desarrollo y cesación de una actividad empresarial (derecho a la libertad de empresa [art. 50 constitucional]).

## V. CONCLUSIONES

Una de las implicaciones del reconocimiento de la cláusula del Estado social y democrático de derecho es la socialización del ordenamiento constitucional, lo que implica, de un lado, la constitucionalización de los derechos sociales como auténticos derechos fundamentales y, de otro, la adopción de un modelo de economía social de mercado, caracterizado por la regulación estatal de los sectores económicos.

En un modelo de economía social de mercado se reconocen las libertades económicas como prerrogativas esenciales de las personas. Estas libertades, en la medida en que facultan a los individuos a realizar actividades de carácter económico con miras de mantener o incrementar su patrimonio, contribuyen a la realización de las demás libertades individuales y, por consiguiente, a la consecución de la función esencial del Estado social y democrático de derecho. En efecto, el sistema económico social de mercado resulta ser una exigencia de la cláusula del Estado social y democrático de derecho, ya que a través de este modelo

<sup>82</sup> Ver Sentencias núm. STC 136/1999, de 20 de julio de 1999, y STC 167/1997, de 2 de octubre de 1997.

<sup>83</sup> CARLÓN RUIZ (Matilde), «El principio de proporcionalidad», en SANTAMARÍA PASTOR (Juan Alfonso) (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, La Ley, España, 2010, p. 207.

se contribuye a la realización de los derechos de las personas.

En otras palabras, el reconocimiento de la cláusula del Estado social y democrático de derecho se traduce, en lo económico, en la configuración de un modelo de economía social de mercado, sustentado sobre la base de la protección de las libertades económicas como mecanismo para asegurar, de un lado, el ejercicio efectivo de las demás libertades individuales (dimensión subjetiva) y, de otro, el crecimiento y desarrollo del orden económico nacional (dimensión institucional). Este modelo obliga al Estado a fomentar la iniciativa privada estableciendo un marco regulatorio que permita equilibrar los intereses del mercado para garantizar la libre competencia y los derechos de las personas.

El modelo de economía social de mercado se sustenta en el reconocimiento de los derechos de propiedad (art. 51) y de libertad de empresa (art. 50). Estas libertades poseen una doble dimensión: a) de un lado, se trata de derechos públicos subjetivos que imponen determinadas obligaciones a cargo del Estado. Dichas obligaciones van desde obligaciones negativas de «respeto», obligaciones positivas de «promoción» y «satisfacción» hasta obligaciones de «protección» (dimensión subjetiva); y b) de otro, se conciben como piezas esenciales del sistema económico nacional (dimensión institucional).

La función social de estas libertades justifica la intervención, más o menos intensa, del Estado sobre su ejercicio. En efecto, el Estado puede regular e, incluso, limitar el ejercicio de las libertades económicas, con el objetivo

de equilibrar los intereses del mercado y promover el desarrollo económico y social para asegurar el bienestar colectivo. La potestad reguladora del Estado sobre las libertades económicas encuentra su fundamento en el artículo 50.2 de la Constitución, el cual reconoce que el Estado puede «dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país»<sup>84</sup>. De ahí que la regulación que ejerce el Estado en los mercados, como ha dicho el Tribunal Constitucional, no supone la violación de estas libertades<sup>85</sup>.

Ahora bien, la intervención reguladora del Estado sobre el ejercicio de estos derechos debe hacerse en observancia de los límites constitucionales contemplados en el artículo 74.2 del texto constitucional. Según este artículo, «sólo por ley, en los casos permitidos por la Constitución, [pueden] regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad». Dicho de otra forma, la regulación que ejerce el legislador sobre el derecho de propiedad y la libertad de empresa solo puede establecer restricciones estrictamente razonables (idóneas, necesarias y proporcionales), que, en todo caso, deben respetar su contenido esencial. El fundamento de la regulación recae en lograr el más amplio alcance de estas libertades en sociedad.

<sup>84</sup> TC, Sentencia TC/0334/14, de 22 de diciembre de 2014.

<sup>85</sup> TC, Sentencia TC/0027/12, de 5 de julio de 2012. Este criterio fue reafirmado en las Sentencias TC/0049/13, de 9 de abril de 2013; TC/0001/14, de 14 de enero de 2014, y TC/0280/14, de 8 de diciembre de 2014.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL PULIDO (Carlos), *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 2.ª ed., CEPC, Madrid, España, 2005.
- CARLÓN RUIZ (Matilde), «El principio de proporcionalidad», en SANTAMARÍA PASTOR (Juan Alfonso) (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, La Ley, España, 2010.
- COLOMA (Germán), *Defensa de la competencia*, Editora Ciudad de Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2009.
- CORREA HENAO (Magdalena), *Libertad de empresa en el Estado social de derecho*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2008.
- GARCÍA PELAYO (Manuel), *Las transformaciones el Estado contemporáneo*, Madrid, España, 1997.
- GÓMEZ-FERRER MORANT (Rafael), «Sobre la confluencia de valores, derechos e intereses en el Estado Social», en PAREJO ALFONSO (Luciano) y VIDA FERNÁNDEZ (José) (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2017.
- HERNÁNDEZ (José Ignacio), «Introducción al Estudio de la Constitución Económica y Libertad de Empresa en República Dominicana», en JORGE PRATS (Eduardo) (coord.), *Constitución, Justicia Constitucional y Derecho Procesal Constitucional. Liber Amicorum en homenaje a Juan Manuel Pellerano Gómez*, IDDEC, Santo Domingo, República Dominicana, 2014.
- JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho Constitucional*, vol. II, Ius Novum, Santo Domingo, República Dominicana, 2012.
- JORGE PRATS (Eduardo), «El Tribunal Constitucional y la cláusula constitucional del Estado regulador», en *Anuario 2012 del Tribunal Constitucional*, Santo Domingo, República Dominicana, 2012.
- LAGUNA DE PAZ (José C.), *Derecho Administrativo Económico*, 2.ª ed., España, Civitas, 2019.
- MARIENHOFF (Miguel), *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2002.
- MEDINA REYES (Roberto), *La Administración del Estado social y democrático de derecho*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2020.
- MEDINA REYES (Roberto), «Una radiografía constitucional de los derechos sociales», *Saber y Justicia*, núm. 20, vol. 2, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, República Dominicana, 2021.
- MUÑOZ MACHADO (Santiago), «Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica», en MUÑOZ MACHADO (Santiago) y ESTEVE PARDO (José) (dirs.), *Derecho de la Regulación Económica I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, España, 2009.
- RODRÍGUEZ-ARANA (Jaime), *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN (Miguel), *Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, España, 2006.





---

**CONTRIBUCIONES  
ACADÉMICAS INTERNACIONALES**



**LA CLÁUSULA DEL  
ESTADO SOCIAL DE  
DERECHO Y LOS  
DERECHOS SOCIALES**

**Jaime Rodríguez-Arana**

Catedrático y director del Grupo de  
Investigación en Derecho Público Global  
de la Universidad de La Coruña (España)



SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NOR-  
MATIVA. III. FORMULACIÓN JURÍDICA. IV. CONTENIDO DEL  
ESTADO SOCIAL DE DERECHO. V. LOS DERECHOS SOCIALES.  
VI. LA DIGNIDAD DEL SER HUMANO. VII. DIMENSIONES DEL  
ESTADO SOCIAL. VIII. REFLEXIÓN FINAL. IX. BIBLIOGRAFÍA.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Tras la Segunda Guerra Mundial se puede decir, en general, que vivimos en el marco de un modelo de Estado, especialmente en el mundo occidental, que se define como social y democrático de derecho. Un modelo que, como se sabe, supone un estadio más en la evolución estatal desde su primera dimensión constitucional en forma de Estado liberal de derecho. Tal transformación, como se ha estudiado ampliamente, ofrece una muy relevante proyección acerca del sentido y funcionalidad de los derechos fundamentales de la persona, que pasan de ser barreras inmunes a la acción de los poderes públicos a elementos estructurales básicos y directrices básicas de la acción del Estado.

En realidad, las declaraciones internacionales de derechos, empezando por la de Naciones Unidas en 1948 y continuando por las que la siguieron, comenzaron a denominar derechos humanos, que son los derechos innatos a la persona, los derechos que tiene el ser humano en cuanto tal, que a él pertenecen, derechos que van más allá de la lógica individual y que se insertan en derechos que reclaman, por estar indisolublemente unidos a la dignidad humana, determinadas obligaciones de hacer o prestaciones que el Estado debe realizar y que estudiamos en este trabajo. En él mantendremos una posición bien clara: los derechos fundamentales de la persona son aquellos inherentes al ser humano, sean de orden individual en su versión clásica o, en

versión más moderna, sean objeto de determinadas prestaciones del Estado dirigidas a garantizar unas condiciones mínimas de dignidad que hagan posible el libre y solidario desarrollo de cada persona.

España, por ejemplo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Constitución de 1978, «se constituye en un Estado social y democrático, que propugna como valores superiores de su Ordenamiento la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo». Es decir, desde 1978 nuestro país se inserta en esta tradición jurídica constitucional del Estado social y democrático de derecho cuya luz y potencialidad está todavía pendiente, en alguna medida, de proyectarse sobre el conjunto de las categorías, conceptos e instituciones del derecho público, especialmente en el marco del derecho administrativo. La realidad de nuestro país, que no puede ser obviada por el investigador y el estudioso del derecho administrativo, puesto que este sector del derecho público hunde sus raíces en la realidad, demuestra que todavía la sensibilidad social de nuestro modelo de Estado, a pesar de los avances transcurridos, presenta no pocos problemas y provoca todavía no pocas situaciones que reclaman una acción social y asistencial más intensa, y extensa, en relación con las personas excluidas y con quienes están en peores condiciones para desarrollarse libre y solidariamente en sociedad.

## II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La irrupción del Estado social responde a la relevancia de la denominada cuestión social, que supone la toma

de conciencia de la necesidad de que el Estado asuma algún papel en lo que se refiere a las demandas de tipo social que por entonces aparecen por doquier en Europa. La presencia del Estado social en la vida de los pueblos puede decirse que es tan antigua como el compromiso social del Estado. Sin embargo, puestos a buscar alguna fecha en la que tal realidad se haya manifestado con cierta concreción, y siguiendo a Carmona Cuenca, podemos situarnos en la primera mitad del siglo XIX en el marco de la revolución industrial. Se trata de leyes destinadas a una mayor protección del trabajador en el marco del contrato laboral, tal y como aparecen en leyes inglesas de los años 1802 a 1878 acerca de restricciones a la libertad contractual para mejorar las condiciones laborales relativas a horarios o descanso semanal, entre otras materias<sup>1</sup>. En 1905 se revisan las leyes de orden laboral, entre las que destaca la Royal Commission on Poor Laws and Relief of Distress, que ya propuso la creación por entonces de un sistema de seguridad social y que sirvió de base a la National Insurance Act de 1911 en la que Beveridge tuvo una participación muy destacada<sup>2</sup>.

Las revoluciones de 1848 se inscriben en profundas reformas políticas, pero también sociales. En Francia la igualdad se sitúa al mismo nivel que la libertad. La Comuna de París de 1871

<sup>1</sup> CARMONA CUENCA (Encarnación), *El Estado social de derecho en la Constitución*, Consejo Económico y Social, Madrid, España, 2000, p. 40.

<sup>2</sup> GIRVETZ (Harry), «Estado del Bienestar», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, tomo I, Madrid, España, 1974-1979, p. 769.

significó, en este sentido, la organización del crédito y la garantía al obrero del valor total de su trabajo, reconociéndose los derechos a una instrucción gratuita y laica, y los de reunión, de asociación y de libertad de prensa<sup>3</sup>.

Alemania, entre 1883 y 1889, cuenta con una importante legislación de carácter social, probablemente a causa de la necesidad de disponer de un Estado fuerte capaz de acometer una operación política de la envergadura de la reunificación que buscó el respaldo popular a través de la prestación de servicios de carácter social<sup>4</sup>. Además, la irrupción en escena del canciller Bismarck, que precisamente ha pasado a la historia, a pesar de su forma de gobierno, por un proverbial paternalismo. Ello sin olvidar la existencia de un socialismo moderado en el que brillaría con luz propia Lassalle, promotor de la reforma social, que tendría una destacada participación en algunas de las innegables conquistas sociales producidas durante ese tiempo, entre las que se pueden citar las relativas a la seguridad de los trabajadores frente a los accidentes de trabajo, la creación de un sistema de cajas de enfermedad o la incapacidad de los trabajadores por razones de edad o de invalidez. En 1883 se dictó la ley del seguro de enfermedad; en 1884, la ley de accidentes laborales; en 1889 se creó el primer sistema de jubilación a partir de las cotizaciones pagadas a partes iguales por empresarios y obreros más una participación del propio Estado; en 1891 se estableció por ley la jornada

laboral máxima, la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños y el descanso dominical obligatorio, y se implantó el primer impuesto progresivo sobre la renta. Finalmente, en 1895 se dispuso la intervención del Estado en la educación primaria y secundaria<sup>5</sup>.

En España, como en tantas otras cosas, habrá que esperar a 1873 para la ley de trabajo para los menores; a 1878, en materia de trabajos peligrosos de niños; a 1900, sobre el trabajo de mujeres y niños; a 1904, sobre el trabajo dominical; en 1902 se dictaron sendos decretos acerca del contrato de trabajo y en 1919 se estableció la jornada de ocho horas.

La Primera Guerra Mundial y la crisis económica de 1929 propiciaron, entre otras cosas, la necesidad de dotar de mayor contenido social al Estado. Por una parte, el sector privado no estaba, ni mucho menos, en condiciones de ser la locomotora del desarrollo económico y, por otra, las tímidas pero claras iniciativas normativas en diferentes países de Europa de cuño y signo social iban produciendo, con luces y sombras, sus frutos.

En este contexto, se empieza hablar de Estado benefactor, de *Welfare State*, de Estado de bienestar, que es un término que surge del Estado social y que supone una fase de su evolución. Por entonces Keynes nos dice que el mercado ya no era capaz de garantizar un determinado nivel de actividad que permitiera el pleno empleo de los recursos productivos. Es decir, la autorregulación del sistema económico es una falacia, como también lo es la idea

<sup>3</sup> CARMONA CUENCA, ob. cit., p. 41.

<sup>4</sup> CARMONA CUENCA, ob. cit., p. 41.

<sup>5</sup> CARMONA CUENCA, ob. cit., pp. 41-42.

del Estado como encarnación mecánica de la ética y la justicia. Se pone de manifiesto, pues, la intervención del Estado para corregir los fallos y disfuncionalidades del sistema económico y también, por supuesto, para paliar los efectos nocivos que la crisis ocasionaba a los más vulnerables. Se ponen en marcha políticas sociales dirigidas a mejorar los salarios y los seguros sociales en combinación con políticas económicas orientadas a impulsar la producción y sistemas impositivos progresivos en un contexto de pleno empleo.

En este sentido, la experiencia alemana de Weimar, la legislación sueca de los años treinta del siglo pasado y el denominado New Deal en los Estados Unidos de Norteamérica se presentan como los paradigmas de un Estado de bienestar que hoy está, en su versión estática, en franca decadencia en todo el mundo. El caso sueco nos enseñó la importancia de los acuerdos con los sindicatos (Acuerdos de Saltsjöbaden) para articular políticas coherentes razonables y humanas, a la vez que puso en valor los planteamientos keynesianos y, fundamentalmente, el sistema impositivo como instrumento para la política de redistribución de rentas. Por lo que se refiere a la metodología del entendimiento como estrategia para buscar las mejores soluciones para las personas, dichos acuerdos son un ejemplo de manual, en buena parte debido a la moderación de unos sindicatos que pensaron en todo momento más en los trabajadores que en sus propios intereses corporativos o tecnoestructurales. Fruto de esos acuerdos, encontramos las siguientes leyes: en 1913 se estableció

un sistema general de pensiones para la vejez; en 1916 se estableció la obligatoriedad de los seguros de accidentes laborales; en 1918 se fijó la jornada laboral en ocho horas; en 1928 se establecieron los convenios colectivos; en 1935 y 1937 se reformó el régimen de pensiones, y en 1938 se dispuso el derecho a dos semanas anuales de vacaciones pagadas por la empresa<sup>6</sup>.

La Constitución italiana de 1947, que no define formalmente al Estado como social, funda la República en el trabajo y establece los derechos del hombre no solo en su dimensión individual sino también como ser social subrayando el deber de solidaridad política, económica y social. Encontramos en esta constitución referencias muy significativas a la acción positiva del Estado para eliminar todo obstáculo a una verdadera libertad e igualdad, hasta el punto de que es un lugar común en la doctrina italiana concebir el principal deber jurídico y político del Estado en la promoción de la igualdad económica que haga posible el disfrute de los derechos fundamentales que contribuyan al pleno desarrollo de la personalidad<sup>7</sup>. En este sentido, es interesante destacar, como señala la profesora González Moreno, que los fundamentos normativos generales de los derechos sociales son el principio del respeto a la dignidad humana y el principio de igualdad<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> CARMONA CUENCA, ob. cit., p. 48.

<sup>7</sup> PIZZORUSSO (Alessandro), *Lecciones de Derecho Constitucional*, vol. I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1985, pp. 164 y ss.

<sup>8</sup> GONZÁLEZ MORENO (Beatriz), *El Estado social: naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Civitas, Madrid, España, 2002, p. 31.



Por lo que respecta a la Constitución francesa de 1946, se define a Francia como una república indivisible, laica, democrática y social (artículo 1). Declaración que, por lo que respecta a la definición social, choca con el tradicional entendimiento individual de la revolución de 1789 que la Constitución asume *in toto* y que alienta el juego del principio democrático y la tendencia a una igualdad social material en sus disposiciones, más allá de una formal igualdad ante la ley<sup>9</sup>.

El caso sueco, prototipo de la socialdemocracia, del socialismo moderado, se podría decir, preconiza, sí, la intervención del Estado en la economía, pero sin nacionalizaciones ni procesos radicales de toma del accionariado privado desde el poder público. Obviamente, se aumentó el gasto público puesto que se pensaba que de alguna manera la solución residía en la regulación y en el crecimiento de la función pública, con lo que caía, en mi opinión, en lo que denomino «visión estática del Estado de bienestar» que provocaría, más adelante, una gran corrupción en forma de fraudes a la que no se pudo hacer frente ante la ausencia de una función inspectora y supervisora a la altura del gran componente de gasto público usado en políticas públicas de intervención en casi todos los recodos de la vida social. Sin embargo, es de justicia reconocer que en Suecia antes de la Segunda Guerra Mundial se pusieron adecuadamente las bases de un sistema de seguridad social que sería replicado e imitado en muchas partes

del mundo a causa de su gran dosis de justicia y humanismo.

En los Estados Unidos, tras la hecatombe de 1929, tras la gran depresión económica de 1929, se miró hacia el Estado; y Roosevelt decidió poner en marcha un programa de intervención social conocido popularmente como New Deal. Desde el crédito a la agricultura y la industria, pasando por la seguridad social, la sanidad, la vivienda, el transporte y las comunicaciones, el Estado a través de una decisiva actuación se preocupó de sostener los precios y levantar el poder adquisitivo de la población. En este sentido, fueron determinantes la Tennessee Valley Authority Act, la Agricultural Adjustment Act y la National Industry Recovery de 1933, así como las acciones públicas para remediar las situaciones de indigencia y desempleo (Federal Relief Administration). A partir de 1935 la intervención pública en materia social fue más intensa, y la Social Security Act reconoció las pensiones de vejez y desempleo. Por su parte, otra de las normas emblemáticas de este período, la National Labor Relations Act, también de 1935, reconoció los derechos de sindicación y la negociación colectiva. El salario mínimo se determinó en 1938 en la Fair Labour Standard, donde también se estableció la jornada laboral en 44 horas semanales<sup>10</sup>

Más interesante, por supuesto, es la formulación en la Constitución de Bonn de 1949, por cuanto es el antecedente de la Constitución española de 1978. En concreto, la Ley Fundamental de

<sup>9</sup> GONZÁLEZ MORENO, ob. cit., p. 32.

<sup>10</sup> CARMONA CUENCA, ob. cit., p. 50.

Bonn dispone en su artículo 20.1 que «la República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social» y en el 28.1 que «el orden constitucional de los Länder debe responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático, en el sentido de esta Constitución». Probablemente al lector español le llame la atención que primero aparezca la cláusula democrática y luego la social pues el artículo 1.1 de nuestra Constitución se refiere al Estado social y democrático de derecho. Tal cuestión no me parece baladí. Antes, al contrario, refleja hasta qué punto quienes redactaron nuestra Constitución pretendieron enfatizar la cláusula social, hasta anteponerla a la cláusula democrática, lo que debería haber traído mayores consecuencias jurídicas.

Tal y como ocurriría en el caso español, la Constitución de Bonn solo se refiere a los derechos fundamentales tradicionales, a los que dota de eficacia inmediata, mientras que los derechos fundamentales sociales no son concebidos como derechos fundamentales clásicos pues dependen del legislador para su desarrollo y, como también acontece en España, de las previsiones presupuestarias. En este punto, incluso la Ley Fundamental de Bonn da un paso atrás en relación con la Constitución de Weimar de 1919, en la que sí había una completa y exhaustiva regulación de carácter social que, sin embargo, quedó, por culpa de la jurisprudencia, en meros principios programáticos, meras declaraciones sin fuerza de obligar. Hoy, a pesar del tiempo transcurrido y de la obvia fuerza jurídica de los derechos fundamentales sociales,

todavía la Constitución de Bonn no dispone de un catálogo de derechos de esta naturaleza. La doctrina, sin embargo, señala que la cláusula del Estado social implica un principio rector vinculante para los poderes públicos. Y aunque la jurisprudencia reconoce que la cláusula es muy relevante en la interpretación de la ley fundamental, es el legislador a quien corresponde la realización concreta del Estado social. En otras palabras, la cláusula social no es más que un principio rector vinculante para los poderes públicos en la medida en que estén desarrollados por el legislador y en cuanto exista presupuesto disponible para su realización concreta. Igual que en España.

### III. FORMULACIÓN JURÍDICA

Así las cosas, en el año 2014, en plena crisis general en Europa, en una época en la que en no pocos de nuestros países encontramos estampas que muestran múltiples necesidades sociales elementales, conviene reflexionar desde el derecho administrativo acerca de la necesidad de replantear el concepto de los derechos fundamentales sociales y, fundamentalmente, acerca de la proyección del sentido y funcionalidad que implica la cláusula del Estado social y democrático de derecho para el conjunto del derecho administrativo. ¿O es que el derecho administrativo puede mirar para otro lado mientras existen miles y miles de ciudadanos que no disponen de las mínimas condiciones vitales para el libre y solidario desarrollo de su personalidad? ¿No habrá llegado el momento de que el Estado recupere su

finalidad primigenia y se funde y actúe de acuerdo con la centralidad de la dignidad humana? Estas y otras preguntas deben ser afrontadas y respondidas con categorías jurídicas, que las hay, para que los fines de la Constitución se puedan realizar.

Según parece, el primero que utilizó científicamente la expresión Estado social fue Herman Heller en 1929, unida a la expresión Estado de derecho<sup>11</sup>. Una obra que, como se sabe, buscaba criticar la dictadura fascista desde el Estado de derecho al que, obviamente, acompaña un compromiso con la igualdad incompatible con las profundas desigualdades a que históricamente han dado lugar las dictaduras. Heller, que distingue entre concepción formalista y material del Estado de derecho, explica que el Estado de derecho en su versión material debe arribar a la democracia social, que es la expresión que utiliza en esta obra para llamar la atención acerca de la virtualidad de la necesidad de que la democracia social, en oposición a la democracia liberal, se funde sobre el conjunto del pueblo, en su totalidad socialmente solidario<sup>12</sup>.

Para Heller, el Estado material de derecho, que a mi juicio lleva en sí mismo la dimensión social, es aquel en el que todos los ciudadanos tienen derecho «ante todo a la igualdad ante la ley, o, lo que es lo mismo, a que se atienda a los fines existenciales de todos sin excepción de circunstancias

personales y a una aplicación objetiva de la norma general sin consideración de posición, estamento, etc. del individuo»<sup>13</sup>. Un modelo de Estado que, sin embargo, se fue vaciando con el paso del tiempo, reconoce el profesor alemán. Desde este punto de vista, incluso se puede afirmar que la dimensión social del Estado, en la medida que atiende al contenido mismo de la acción del Estado, a sus valores y, especialmente, a la centralidad del dignidad del ser humano, permite una vuelta a la noción material o sustancial del Estado de derecho, hoy también francamente desnaturalizada ante tanta lesión, también desde el mismo Estado, de los más elementales derechos fundamentales sociales que acompañan a la existencia de cualquier ser humano.

Que el Estado haya de implicarse en la realización de reformas sociales, como señala Carmona Cuenca, es, sin embargo, una idea anterior que se puede cifrar en Europa a mediados del siglo XIX como una forma de intentar resolver la denominada cuestión social en Alemania<sup>14</sup>. Cuestión que ya por entonces se planteó a través de la revolución marxista o a través del reformismo patrocinado por pensadores del socialismo moderado como Lassalle o del signo social-conservador como Von Stein o Wegener. Como nos recuerda Carmona Cuenca, esta tendencia reformista es la antesala del concepto actual del Estado social.

En efecto, esta tendencia reformista, aunque desde perspectivas

<sup>11</sup> HELLER (Hermann), «Estado de derecho o dictadura», en HELLER (Hermann), *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, España, 1985.

<sup>12</sup> HELLER (Hermann), «Las ideas socialistas», en HELLER (Hermann), *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, España, 1985, p. 288.

<sup>13</sup> HELLER, «Las ideas socialistas», ob. cit., p. 288.

<sup>14</sup> CARMONA CUENCA, ob. cit., p. 32.

diferentes, plantea que el Estado debe involucrarse activamente en liberar al hombre de la miseria, la ignorancia y la impotencia en que viven tantos millones de seres humanos. Para Lassalle, partiendo del dogma hegeliano, el Estado es la encarnación del ideal ético y, por ello, el instrumento adecuado para la transformación social. Para Von Stein, la clave está en que todos los habitantes dispongan de propiedad de manera que el Estado debe propiciar que todo ciudadano acceda al derecho de propiedad, en que el Estado, a fin de cuentas, corrija las desigualdades extremas que impiden a los más necesitados desarrollarse con dignidad.

En cierta forma se puede afirmar que la definición más conocida de Estado social parte precisamente de esta idea de reforma social realizada desde el Estado que se traduce en un conjunto de medidas, leyes y actividades que tienden a hacer posible a todos la adquisición de medios económicos a través del trabajo<sup>15</sup>.

En este tema resulta bien interesante la cuestión, planteada desde el principio de las relaciones entre Estado y Sociedad. Si el Estado absorbe a la Sociedad, como parece derivarse de la interpretación hegeliana, entonces nos hallamos ante el paraíso socialista, que plantea que es el Estado quien mecánica y automáticamente proveerá toda clase de beneficios y de bienestar para los ciudadanos. En caso, contrario, el Estado lo que debe hacer es crear las condiciones para que

todos los ciudadanos puedan ejercer libre y solidariamente sus derechos fundamentales.

En realidad, desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, las relaciones entre Estado y Sociedad no son de confrontación, ni se identifican por absorción. Son realidades distintas que operan en planos diferentes y que se complementan al servicio objetivo del interés general, o lo que es lo mismo, al servicio de los derechos fundamentales de la persona. Conviene anotar en este punto que no es casualidad que Heller plantease por primera vez la dimensión social del Estado tratando acerca del Estado de derecho y la dictadura fascista. Es más, si el Estado de derecho se apoya, a modo de trípode, en el principio de separación de los poderes, en el principio de juridicidad y en el principio de la capitalidad de los derechos fundamentales de la persona, es lógico, hasta exigible, que en la misma definición del Estado de derecho se encuentre la caracterización social, por una razón que quizás hoy, en el siglo XXI, sea más evidente. Los derechos de la persona, aquellos derechos que son inherentes a la condición humana, deben permitir a cada ciudadano, por el hecho de serlo, realizarse libre y solidariamente. Ello no sería posible, de ningún modo, si no dispusiera de una serie de derechos humanos que supusieran en su misma configuración un conjunto de prestaciones del Estado para hacerlos efectivos. ¿Puede un ser humano vivir en condiciones de dignidad sin alimentación, sin vestido, sin vivienda, sin acceder a la educación básica? Por tanto, las relaciones entre

<sup>15</sup> VON STEIN (Lorenz), *Movimientos sociales y monarquía*, trad. E. Tierno Galván, Civitas, Madrid, España, 1981, p. 24.

Estado de derecho y Estado social de derecho, sus polémicas y problemas, al menos hoy, son más artificiales que reales. Por ejemplo, la crítica formulada en su día por Forsthoff acerca de la incompatibilidad profunda entre ambas cláusulas hoy no se sostiene. Como es sabido, el profesor alemán llegó incluso a afirmar categóricamente que Estado social y Estado de derecho son conceptos antagónicos. Parte, desde una posición demasiado teórica, de la idea de que el Estado de derecho se funda sobre la idea de la abstracción y generalidad de la ley, mientras que los derechos sociales no se pueden establecer en una norma general abstracta, susceptible de aplicación, porque, por definición están en constante cambio y transformación y no pueden ser objeto de una norma general necesitada de aplicación<sup>16</sup>. Es verdad que la fijación del contenido de las prestaciones que están ínsitas en los derechos fundamentales sociales puede cambiar continuamente en función del grado de bienestar social existente. Pero ello no impide, ni mucho menos, que se rompa la armonía esencial que existe entre Estado de derecho y Estado social, al menos desde la comprensión del contenido básico del Estado de derecho expuesto anteriormente.

Forsthoff entiende, y no le falta razón, que el Estado de derecho en su configuración tradicional supone que existen derechos que el Estado debe

respetar, espacios indisponibles para el Estado. En este modelo la nota característica sería la de limitación, la de pasividad. Sin embargo, en el Estado social, el Estado actúa, el Estado realiza prestaciones en favor de las personas con determinadas necesidades sociales. Por tanto, el mundo del Estado social es un mundo de leyes concretas y de acciones administrativas frente al reino de lo general y abstracto que domina en el Estado de derecho. Como la Constitución es, por esencia, una norma general y abstracta, no puede entrar en regulaciones concretas y específicas, que se dejan para el terreno de lo concreto, por lo que, según el profesor alemán, no son susceptibles los derechos sociales de ser aplicados directamente<sup>17</sup>. Esta razón, que está en la base de la discusión de entonces, hoy realmente tiene poco sentido puesto que los derechos fundamentales sociales también son derechos fundamentales de la persona y, por ende, susceptibles de aplicación inmediata y directa. Otra cosa, son determinadas políticas públicas de orden social, no en esencia derechos fundamentales sociales.

El tema plantea, por otra parte, la esencia misma del derecho administrativo como derecho de concreción o materialización de la Constitución. El mismo Forsthoff dirá que la Administración pública es la Constitución en acción. Es verdad que el derecho administrativo es, desde este punto de vista, derecho administrativo concretado. Pero eso, que es una de

<sup>16</sup> FORSTHOFF (Ernst), «Concepto y esencia del Estado social de Derecho», en ABENDROTH (Wolfgang), FORSTHOFF (Ernst) y DOEHRING (Karl) (orgs.), *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1986, pp. 80-83.

<sup>17</sup> FORSTHOFF, «Concepto y esencia del Estado social de Derecho», ob. cit., pp. 85-88.

las señales de identidad del derecho administrativo, no implica, ni mucho menos, que no existan, como tratamos de explicar en este trabajo, derechos fundamentales de orden social con las mismas características, exigibilidad y justiciabilidad, que los denominados derechos fundamentales clásicos. ¿O es que el derecho a la alimentación de un ser humano no reclama, con el mismo o mayor fundamento, la aplicación inmediata y directa de la que dispone el derecho de libertad de expresión o el derecho a la libertad de asociación? Esta cuestión ha planteado también problemas acerca de su adscripción ideológica pues sabemos que tanto desde el socialismo moderado como desde el conservadurismo social se ha intentado presentar como una señal de identidad de tal o cual pensamiento político. Con independencia de si la cláusula del Estado social es patrimonio del socialismo moderado o del conservadurismo social, del centro-izquierda o del centro-derecha en términos políticos más actuales, en las sociedades maduras y desarrolladas se trata de un concepto que unos y otros utilizan indistintamente pues ya es un patrimonio común de la acción política en cualquier aproximación ideológica que preconice la democracia.

En los años en que escribía Heller, algunas de sus afirmaciones, catalogadas de socialistas, hoy nos parecen propias del sentir general existente en torno a lo que debe ser un Estado social y democrático de derecho, igualmente exigibles de un gobierno liberal-conservador que de un ejecutivo socialista. Para Heller un Estado

de democracia social, que es la expresión por él utilizada, debe convertir en jurídico público el orden jurídico privado del trabajo y la propiedad<sup>18</sup> puesto que, como él asume, existe un obvio interés general en la regulación del trabajo y la propiedad. El derecho al trabajo y todas las consideraciones sobre las condiciones en que debe realizarse responden al interés general y la función social del derecho de propiedad, lo mismo.

La referencia constitucional al Estado social atiende a la necesidad de garantizar unas condiciones vitales de dignidad para las personas. Para eso, como dispone el artículo 9.2 de la Constitución española de 1978, el Estado debe establecer las condiciones para que la libertad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, cultural y social. El Estado social, pues, tiene como objetivo y finalidad remediar la desigualdad material de los ciudadanos de forma efectiva, eliminando los obstáculos que lo impidan. Es decir, esas condiciones que hacen a un *mínimum* de libertad e igualdad de los ciudadanos para desarrollarse libre y solidariamente en el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, deben ser efectivas. En otras palabras, la efectividad es una nota constitucional que está imbricada en la definición de un Estado social que debe promover los derechos fundamentales, todos,

---

<sup>18</sup> HELLER, «Las ideas socialistas», *ob. cit.*, p. 325.

también los sociales que son inherentes a la persona misma.

#### IV. CONTENIDO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

En este punto es importante distinguir conceptos porque, en efecto, el contenido del Estado social es variado y ofrece una tipología de posibilidades tan amplia como amplia es la gama de problemas sociales que afectan a la vida digna de las personas. No hay más que leer en la Constitución española de 1978 el capítulo que lleva como rúbrica «Los principios rectores de la política social y económica» para caer en la cuenta de que jurídicamente no puede tener la misma consideración el derecho a la vivienda que la protección del patrimonio histórico-artístico.

En efecto, no es lo mismo el derecho al trabajo, verdadero derecho humano, que algunas reivindicaciones concretas relativas a la mejora de las condiciones laborales. El derecho al trabajo, el derecho a la alimentación, el derecho al vestido, el derecho a la vivienda, el derecho al medio ambiente son derechos inherentes a la persona porque son básicos e imprescindibles para su desarrollo libre y solidario. Es decir, los derechos fundamentales que implican prestaciones concretas para su realización deben tener, porque son derechos fundamentales de la persona, el mismo tratamiento jurídico que ellos en cuanto a la protección jurisdiccional y, por supuesto, a lo que se refiere a su aplicación inmediata, exigibilidad y justiciabilidad. En estos casos, los presupuestos de los ministerios de orden

social, mientras subsistan desigualdades materiales, han de contemplar de forma imperativa disponibilidades presupuestarias razonables tras una científica y sistemática cuantificación. No hacerlo así significa no solo la violación de la cláusula del Estado social, sino el fracaso del mismo Estado, que, en lugar de defensor y promotor de la dignidad humana, se convertiría en uno de sus principales enemigos. La argumentación en torno al carácter contingente y variable de los programas sociales no es ningún problema, pues como, señala Wolin, en cualquier momento pueden ser expandidos, modificados o revocados, incluso cancelados si hiciera falta<sup>19</sup>.

La fórmula Estado social y democrático de derecho, o Estado social de derecho, polémica para algunos autores alemanes como Schmitt y Forsthoft por imprecisa, vaga y abstracta, hoy está de plena actualidad. Con todo respeto, las formulaciones de estos destacados profesores para dejar sin efecto las normas de la Constitución de Weimar primero y las de la Constitución de Bonn después olvidan que se trata de una cláusula vinculada a la efectividad, especialmente en lo que se refiere a la realización de derechos fundamentales sociales que afectan al mismo contenido esencial de la dignidad del ser humano. Si el Estado surge para asegurar unas mínimas condiciones de desarrollo libre y solidario a las personas, es lógico que el Derecho y las

<sup>19</sup> WOLIN (Sheldon), «Democracy and the Welfare State: The political and theoretical connections between Staatsräson and Wohlfahrtsstaatsräson», *Political Theory*, 15, 4, 1987, p. 477.

políticas públicas se orienten hacia esa finalidad.

Que tales derechos fundamentales sociales requieran prestaciones concretas del Estado significa, ni más ni menos, que el Estado debe cuantificar en sus presupuestos sociales las disponibilidades necesarias para alcanzar ese objetivo social tan relevante: garantizar un *mínimum* de dignidad esencial para todos los ciudadanos, con particular atención a los más necesitados o desvalidos.

Además, que estas prestaciones concretas no puedan ser previstas en normas generales y abstractas propias de una constitución no significa que deban quedar *extra constitutionem*, puesto que, insisto, el Estado de derecho entendido en su formulación material y sustancial incorpora, qué duda cabe, contenidos sociales que implican actuaciones concretas y precisas del Estado. Plantear en una burbuja el Estado de derecho en la Constitución, sin contaminaciones provenientes de la acción administrativa, desde luego no se compadece ni con las tradicionales relaciones entre derecho constitucional y administrativo ni con las más elementales exigencias de realización de los derechos fundamentales sociales. O, lo que es lo mismo, pretender a estas alturas que el rasgo esencial del Estado de derecho sea precisamente el formalismo jurídico y la neutralidad ante los valores que muestran sus instituciones no tiene ningún sentido desde la misma formulación de la efectividad del Estado social<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> En opinión de FORSTHOFF, la misma formulación del Estado social debilita el ejercicio de

En realidad, las doctrinas de Schmitt y Forsthoff niegan la existencia del concepto de derecho fundamental de la persona que requiere de prestaciones específicas del Estado. O, lo que es lo mismo, reniegan de la noción de derecho fundamental social. Para llegar a esta conclusión, Forsthoff señalará que las personas que requieren prestaciones sociales del Estado tienen, en todo caso, derechos subjetivos o intereses derivados de la regulación legal de ciertas materias, que deben estar previamente previstas en una ley previa. El artículo 53 de nuestra Constitución camina en esta dirección, eliminando toda posibilidad de aplicación directa e inmediata de los derechos fundamentales sociales. Hoy, además, existen técnicas jurídicas para controlar la inactividad material de la Administración y para evitar los perniciosos efectos de la omisión del deber de legislar en estas materias.

En una posición sustancialmente distinta, como analizaremos más adelante, se encuentra otro ilustre profesor alemán: Abendroth, para quien el Estado social tiene pleno sentido cuándo pone de manifiesto que una democracia solo puede funcionar si se extiende a la sociedad y ofrece a todas las clases sociales las mismas oportunidades en el proceso económico<sup>21</sup>. Abendroth plantea, de una forma

---

la auténtica autoridad y se convierte en una tarea imposible cuando los recursos financieros se reducen y el Estado distribuidor no tiene nada que distribuir. FORSTHOFF (Ernst), *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, Italia, 1974, pp. 105 y ss.

<sup>21</sup> ABENDROTH (Wolfgang), «El Estado de derecho democrático y social como proyecto político», en ABENDROTH



más comprometida y radical, una absoluta transformación del orden económico-social actual en la que el Estado debe intervenir en los procesos económicos planificando la producción y procediendo a una distribución de los recursos en interés de todas las clases sociales. Abendroth, pues, plantea que el Estado social solo es posible si el Estado asume un papel esencial en la economía a partir de un principio democrático entendido más allá de la representación parlamentaria que llega a la co-gestión e impregna todos los ámbitos de la sociedad. Tal pretensión, sin embargo, históricamente ha fracasado y supone un proceso de absorción de la Sociedad por el Estado, que va a ser el único actor legitimado para dar contenido concreto al Estado social. En otras palabras, el orden económico y social, según su pensamiento, ha de ser sometido a aquellos órganos estatales en los que está representada la voluntad autodeterminante del pueblo<sup>22</sup>. Un planteamiento desarrollado como consecuencia de un prejuicio que parte de una determinada interpretación del principio democrático que elimina la perspectiva individual y pone el acento en la determinación democrática del orden estructural de la economía a

través de la gestión de la empresa y de la sociedad<sup>23</sup>.

Otro punto de vista, un *tertium genus*, o una tercera vía entre las dos formulaciones anteriores parte de entender el principio democrático, que bascula sobre una idea razonable y abierta de la participación, como elemento que ayuda a comprender mejor la armonía que existe entre el Estado de derecho y el Estado social. Como adelantamos antes, en la medida en que nos instalamos en una visión material, no formal del Estado de derecho, tanto la cláusula del Estado social, y sus exigencias, como la cláusula del Estado de derecho se entienden de forma complementaria. Hasta tal punto que bien podría afirmarse que el Estado material de derecho no se entiende sin la cláusula del Estado social y sin la cláusula del Estado democrático. En otras palabras, Estado social y Estado democrático son componentes básicos del Estado de derecho entendido materialmente. Probablemente, quien mejor ha explicado esta posición es el profesor Kriele, famoso también por su teoría de la indisponibilidad de los derechos fundamentales de la persona.

Para este profesor alemán, el Estado constitucional democrático, con sus instituciones que garantizan los derechos humanos cívicos y políticos, no solo es condición indispensable para una vida con dignidad humana. Es también la base de cualquier lucha democrática por un ordenamiento jurídico y económico que tenga en cuenta los derechos humanos económicos,

---

(Wolfgang), FORSTHOFF (Ernst) y DOEHRING (Karl) (orgs.), *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1986, p. 30.

<sup>22</sup> ABENDROTH (Wolfgang), «Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland» (1954), en FORSTHOFF (Ernst), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt, Alemania, 1968, p. 119.

<sup>23</sup> GONZÁLEZ MORENO, ob. cit., p. 44.

sociales y culturales<sup>24</sup>. Es decir, el Estado social y democrático de derecho es una fórmula que, como otras tantas propias del derecho público, debe entenderse a partir de los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario. Es posible explicarla desde diversas coordenadas, desde diferentes posiciones; es una fórmula que está en permanente evolución y, sobre todo, es una fórmula que permite una cabal comprensión hoy, en un nuevo siglo, para dotar de mayor fuerza jurídica al Estado de derecho en sentido material.

Hoy ya no es posible mantener una posición formalista del Estado de derecho que se ponga de perfil ante la existencia de derechos fundamentales de la persona que reclaman prestaciones concretas del Estado. Hoy no es posible mantener posiciones provenientes de *a priori* ideológicos que se pretende proyectar unilateral y totalitariamente sobre la realidad. Hoy es menester buscar categorías y conceptos que permitan, he aquí la clave, un más libre y solidario desarrollo de las personas, especialmente de todas y cada una de sus libertades, de todos y cada uno de sus derechos fundamentales. Heller tenía razón cuando advertía que la clave se encuentra en la realización de la dimensión material, sustancial, de la cláusula del Estado de derecho, pues la idea del compromiso social del Estado surge de la extensión del pensamiento del Estado de derecho material al orden del trabajo y de los

bienes<sup>25</sup>. De esto se deduce claramente que el derecho al trabajo y el derecho a la alimentación, a la vivienda, entre otros, son derechos humanos en sentido estricto, derechos fundamentales de la persona, puesto que refieren a la misma dignidad humana y sin su concurso no se puede hablar propiamente de mínimos reales para una existencia acorde a la naturaleza del ser humano.

La creación de las condiciones que hagan posible la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran no es la única exigencia de la cláusula del Estado social. También, en su vertiente negativa, esta cláusula demanda del Estado la remoción de los obstáculos que impidan la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran. Y, todavía más, el artículo 9.2 de la Constitución española reclama al Estado que fomente la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social. Es decir, la cláusula del Estado social y democrático de derecho trata de acciones positivas, de remoción de impedimentos y del fomento de la participación. Tres formas de presencia del Estado que, en mi opinión, en la medida de lo posible, pueden realizarse armónicamente.

El Estado social, denominado desde un punto de vista sociológico Estado de bienestar, constituye una reacción frente a los fallos del Estado liberal entendido en sentido formal, sin correcciones, dejado a las puras fuerzas de la autorregulación del mercado. Los derechos fundamentales en sentido

<sup>24</sup> KRIELE (Martin), *Liberación e ilustración: defensa de los derechos humanos*, Herder, Barcelona, España, 1982, p. 69.

<sup>25</sup> HELLER, «Estado de Derecho...», *ob. cit.*, p. 165.

clásico se entendían como espacios de libre determinación del individuo sin posibilidad de actuación estatal, pues se trataba de ámbitos vedados al mismo Estado, que lo que debe hacer es ser un mero observador y animador para su realización efectiva. En este marco, se llega al convencimiento de que la autorrealización personal en sí misma y por sí misma no se produce en todos los casos ni para todos los ciudadanos. La cuestión social, la revolución industrial, la ausencia de condiciones mínimas para una vida digna explican que en ese tiempo, finales del siglo XIX y sobre todo en el siglo XX, comience a tomarse conciencia de estos problemas. Problemas que suponen un aldabonazo para la esencia y existencia del Estado, que deja de ser visto como una amenaza o un poder que debe ser restringido por definición. Se cae en la cuenta de que no es posible un ejercicio de la libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañados de unas condiciones existenciales mínimas<sup>26</sup>. Precisamente, como señala Benda, la liberación de las necesidades básicas asegurando los recursos materiales mínimos se vincula, como es lógico, a la garantía de la dignidad humana<sup>27</sup>, lo que significa, lisa y llanamente, que el Estado debe asumir un papel fundamental en orden

a preservar ese mínimo vital indispensable para una vida digna puesto que una vida indigna es el fracaso del Estado. Por eso, en el marco de la cláusula del Estado social, el Estado asume la función de distribuir bienes jurídicos de contenido material a través de un sistema de prestaciones de diversa naturaleza<sup>28</sup>.

El Estado social en su formulación clásica vela por que las personas dispongan de las prestaciones y servicios básicos indispensables para una existencia digna y adecuada a su condición, de manera que al Estado corresponde, en virtud de esta cláusula, facilitar a todas las personas la procura existencial. Concepto que, aunque pueda parecer paradójico, fue elaborado por Forsthoff en 1938 en referencia a todas las actividades que le corresponde realizar a la Administración en la era de la industrialización tendentes a asegurar la existencia de todos los ciudadanos. Ahora la Administración, dirá Forsthoff, ya no debe dedicarse a garantizar pasivamente la libertad; ahora la Administración es aportadora de prestaciones y su fundamento está en la participación<sup>29</sup>.

Probablemente, si la concepción de la procura existencial hubiera sido vinculada en mayor medida a la existencia digna, es probable que la ausencia de consecuencias jurídicas hubiera sido superada porque si un concepto tiene fuerza jurídica es el de dignidad de la persona. Es más, es un concepto que en sí mismo es la

<sup>26</sup> GARCÍA PELAYO (Manuel), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, España, 1985, p. 26.

<sup>27</sup> BENDA, «El Estado social de Derecho», en BENDA (Ernst), MAIHOFER (Werner), VOGEL (Klaus), HESSE (Konrad), HEYDE (Wolfgang), *Manual de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, España, 1996, p. 525.

<sup>28</sup> GONZÁLEZ MORENO, ob. cit., p. 46.

<sup>29</sup> FORSTHOFF (Ernst), *Sociedad industrial y Administración pública*, Enap, Madrid, España, 1967, p. 21.

esencia del Derecho, por lo que hoy realmente resulta incomprensible que tales prestaciones, esencialmente las vinculadas a la dignidad del ser humano, no hubieran sido dotadas de fuerza jurídica. En descargo de esta teoría se puede señalar que quizás el estado y evolución de un modelo de Estado que está en permanente transformación no permitía en 1938 los desarrollos actuales.

Para Forsthoff, el desarrollo técnico e industrial de los siglos XIX y XX redujo lo que él denomina espacio vital dominado mientras crecía el espacio vital efectivo<sup>30</sup>, provocando una situación general de menesterosidad social para todos los ciudadanos puesto que, valga la redundancia, es menester buscar los bienes necesarios para mantenerse<sup>31</sup>. En el caso de las personas con medios de vida más que suficientes, la afirmación del profesor alemán es polémica, pero, en todo caso, una mayoría de personas que ven su espacio vital propio abandonado a causa del éxodo a las grandes ciudades comprueban a diario, hoy también en la crisis actual, que las garantías sustanciales para una existencia digna se han ido mermando. En este contexto, la persona, que ha ido perdiendo su espacio vital dominado, se encuentra desprotegida en un tiempo de desarrollismo y economicismo, es abandonada a la asistencia en sus más diversas formas<sup>32</sup>. Entonces, la mayor parte de los ciudadanos dependen de un trabajo para llevar, ellos

y sus familias, una existencia digna. El puesto de trabajo es el medio para obtener un mínimo vital que permita, en condiciones de dignidad, realizarse libre y solidariamente como ser humano. El Estado, también a finales del siglo XIX, ante la situación llamemos de indignidad en la que vivían ya demasiadas personas, hubo de asumir la obligación de facilitar la subsistencia a partir de la introducción en el proceso económico, por parte del Estado, de una adecuada relación entre salarios y precios que permitieran un poder adquisitivo de los salarios razonable para vivir con dignidad. Hoy, con los matices que se quiera, hemos vuelto a las andadas, precisamente en el marco de un Estado social que creíamos maduro y desarrollado y que, sin embargo, por el falseamiento de los fines propios del mismo, está reduciendo y recortando prestaciones sociales muchas de ellas directamente vinculadas a una vida digna.

Para Forsthoff, el Estado social es un Estado que garantiza la subsistencia y, por la tanto, es un Estado de prestaciones y de redistribución de la riqueza<sup>33</sup> que debe concentrarse en tres fines fundamentales. Primero, garantizar una relación adecuada entre salarios y precios. Segundo, regulación de la demanda, de la producción y del consumo. Y, tercero, aportar prestaciones de las que dependa la vida del

<sup>30</sup> FORSTHOFF (Ernst), *El Estado de la sociedad industrial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1975, p. 120.

<sup>31</sup> CARMONA CUENCA, ob. cit., p. 59.

<sup>32</sup> CARMONA CUENCA, ob. cit., p. 59.

<sup>33</sup> FORSTHOFF, «Problemas constitucionales del Estado social», en ABENDROTH (Wolfgang), FORSTHOFF (Ernst) y DOEHRING (Karl) (orgs.), *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1986, pp. 48-49.

hombre de forma perentoria<sup>34</sup>. El no pequeño problema estriba en que, sin embargo, por las razones expuestas anteriormente, el ciudadano no dispone de un derecho exigible a la Administración para que realice dichas prestaciones. El mérito de su teoría se encuentra en haber diseñado un haz de técnicas jurídicas en el marco del derecho administrativo para propiciar que la Administración contribuya a la mejora de las condiciones de vida de las personas. Ahora, sin embargo, al menos en lo que se refiere a los derechos fundamentales de la persona que requieren prestaciones concretas para su realización, llegó el momento de su exigibilidad y justiciabilidad. De alguna manera, tales propiedades de la teoría de los derechos fundamentales de la persona se encuentran prácticamente en todos los ordenamientos del mundo. La cuestión es construir una doctrina de los derechos fundamentales desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario que se asienta sobre la realidad, que avanza desde la racionalidad y que tiene su centro y raíz en la dignidad del ser humano.

El concepto de procura existencial incluye, para García Pelayo, el desarrollo de sistemas o el control de sistemas sin los cuales no es posible la vida humana en la actual civilización; la seguridad en los diferentes aspectos vitales en la sociedad nacional, que incluye no solo la defensa exterior, sino también la seguridad interior frente al delito y a la subversión; la prevención

de situaciones de necesidad de carácter global; la degradación del medio ambiente; el agotamiento de los recursos naturales; las situaciones de conflicto y las tensiones sociales...; y la garantía de ciertas prestaciones sociales, más allá de su simple reconocimiento: la fijación de un salario vital mínimo, el acceso a un puesto de trabajo en el marco de pleno empleo; la atención a los colectivos más débiles: discapacitados, ancianos, niños, desempleados, etc.; y el acrecentamiento de las posibilidades vitales de la población mediante una justa distribución de ingresos –de acuerdo con las posibilidades de la situación económica general–, mediante el progresivo acceso a los bienes culturales, con especial atención a la innovación y la posesión de los conocimientos tecnológicos, y por la expansión y perfeccionamiento de los servicios sociales y los sistemas de previsión social<sup>35</sup>. El contenido del Estado social es muy amplio. En este estudio nos vamos a centrar en los denominados derechos fundamentales sociales, que son aquellos derechos fundamentales de la persona que, para su realización, requieren de prestaciones específicas del Estado destinadas a los ciudadanos que se encuentran desvalidos. En estos supuestos, al tratarse de derechos fundamentales en sentido estricto, de derechos fundamentales en el Estado social y democrático de derecho, la protección jurídica dispensada debiera ser la propia y específica de los derechos fundamentales. Sin embargo, a causa de la categorización de estos derechos como principios rectores de

<sup>34</sup> FORSTHOFF, *Sociedad industrial...*, ob. cit., p. 49.

<sup>35</sup> GARCÍA PELAYO, ob. cit., pp. 29-30.

la política social y económica, no se consideran ni exigibles ni justiciables. Al menos no son de aplicación directa e inmediata y su efectividad, a pesar de la claridad de la letra del artículo 9.2 de nuestra Constitución, queda condicionada a que una ley previa así lo disponga.

El contenido del Estado social, en la medida que estamos en el marco de un concepto dinámico, es difícil de describir con pretensión definitiva. Sin embargo, lo que sí es inherente al concepto, lo que sí está en la medula de la misma esencia del derecho administrativo, que es el interés general, es su vinculación sustancial a la realización objetiva de los derechos fundamentales de la persona. Esta es, como veremos más adelante, la clave hermenéutica para comprender la capitalidad del interés general como clave de bóveda del derecho administrativo del Estado social y democrático de derecho. O si se quiere, para entender lo que con toda intención denomino derecho administrativo social, usando una fórmula tautológica pero que hoy en día me parece que debe ser subrayada.

Es verdad, como estudiaremos enseguida, que la crisis del Estado de bienestar ha venido provocada por fiarlo todo al Estado, por esperarlo todo del Estado, en lugar de caer en la cuenta de que el mismo principio de participación, ínsito en la cláusula del Estado democrático, invita a un mayor diálogo entre el Estado y la Sociedad, de forma y manera que, hábilmente integrados en alianzas estratégicas, puedan llegar más lejos, en lugar de encargar al Estado que se ocupe de todo, desde la cuna hasta la tumba.

En este contexto, como es lógico, se acabaron los presupuestos públicos; y, lo que es más grave, si resulta que tal merma de las disponibilidades presupuestarias fue también provocada por una colosal corrupción instalada en el sistema, entonces resulta que llegamos a la situación en la que nos encontramos. Situación a la que nos ha conducido una perspectiva estática del Estado social, del Estado de bienestar. Ahora, sin embargo, es necesario recuperar la dimensión dinámica y subrayar la necesidad de dotar a los derechos fundamentales sociales, no a todo el contenido del Estado social, de la categoría de derechos fundamentales a todos los efectos.

En este sentido, como apunta González Moreno, es necesario saber qué entendemos por mínimos en las condiciones existenciales<sup>36</sup>. En mi opinión, esos mínimos se refieren a prestaciones imprescindibles para una existencia digna. Es decir, la cobertura del derecho a la alimentación, del derecho al vestido, del derecho a la vivienda, o, entre otros, el derecho al trabajo en condiciones dignas. En el fondo de esta doctrina late la idea de que el derecho fundamental de la persona no es solo un espacio de libre determinación vedado a la acción de los poderes públicos.

## V. LOS DERECHOS SOCIALES

Además, y ello es consecuencia del Estado social, como veremos al tratar de los derechos fundamentales en el Estado social, son derechos que

<sup>36</sup> GONZÁLEZ MORENO, ob. cit., p. 47.

pueden requerir en determinados casos acciones positivas del Estado para facilitar su realización. Y, si partimos, como se hace en este estudio, de que el derecho fundamental de orden social más importante es el derecho a una buena Administración pública, entonces entenderemos mejor que la cláusula del Estado democrático, a través de la directriz constitucional de la participación, conduce a rechazar el concepto de derecho público subjetivo como paradigma del derecho fundamental de la persona y entender en sus justos términos que los derechos fundamentales, además de límites a la acción estatal, son fines de la acción del Estado a través de la garantía de la participación de los ciudadanos en la vida social, política, cultural y económica. Una lectura del artículo 9.2 de nuestra Constitución desde el artículo 10.1 de nuestra carta magna abonaría una explicación como la aquí propuesta.

Ciertamente, no todos los derechos sociales son derechos fundamentales de la persona, pero sí que existe una categoría de derechos inherentes a la persona que dependen en buena medida, según situaciones, latitudes y contextos, de la acción del Estado. Aquí no planteamos una apertura completa del concepto de derecho fundamental a todos los derechos sociales, económicos y culturales. No, planteamos que se reconozca dentro del concepto de derecho fundamental, a efectos de garantizar su exigibilidad y justiciabilidad, a los que se denominan derechos fundamentales sociales, pues lo contrario sería una quimera, algo irracional, sin sentido alguno en un mundo en el

que el límite es desde luego un factor constitutivo de la realidad.

En esencia, hay dos posiciones en relación con la efectividad de la cláusula del Estado social. La patrocinada por Forsthoff que ya hemos explicado: dicha cláusula no tiene dimensión jurídica. Y, por otra parte, la tesis de quienes piensan que las normas sociales de la Constitución tienen el mismo valor normativo que otras materias de la Constitución, aunque su eficacia esté condicionada por la Constitución misma. En este estudio se plantea la necesidad de reformar la Constitución para dar entrada formalmente en la misma, en el elenco de los derechos fundamentales de la persona, a aquellos que, teniendo esta misma característica por ser inherentes a la persona, requieren de acciones positivas del Estado, pues me parece que hoy el grado de evolución del derecho fundamental de la persona como límite y fin del Estado se encuentra plenamente justificado. Es más, como apunta González Moreno, el concepto del Estado de derecho se ha ido perfilando con el paso del tiempo y ya no presenta hoy los mismos perfiles que presentaba en los orígenes del Estado constitucional<sup>37</sup>. Tras ser concebida la ley como forma de limitación del poder, y una vez asumido que la Constitución y sus valores se proyectan sobre la Administración pública, aparece el concepto del Estado social cuando se cae en la cuenta de que el poder es de la soberanía popular y que entonces la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés general adquiere dimensión propia. Aquí me

<sup>37</sup> GONZÁLEZ MORENO, ob. cit., pp. 52-53.

parece que se debe ubicar el derecho fundamental a la buena administración, que es el derecho básico del que se derivan todas las acciones positivas del Estado en orden a la realización de los derechos humanos. Obviamente, las garantías jurídico-sociales reclaman la participación, de manera que en el contenido del Estado social y democrático de derecho la participación va a ser esencial. Sobre todo, porque el mismo concepto de interés general en el Estado social y democrático de derecho, como veremos al tratar sobre esta cuestión más adelante, reclama la participación. Un interés general definido unilateralmente no es el interés general propio de un Estado social y democrático de derecho.

Desde esta comprensión dinámica del sentido material del Estado de derecho, en el que se incluyen como aspectos esenciales la dimensión social y democrática del Estado, la cláusula democrática, la que apela a la legitimación democrática, hoy debemos tomar conciencia acerca de un reto no culminado: dotar de mayor significado, contenido y funcionalidad a la participación social. Es más, en este momento de la evolución social, registramos un paradójico retroceso, motivado en buena medida por el fracaso de la versión estática del Estado social de la que se han aprovechado hábilmente las tecnoestructuras dominantes.

La cultura jurídica occidental ha asumido ya con normalidad la consagración de las cláusulas del Estado social y el Estado democrático como exigencias de la consideración sustancial del Estado de derecho. Hasta el punto,

sostiene acertadamente González Moreno, de que una constitución que no las recoja formalmente no sería una constitución completa<sup>38</sup>. Siendo esto así, desde la esencial fuerza normativa por excelencia de la Constitución, los llamados derechos fundamentales sociales y, en especial, el derecho de participación deben poder ser exigibles por los ciudadanos. Tal operación, que se podría plantear de diferentes formas, y desde planos distintos, pensamos que puede tener virtualidad operativa también desde la categorización como derecho fundamental del derecho a la buena administración pública.

La cláusula del Estado social, una vez reconocida formalmente en la Constitución, se convierte en un principio rector vinculante<sup>39</sup>. Un principio que obliga al Estado a realizar las tareas que sean necesarias para su efectividad. O, lo que es lo mismo, un principio que manda al Estado que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas. Principio de realidad y efectividad de la cláusula del Estado social que, por muy distintas y variadas expresiones que contenga, reclama del Estado, sobre todo, que contribuya positiva y concretamente a que cada ciudadano pueda realizar los derechos fundamentales sociales que le son propios. Sin esta consideración, el Estado social no sería tal.

En Alemania, el Tribunal Constitucional entendió muy pronto, desde la tesis de la habilitación de las normas constitucionales, que estas

<sup>38</sup> GONZÁLEZ MORENO, ob. cit., p. 54.

<sup>39</sup> BENDA, ob. cit., p. 521.



encomiendan al Estado tareas de configuración social orientadas a la consecución de un orden social justo. La cuestión reside en que estas normas constitucionales, entre las que está, por supuesto, la cláusula del Estado social, requieren ordinariamente de la actuación del legislador, lo que supone un no pequeño problema puesto que en no pocas ocasiones nos hallamos ante la omisión de este poder del Estado. En este punto debemos precisar que al menos los derechos fundamentales sociales sí debieran tener, como derechos fundamentales de la persona que son, eficacia inmediata y directa, así como la protección judicial de estos derechos.

El legislador dispone, pues, de una amplia discrecionalidad a la hora de hacer efectivas las exigencias del Estado social para que configure un orden social orientado al establecimiento y garantía de la justicia social y, consecuentemente, a la eliminación de situaciones de menesterosidad social<sup>40</sup>. Para Benda, solo excepcionalmente es inferible de esta obligación del poder legislativo una expectativa jurídica directamente invocable ante la jurisdicción ordinaria o ante la jurisdicción constitucional<sup>41</sup>. En mi opinión, el caso de los derechos fundamentales sociales encaja, no como expectativa, sino como derecho exigible a partir de una razonable dotación presupuestaria en los presupuestos de los ministerios sociales bajo la rúbrica de derechos fundamentales sociales u otro título que aluda a la necesidad de presupuestar,

tras estudios económicos y sociológicos serios, tales necesidades en los diferentes países y naciones.

## VI. LA DIGNIDAD DEL SER HUMANO

En realidad, la clave de toda esta cuestión se encuentra en la dignidad del ser humano, que es el canon desde el que plantear la cuestión. Para el Derecho en general, y por supuesto, y especialmente, para el derecho público, la dignidad del ser humano es el principal pilar y fundamento de todas sus categorías e instituciones. Hasta tal punto es esto así que el propio Estado de derecho, entendido material y sustancialmente, significa en esencia que la dignidad de cada ser humano se levanta omnipotente y todopoderosa ante cualquier intento del poder público de lesionarla, perjudicarla o eliminarla.

La dignidad del ser humano, su centralidad y capitalidad, que conforma indeleblemente ese espacio de indisponibilidad del que disfrutaban los derechos fundamentales de la persona, también los sociales, justifica, como entendió tempranamente la jurisprudencia constitucional alemana, que el derecho de todo ciudadano a unos recursos materiales mínimos surge de la garantía de la dignidad humana contenida en el artículo 1.1 de la Ley Fundamental de Bonn.

Tratando sobre el contenido del Estado social, debemos hacer una precisión en relación con la naturaleza de algunos derechos sociales. La realidad y la evolución social, especialmente en el tiempo en que vivimos, acreditan

<sup>40</sup> CARMONA CUENCA, ob. cit., p. 71.

<sup>41</sup> BENDA, ob. cit., p. 525.

que el problema de la justicia social no debe contemplarse solo, desde el punto de vista de exigibilidad y justiciabilidad, a partir de la legislación ordinaria o desde la Administración. Es verdad que la interpretación primera de la Ley Fundamental de Bonn fue la que bien conocemos. Sin embargo, hoy en día, desde una consideración estática del Estado social enraizado en la centralidad del ser humano, o bien se da entrada en la Constitución, en el capítulo dedicado a los derechos fundamentales de la persona, a aquellos derechos sociales inherentes a la condición humana, o bien se procede, si fuera posible y congruente, a una interpretación constitucional que haga derivar de la garantía de la dignidad del ser humano las consecuencias que en cada caso sea menester.

El paso del Estado liberal de derecho al Estado social y democrático de derecho debiera haber tenido probablemente una mayor incidencia en relación con la cuestión de los llamados derechos fundamentales sociales. En realidad, el modelo de Estado se ha transformado, pero el concepto de derecho fundamental de la persona ha quedado anclado en concepciones del pasado que deben acompasarse a los cambios operados en la definición del modelo de Estado. No para entenderse de forma radicalmente distinta, sino para adecuarse al nuevo modelo de Estado. De ahí que los derechos sociales ahora sean límites a la acción del Estado y, también, fines de la acción pública a través de prestaciones que realmente supongan la efectividad de unas condiciones mínimas para garantizar la dignidad del ser humano.

## VII. DIMENSIONES DEL ESTADO SOCIAL

Ridder plantea tres dimensiones del Estado social<sup>42</sup>. La primera se refiere a la consideración social de los derechos fundamentales, que, en opinión de este autor, y a partir de prejuicios ideológicos, supone leer en clave de relaciones de poder la cuestión, protegiendo a los más débiles y desprotegiendo a los más fuertes. En realidad, el Estado social exige la igualdad material y, sobre todo, el establecimiento de la justicia en la medida que es corolario necesario del Estado material de derecho. Es decir, el Estado debe proteger a todos, especialmente a los más débiles, y, desde luego, a través del poder judicial, anular e invalidar toda suerte de arbitrariedad o uso irracional del poder, así como su ejercicio al servicio de intereses particulares o parciales. La segunda dimensión del Estado social atiende a la vinculación social del Estado que se proyecta especialmente a través de la ayuda que debe prestar el Estado a las personas que se encuentren en situación de necesidad y, asimismo, a través de la exigencia de responsabilidad del Estado por la cobertura y por el funcionamiento del Estado en su conjunto. La tercera dimensión la formula Ridder como la obligación del Estado de articular la sociedad sobre bases democráticas, que, fundamentalmente, supera la cláusula del Estado social y se refiere a la cláusula del Estado democrático.

<sup>42</sup> RIDDER (Helmut), *Die soziale Ordnung des Grundgesetzes*, Westdeutscher Verlag, Opladen, Alemania, 1975.

El contenido de la cláusula del Estado social, entendido dinámicamente, es muy amplio y en cada momento puede presentar perfiles distintos, aunque, en mi opinión, reclama la existencia de derechos fundamentales sociales como exigencia elemental. Tales derechos deben estar en la Constitución y no dejarse, en su definición, al legislador ordinario, y menos a la Administración. En expresión de Benda, la misión del Estado social está dirigida, ante todo, a asegurar un mínimo existencial a cada persona<sup>43</sup>, lo cual no sería posible sin la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos fundamentales sociales.

Como ha señalado González Moreno, la eficacia de la cláusula del Estado social se despliega en una triple vertiente: como fijación teleológica del Estado, como valor interpretativo del resto del ordenamiento, y como parámetro de constitucionalidad<sup>44</sup>.

Como fijación teleológica del Estado, nos encontramos ante una vinculación directa para todos los poderes del Estado que implica que estos deben, en su actuación cotidiana, configurar la sociedad con un contenido social. En palabras del Tribunal Constitucional español, Sentencia 18/1984: «la sujeción de los poderes públicos a la Constitución se traduce en un deber positivo de dar efectividad a tales derechos en cuanto a su vigencia en la vida social, deber que afecta al legislador, al ejecutivo y a los jueces y tribunales en el ámbito de sus funciones respectivas».

Por lo que se refiere a la vinculación al legislador, el artículo 53.3 de la

Constitución española impone el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores de la política social y económica, que habrán de informar la legislación positiva. Tales principios deben estar reconocidos en una ley que los desarrolle y que prevea su exigibilidad ante los tribunales. En caso de que así no sea, nos encontramos ante las consecuencias de la omisión del legislador en esta materia y sus consecuencias jurídicas. Un problema que podría solucionarse dando entrada en el concepto de derecho fundamental a los que siendo inherentes a la persona requieren determinadas acciones positivas del Estado; bien a través de una reforma constitucional, bien a través de la doctrina del Tribunal Constitucional. La paralización de los derechos prestacionales, especialmente los que atienden a la garantía de la dignidad del ser humano, atenta contra la misma esencia del Estado social por lo que es urgente buscar una solución como las apuntadas. El tema de la omisión del legislador en materia de derechos sociales lo estudiaremos más adelante. Ahora anotamos que las discusiones acerca de la soberanía del Parlamento y la jerarquía de la doctrina del Tribunal Constitucional no pueden en forma alguna condenar a situaciones de indignidad, a lesiones de la garantía de dignidad del ser humano. O se reforma de la Constitución en los términos apuntados, o se produce un cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional en este sentido. La reforma plantearía menos problemas, pero requiere determinadas mayorías.

La Administración pública es la institución a la que compete en mayor

<sup>43</sup> BENDA, ob. cit., p. 533.

<sup>44</sup> GONZÁLEZ MORENO, ob. cit., p. 56.

medida la realización del contenido del Estado social. Contenido que está vinculado a las dotaciones presupuestarias que debe establecer el Parlamento. Es decir, si no hay dotaciones presupuestarias, adiós al Estado social. Para evitarlo, y dada la experiencia de estos años, la Constitución debería incluir alguna previsión en materia social que obligue a la legislación presupuestaria, mientras sea necesario, a establecer unas dotaciones mínimas destinadas a garantizar la dignidad de los españoles.

Por lo que respecta a los jueces y tribunales, el artículo 53.3 de la Constitución española establece que los preceptos en los que se concreta el Estado social «informarán la práctica judicial». En este sentido, hay que recordar que el propio Tribunal Constitucional español dispone que la vinculación directa de las normas constitucionales «no tendrá más excepciones que aquellos casos en que así lo imponga la propia Constitución o en que la naturaleza misma de la norma impida considerarla inmediatamente aplicable» (Sentencia 15/1982). Mientras no se produzca una reforma constitucional en los términos apuntados o un cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional de trescientos sesenta grados, en opinión de Garrorena sería posible fundar acciones judiciales inmediatas en la medida en que el derecho social o principio rector presuntamente violado concurra con otros preceptos para determinar su auténtico sentido y alcance<sup>45</sup>. Tal

situación se produciría, según este autor, en las sentencias en las que se aplica el artículo 14 de la Constitución y en casi todas las que se aplica el artículo 9.2, que suelen referirse al artículo 1.1, de modo que es el «compacto» que forman ambos preceptos —y no solo uno de ellos— el que se constituye como fundamento de las pretensiones que a partir de aquí se acaben derivando<sup>46</sup>.

Como valor interpretativo del resto del ordenamiento jurídico, la exégesis de la cláusula del Estado social debe tener en cuenta, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 77/1985, que la «sujeción de los poderes públicos al Ordenamiento constitucional impone una interpretación de las normas legales acorde con la Constitución, por lo que debe prevalecer en el proceso de exégesis el sentido de la norma, entre los posibles, que sea adecuado a ella». Es decir, la cláusula del Estado social debe estar presente en la actuación de los poderes del Estado. El problema es que no se concreta el alcance y funcionalidad del valor interpretativo, que se reduciría, como señala Rubio Llorente, a un cierto carácter doctrinal que dota de una elasticidad profunda a la Constitución, cuyo contenido puede acomodarse así al cambio histórico y social<sup>47</sup>. Tal consideración abriría las puertas al concepto de derecho fundamental social, impidiendo que quede petrificada en la Constitución del Estado social la versión individualista de los derechos

<sup>45</sup> GARRORENA MORALES (Ángel), *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, España, 1984.

<sup>46</sup> GARRORENA MORALES, ob. cit.

<sup>47</sup> RUBIO LLORENTE (Francisco), «La Constitución como fuente del derecho», en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, vol. 1, CEC, Madrid, España, 1993, p. 71.

fundamentales, lo que serviría también de fundamento para la reforma constitucional que reclamamos. Veamos algunos preceptos de la Constitución: el artículo 33 reconoce el derecho de propiedad y a la vez su función social; el artículo 38, la libertad de mercado; y el 128, la intervención pública en la economía por razones de interés general. Como parámetro de constitucionalidad, la cláusula del Estado social serviría, según algunos autores, como fundamento para fundamentar el recurso o la cuestión de constitucionalidad contra una ley presuntamente antisocial y regresiva cuya anulación se pretenda<sup>48</sup>. Otros autores piensan que la cláusula permitiría el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes tomando como parámetro los principios rectores de la política social y económica y, en general, cualquier norma constitucional de contenido social<sup>49</sup>.

El hecho de que tales principios existen en la realidad concreta en la medida en que una ley regle su régimen jurídico no puede significar que su condición de parámetro de constitucionalidad se condicione a tal desarrollo legislativo, porque ello equivaldría a que ciertos preceptos constitucionales no desarrollados por ley ordinaria, pero conectados a la garantía de la dignidad del ser humano, puedan quedar *in aeternum* sin aplicación concreta. En este punto hay que distinguir entre régimen concreto de un principio rector y su condición de

parámetro de constitucionalidad, que lo es por su reconocimiento en el texto constitucional, que, además, como señala el 53.3, informarán la práctica judicial. Ni el legislador puede gozar de absoluta libertad para concretar el régimen de un principio rector ni el Tribunal Constitucional puede disponer de una amplia discrecionalidad para establecer, ante el silencio del legislador, el régimen de un derecho social. Por eso, nuevamente aparece ante nosotros la necesidad de superar este problema a partir de la entrada en la Constitución en el capítulo de los derechos fundamentales, de aquellos que son inherentes a la persona pero reclaman una acción positiva del Estado para su realización.

Cuestión también relevante es la de la forma de realización del Estado social. ¿Debe ser el Estado el único configurador del bienestar social? ¿Debe la sociedad, la comunidad participar en tal tarea? La experiencia de la exclusividad del Estado en tal misión es conocida. También, la autorregulación social sabemos a dónde conduce. En este tema, como en tantos otros, los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario arrojan algunas luces.

Es verdad que la responsabilidad en la realización del Estado es pública. Pero la forma en que las políticas públicas sociales se implementan pueden, deben, tener en cuenta la realidad social y, sobre todo, la existencia de instituciones sociales especializadas en el trato con excluidos, desvalidos o menesterosos. Por eso, en la instrumentación concreta de tales acciones hay que tener presente el principio de

<sup>48</sup> GARRORENA MORALES, ob. cit., p. 102.

<sup>49</sup> PAREJO ALFONSO (Luciano), *Estado social y Administración pública*, Civitas, Madrid, España, 1983, p. 88.

solidaridad y también el principio de subsidiariedad. La clave, pienso, está en que se garantice la dignidad de los seres humanos, siendo irrelevante la forma en que tal finalidad se consiga. Sin embargo, tal posibilidad, como matiza González Moreno, solo cabría en el marco de la cuestión de inconstitucionalidad o de la declaración de constitucionalidad, no como ejercicio de una pretensión para reclamar una acción positiva del Estado de contenido social, salvo que tal pretensión deriva de la concurrencia del principio social del Estado con un verdadero derecho subjetivo<sup>50</sup>.

## VIII. REFLEXIÓN FINAL

El Estado social, como estamos comprobando, está muy presente en la doctrina del Tribunal Constitucional español. El profesor Tenorio señala que hasta el año 2010 esta expresión había sido empleada por el máximo intérprete de la Constitución en 158 ocasiones<sup>51</sup>, en todas ellos para sentar que la acción de los poderes públicos ha de estar guiada y orientada a la reducción de la desigualdad social y, por ende, a la protección de los colectivos más desvalidos o desfavorecidos. De forma especial, el Tribunal Constitucional del Reino de España, aunque no se ha pronunciado directamente sobre

la irreversibilidad de las conquistas sociales, en la Sentencia 97/1990 de 24 de mayo sobre el artículo 50 de nuestra carta magna, en materia de pensiones, señala que estas han de ser las adecuadas recordando que el Estado administra medios limitados y que no cabe en esta cuestión la denominada responsabilidad por omisión.

Por lo que se refiere a la irreversibilidad de las medidas sociales más favorables, hay que distinguir las que afectan a las condiciones de mínimo vital digno, de las que son complementarias o accesorias a este verdadero patrón o canon de la acción social que debe preservarse y protegerse por ser la esencia del mismo Estado social, pues es, además de contenido básico del derecho fundamental a una buena administración, un derecho tan fundamental de la persona que hasta puede calificarse como el segundo derecho fundamental de la persona más relevante, después del primero: el derecho a la vida.

El modelo del Estado social, como hemos señalado, se generaliza prácticamente a partir de la Segunda Guerra Mundial hasta el punto de que hoy día es muy difícil encontrar alguna constitución en el planeta que no defina el modelo de Estado sobre el que actúa como social y democrático de derecho. Es, como sentenció Lucas Verdú, la estructura de la convivencia política occidental<sup>52</sup>; y tanto en el continente como en las islas, tanto en los países que siguen la matriz romano-germánica

<sup>50</sup> GONZÁLEZ MORENO, ob. cit., p. 62.

<sup>51</sup> TENORIO (Pedro), «El Tribunal Constitucional, la cláusula del Estado social, los derechos sociales y el derecho a un mínimo vital digno», en *Derechos Sociales y Principios Rectores, Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, 2012, p. 257.

<sup>52</sup> LUCAS VERDÚ (Pablo), *La lucha por el Estado de Derecho*, Real Colegio de España, Bolonia, Italia, 1975, p. 95.

como en los que se alinean con la regla del *rule of law*, este modelo de Estado social y democrático de derecho es un elemento común de sus ordenamientos constitucionales.

En el mundo anglosajón la expresión que se usa para denominar este modelo de Estado es Estado de bienestar, *Welfare State*, Estado providencia, significando sobre todo el compromiso del Estado en el ámbito del bienestar social. Realmente, la expresión Estado de bienestar, con esta modulación, es similar a la de Estado social, si bien la denominación Estado social incluye aspectos no solo característicos del bienestar social, sino, como señala García Pelayo, aspectos totales de una configuración estatal típica de nuestra época<sup>53</sup>.

Realmente, tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados que han de ser reconstruidos se conforman ya como Estados de bienestar y se fundan en una alianza entre diversas ideologías o pensamientos políticos que buscan de alguna manera, tras la hecatombe que selló tantos millones de muertos en el solar europeo, combinar armónicamente libertad, igualdad y seguridad. Se buscará instaurar un régimen político en el que sea compatible el disfrute de la libertad en el marco de una progresiva igualdad entre los ciudadanos. Algo, sin embargo, que en la etiología de la crisis en que llevamos ya unos años instalados, saltó por los aires a causa de una visión estática del

Estado social o, si se quiere, del Estado de bienestar.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- ABENDROTH (Wolfgang), «El Estado de derecho democrático y social como proyecto político», en ABENDROTH (Wolfgang), FORSTHOFF (Ernst) y DOEHRING (Karl) (orgs.), *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1986.
- ABENDROTH (Wolfgang), «Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland» (1954), en FORSTHOFF (Ernst), *Rechtstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt, Alemania, 1968.
- BENDA (Ernst), «El Estado social de derecho», en BENDA (Ernst), MAIHOFFER (Werner), VOGEL (Klaus), HESSE (Konrad), HEYDE (Wolfgang), *Manual de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, España, 1996.
- CARMONA CUENCA (Encarnación), *El Estado social de derecho en la Constitución*, Consejo Económico y Social, Madrid, España, 2000.
- FORSTHOFF (Ernst), *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, Italia, 1974.
- FORSTHOFF (Ernst), *Sociedad industrial y Administración pública*, Enap, Madrid, España, 1967.
- FORSTHOFF (Ernst), *El Estado de la sociedad industrial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1975.
- FORSTHOFF (Ernst), «Problemas constitucionales del Estado social», en ABENDROTH (Wolfgang), FORSTHOFF (Ernst) y DOEHRING (Karl) (orgs.), *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1986.

<sup>53</sup> M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, España, 1977, p. 14.

- GARCÍA PELAYO (Manuel), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, España, 1977.
- GARCÍA PELAYO (Manuel), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, España, 1985.
- GARRORENA MORALES (Ángel), *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, España, 1984.
- GIRVETZ (Harry), «Estado del Bienestar», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, t. I, Aguilar, Madrid, España, 1974-1979.
- GONZÁLEZ MORENO (Beatriz), *El Estado social: naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Civitas, Madrid, España, 2002.
- HELLER (Hermann), «Estado de Derecho o dictadura», en HELLER (Hermann), *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, España, 1985.
- HELLER (Hermann), «Las ideas socialistas», en HELLER (Hermann), *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, España, 1985.
- KRIELE (Martin), *Liberación e ilustración: defensa de los derechos humanos*, Herder, Barcelona, España, 1982.
- LUCAS VERDÚ (Pablo), *La lucha por el Estado de derecho*, Real Colegio de España, Bolonia, Italia, 1975.
- PAREJO ALFONSO (Luciano), *Estado social y Administración pública*, Civitas, Madrid, España, 1983.
- PIZZORUSSO (Alessandro), *Lecciones de Derecho Constitucional*, vol. I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1985.
- RIDDER (Helmut), *Die soziale Ordnung des Grundgesetzes*, Westdeutscher Verlag, Opladen, Alemania, 1975.
- VON STEIN (Lorenz), *Movimientos sociales y monarquía*, trad. E. Tierno Galván, Civitas, Madrid, España, 1981.
- WOLIN (Sheldon), «Democracy and the Welfare State: The political and theoretical connections between Staatsräson and Wohlfahrtsstaatsräson», *Political Theory*, 15, 4, 1987.



# Sección Jurisprudencial

Todas las decisiones están disponibles online:  
<http://tribunalconstitucional.gob.do>  
y en la Secretaría del TC



**Referencia:** Expediente núm. TC-04-2021-0096, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la sociedad Constructora Bisonó, S. A., contra la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-00761, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diecisiete (17) días del mes de enero del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 y 277 de la Constitución; 9, 53 y 54 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

### **I. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

La Sentencia núm. 033-2020-SSEN-00761, objeto del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, fue dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020). Su dispositivo es el siguiente:

*PRIMERO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por la sociedad Constructora Bisonó, C. por A., contra la sentencia núm. 201800056, de fecha 26 de marzo de 2018, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.*

*SEGUNDO: CONDENA a la parte recurrente al pago de las costas del procedimiento y ordena su distracción a favor de los Dres. Huáscar Alexis Ventura Ángeles, Samuel Ramia Sánchez, Manuel de Jesús Cáceres Genao, Dionisio Ortiz y Stalin Ciprián, quienes afirman haberlas avanzado en su totalidad.*

*Dicha sentencia fue notificada a la sociedad Constructora Bisonó, S. A., a requerimiento del señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, mediante Acto núm. 13/2021, del diecinueve (19) de enero de dos mil veintiuno (2021), instrumentado*

*por el ministerial Luis Manuel Estrella Hidalgo, alguacil de estrados de la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.*

## **2. Presentación del recurso en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

En el presente caso, la parte recurrente, sociedad Constructora Bisonó, S. A., apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito del diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021), depositado ante la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia y remitido a este tribunal constitucional el once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021).

Dicho recurso fue notificado a la parte recurrida, señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, mediante el Acto núm. 12/2021, del primero (1<sup>ro</sup>) de marzo de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el oficial ministerial Ramón M. Alcántara Jiménez, alguacil de estrados de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

## **3. Fundamento de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

Los fundamentos dados por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-00761, son, en resumen, los siguientes:

*9. De conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República, el*

*artículo 9 de la Ley núm. 156-97, de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, el artículo 1 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.*

*10. Para apuntalar su primer medio de casación la parte recurrente alega, en esencia que el tribunal a quo afirma que mediante constancia anotada en el certificado de título se comprueba que la parte recurrente ocupa una porción de terreno de 71,690 metros cuadrados, dentro de la parcela núm. 10, Distrito Catastral núm. 31, Distrito Nacional, derechos adquiridos en fecha 1 de julio de 2004, de Arístides Muñoz López, que los linderos de las porciones adquiridas por la parte recurrente y recurrida no coinciden y que previo a la aprobación del deslinde practicado por el agrimensor López López, el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) solicitó la nulidad de la resolución que aprobó los trabajos, entendiéndose que afectaba una porción propiedad de esa institución, pero el tribunal a quo omitió mencionar que esa acción fue desistida y luego otorgada una carta de conformidad; que la parte recurrida adquirió del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), en fecha 12 de agosto de 1994, contrato perfeccionado en el año 2008, o sea, catorce años después de suscrito el irregular acto de compraventa, no pudiendo ser inscrito*

*en el Registro de Títulos del Distrito Nacional para fines de transferencia porque el Consejo Estatal del Azúcar no tenía terreno disponible en dicha parcela, ofreciendo la institución ubicarlo en otra parcela, como garantía de la cosa vendida; que el informe rendido por la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales indica que las parcelas deslindadas por la parte recurrida se corresponden con la misma ubicación física en el terreno de la parcela núm. 10-Subd-98, del Distrito Catastral 31, Distrito Nacional y la aprobación técnica fue producida en fecha 25 de noviembre de 2002 por la Dirección General de Mensuras Catastrales, o sea 10 años antes que los trabajos ejecutados por la parte recurrida; otro yerro del tribunal a quo es decir que el deslinde se realizó en una casa propiedad del recurrido, al igual que afirmar que frente a la presentación de un certificado de título oponible a todo el mundo, expedido a favor de la parte recurrente, se pueda anular por vía de prueba testimonial; que la prueba irrefutable de que la parte recurrida no ocupaba la parcela lo constituye el hecho de que se vio obligado a deslindar dos porciones y con menos metros que los adquiridos; que la desnaturalización de los hechos se fundamenta en la premisa de que la sentencia da cuenta que el Consejo Estatal del Azúcar mantuvo la solicitud de cancelación de los derechos de la parte recurrente, cuando en parte anterior de la decisión daba cuenta de que ese órgano público desistió de esa pretensión y dio carta de conformidad al deslinde.*

*11. La valoración del medio requiere referirnos a las incidencias suscitadas en el proceso ante la jurisdicción de fondo, establecidas de la sentencia impugnada y de los documentos por ella referidos: a) que en ocasión de una solicitud de aprobación de trabajos técnicos de deslinde en el ámbito de la parcela núm. 10, Distrito Catastral 31, Distrito Nacional, solicitados por la parte hoy recurrente, intervino la parte hoy recurrida y el Consejo Estatal del Azúcar para solicitar la nulidad de la resolución de autorización de deslinde, dictando el tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional, la sentencia núm. 1788, de fecha 27 de mayo de 2008, que aprobó los trabajos de deslinde y ordenó la emisión del certificado de título correspondiente a la parcela resultante; b) que la referida sentencia fue recurrida en apelación por ante el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central, mediante instancia de fecha 20 de junio de 2009, dictando el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central la sentencia, de fecha 16 de noviembre de 2010, que rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia apelada; c) que la decisión fue recurrida en casación emitiendo la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia la sentencia núm. 241, de fecha 27 de abril de 2012, que acogió el recurso de casación y envió el conocimiento del asunto por ante el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte; d) que el recurso de apelación fue acogido y, por vía de consecuencia, fue revocada la sentencia núm. 1788 y anulados los*

trabajos de deslinde practicados por el agrimensor Pedro Pablo López López.

12. Para fundamentar su decisión el tribunal a quo expuso los motivos que textualmente se describen a continuación:

“De conformidad al acto de venta de fecha 12 de agosto de 1944, con firmas legalizadas por el Dr. Eduardo Leomine Medina, Notario Público de los del Número para el Distrito Nacional, EL INGENIO RIO HAINA, representado por el Director Ejecutivo, ING. JUAN A. HERNANDEZ KUNHARTD, vende, cede y traspa al licenciado NELSON ANTONIO HERNANDEZ MUÑOZ, representado en este acto por la señora Mildred Hernández Muñoz, una porción de terreno con una extensión superficial de 73,432 metros cuadrados, dentro de la parcela 10 Parte, Distrito Catastral 31 del Distrito Nacional, donde establecen la forma en que el comprador pagaría el precio de la venta. Por sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia, mediante la cual se apoderó este Tribunal, estableció que el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central, desconoció el verdadero alcance del conflicto, al establecer que los derechos señor NELSON ANTONIO HERNANDEZ MUÑO del Distrito Catastral No. 31 del Distrito a en una posesión con características de saneamiento, sino que este alegaba una ocupación de una porción de terreno sustentado en el acto de venta de fecha 12 de agosto de 1994, realizada

por el propietario originario de la parcela, Consejo Estatal del Azúcar (CEA), subrogándose en los derechos del vendedor para justificar su petición ante el Tribunal. Para instruir el caso a petición de una parte sin oposición de la otra, este Tribunal ordenó mediante sentencia in voce dictada en audiencia de fecha 30 de septiembre de 2015, a la Dirección General de Mensuras Catastrales hacer un inspección en las parcelas 308590509627 y 308590426038, del Distrito Nacional así como también en la parcela 10-Subd-98, distrito Catastral 31 del Distrito Nacional, a fin de determinar si las posicionales antes mencionadas se corresponden con la parcela 10subd-98, y si existe alguna superposición en los planos de ambas parcelas; procediendo la indicada institución a realizar la referida inspección en fecha 23 de diciembre de 2015, recibida en fecha 233 de febrero de 2016 en la secretaria de este Tribunal, con el siguiente resultado: “La ubicación física en terreno de las parcelas con designaciones posicionales Nos. 308590509627 y 308590426038, resultantes de un proceso de deslinde realizado dentro del ámbito de la parcela No. 10, del D. C. No. 31, y cuyas aprobaciones técnicas se ejecutaron en fecha 17 de octubre de 2012, se corresponde con parte de la misma ubicación física en el terreno de la parcela No. 10-Subd-98 del D. C. No.31, que resultó también de un proceso de deslinde realizado dentro del ámbito de la parcela No. 10, del D. C. No.31, y cuya aprobación técnica se ejecutó en fecha 235 de noviembre del 2002,

*cuyo terreno están siendo ocupado por el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz” (sic).*

*13. Del análisis de la sentencia impugnada en los aspectos planteados esta Tercera Sala ha constatado que, contrario a lo alegado por la parte recurrente, el tribunal a quo expuso de manera clara y completa que el hoy recurrido adquirió del Ingeniero Rio Haina mediante acto de venta, de fecha 12 de agosto de 1994, una porción de terreno de 73,432 metros cuadrados, dentro del ámbito de la Parcela núm. 10, Distrito Catastral 31 del Distrito Nacional, porción en la que levantó una mejora y sobre la cual mantiene una posesión por más de 26 años. Que de igual manera, mediante informe de la Dirección General de Mensuras Catastrales, prueba técnica por excelencia para verificar la regularidad o no de los trabajos de campo; de fecha 23 de diciembre de 2015, el tribunal a quo comprobó que los trabajos técnicos de deslinde llevados a cabo a requerimiento de la parte recurrente fueron realizados sobre una porción que ocupa la parte recurrida y que se superpone con las parcelas resultantes núms. 308590509672 y 308590426038, del Distrito Catastral núm. 31, del Distrito Nacional, registradas a favor de la parte hoy recurrida.*

*14. La jurisprudencia pacífica ha establecido que, al realizar los trabajos de mensura, los agrimensores deben respetar las ocupaciones que en el terreno tengan los codueños, conforme*

*establece el artículo 21 de la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario, independientemente del orden en que se hayan deslindado; lo que se verificó que no fue observado en los trabajos de deslinde realizados a requerimiento de la parte hoy recurrente; que en ese sentido, al decidir como lo hizo, el tribunal a quo no ha incurrido en las violaciones argüidas por la parte recurrente y el medio examinado debe ser desestimado.*

*15. Para apuntalar su segundo medio de casación la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo, al desestimar la reapertura de los debates, vulnera los principios del debido proceso y la tutela judicial efectiva, ya que transgredió su derecho de defensa al desconocer que le suministraban hechos y documentos nuevos, soslayando así su derecho de propiedad.*

*16. Del examen de la sentencia impugnada en el aspecto planteado, esta Tercera Sala ha constatado, que el rechazo de la reapertura de los debates por parte del tribunal a quo estuvo motivado en que los nuevos documentos depositados, relativos al deslinde ejecutado por la parte hoy recurrida, no incidían en la suerte de proceso ya que el resultado sería el mismo. En ese contexto la reapertura de debates es una facultad atribuida a los jueces, de la que estos hacen uso cuando estiman necesario y conveniente para el mejor esclarecimiento de la verdad. La negativa de los jueces a conceder una reapertura de debates, por entender que poseen los elementos*

*suficientes para poder sustanciar el asunto, no constituye una violación al derecho de defensa de la parte que le solicita ni tampoco un motivo que pueda dar lugar a casación; que en ese sentido, al decidir como lo hizo el tribunal a quo no ha incurrido en las violaciones argüidas por la parte recurrente y el medio examinado debe ser desestimado.*

*17. Finalmente del examen de la sentencia impugnada se verifica que cumple con las disposiciones de los textos legales referidos, pues contiene fundamentos precisos y pertinentes, con los motivos de hecho y de derecho que la sustentan, por lo que procede desestimar el recurso de casación, en tanto que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha comprobado, del estudio de los medios examinados, que se ha hecho una correcta aplicación de la ley sin incurrir en los vicios denunciados por la parte recurrente, razón por lo cual procede rechazar el presente recurso de casación.*

*18. Al tenor del artículo 65 de la Ley núm. 3726-53 sobre Procedimiento de Casación, toda parte que sucumba será condenada al pago de las costas del procedimiento.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

La parte recurrente, Constructora Bisónó, S. A., pretende que se anule, con todas sus consecuencias legales, la sentencia impugnada, alegando que:

*El fallo que por la presente instancia se recurre se encuentra afectado de diferentes vulneraciones inherentes a prerrogativas constitucionales consagradas en provecho de todo justicia-ble, destacándose por su particular relevancia las que a continuación se enuncian:*

- a. Violación al debido proceso y a la tutela judicial efectiva;*
- b. Violación al derecho de propiedad;*
- c. Transgresión al derecho de defensa;*

#### *Sobre la Violación al Debido Proceso y la Tutela Judicial Efectiva.*

*La transgresión antes indicada como las demás objeto de denuncia ante este honorable tribunal, se advierten prima facie del particular estilo con que la Suprema Corte de Justicia reproduce una simple enumeración sin examen alguno de los distintos agravios que fueron sometidos por la intimante en casación hoy recurrente como soporte de recurso de casación que produjo el fallo que hoy se impugna.*

*Así las cosas, la modalidad escueta, simplificada, imprecisa y somera, cuando no superficial, con que la honorable Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia prestó atención a las serias denuncias planteadas por la parte hoy recurrente en revisión constitucional, empieza a evidenciarse desde el momento mismo en que pretende articular desde su página 4 los antecedentes del asunto que nos ocupa, al dar cuenta de que el fallo de primer grado rendido en provecho*



de la exponente, *CONSTRUCTORA BISONO, C. por A.*, había sido apelado por la parte hoy recurrida ante el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte. Siendo lo cierto que la apelación inicialmente ejercida por el hoy recurrido fue ante el Tribunal de Tierras del Departamento Central, cuyo tribunal de alzada llegó a confirmar íntegramente lo decidido en primer grado desde el año 2008, aprobando los trabajos de deslinde sobre la porción de terreno que desde el año 2004 se encontraba registrada en beneficio de la Constructora Bisonó, C. por A.

Una solución contraria a esta última, efectuando comprobaciones tergi-versadas de los hechos y vulnerando el ordenamiento legal aplicable, fue lo acordado por el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, anulando esa operación técnica sin un sustento jurídico válido y dejando en un limbo jurisdiccional el legítimo derecho de propiedad de Constructora Bisonó, C. por A.

Fue de forma casi desapercibida cuando la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que hoy es objeto de revisión constitucional, produjo un simple enunciado en el cuerpo de su página 8 acerca de la sentencia rendida por el Departamento Central en el año 2010, disponiendo la referida confirmación de lo que inicialmente se había decidido en favor de la exponente.

Esto, en una orientación transgresora del debido proceso que procuraba

soslayar acontecimientos jurídicos de trascendencia legal en lo que al orden del registro del derecho de propiedad concierne, como así lo había hecho impropiamente el tribunal de envío.

Por otro lado, en similar inclinación pero no menos censurable, es la postura adoptada por la Sala de Tierras de la Suprema Corte de Justicia a la hora de examinar las denuncias formuladas por la recurrente Constructora Bisonó, C. por A. mediante la articulación de sus medios de casación, respecto de las distintas violaciones en que había incurrido el tribunal de envío al momento de producir su decisión del 26 de marzo del año 2018 y que motivó el recurso de casación ante ese alto tribunal.

Como puede evidenciarse de una simple lectura del contenido del numeral 10 que se inicia en la página 6 de la sentencia que hoy es objeto del presente recurso, la dicha Tercera Sala pretendiendo resumir los agravios invocados en su primer medio por la parte hoy recurrente, conduce no sólo a la supresión de las articulaciones, sino a la omisión de coyunturales comportamientos adoptados por el tribunal de envío al momento de estatuir y contraventores de los atributos inherentes al derecho de propiedad de la Constructora Bisonó, C. por A.

Aun más, esta reprochable modalidad, atentatoria de preclaras garantías constitucionales de la exponente, tales como el debido proceso, la tutela judicial efectiva, el principio de la igualdad de trato entre las partes

*justiciables, entre otros, se verifica en mayor medida en la selección antojadiza de enfoques hecha por el alto tribunal en su decisión para justificar el rechazamiento del medio propuesto.*

*Lejos de examinar las denuncias formuladas, incurre en una actividad contraria desprovista de toda atención jurisdiccional, cuando propone en la parte inicial del numeral 11, página 8 de su decisión, que habría de “valorar” el medio propuesto examinando supuestamente “las incidencias suscitadas en el proceso ante la jurisdicción de fondo”, según lo que a su decir había establecido la sentencia impugnada en casación y en función “de los documentos” indicados por la sentencia de segundo grado.*

*Lo que se articuló en lo adelante hasta la primera mitad de la página 10 se trató de una narración cronológica parcial de los hechos; de determinadas ponderaciones producidas por el tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte para justificar el indebido proceder de la parte hoy recurrida, de superponerse a la propiedad registrada de la hoy recurrente en revisión y para incurrir más adelante en una de las transgresiones que hoy se denuncian en el presente recurso.*

*El impropio comportamiento que así se denuncia queda verificado con el simple análisis de los señalamientos iniciales que aparecen en el numeral 13, página 10 de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, cuando sostiene “...del análisis de la*

*sentencia impugnada en los aspectos planteados esta Tercera Sala ha constatado que, contrario a lo alegado por la parte recurrente, el tribunal a-quo expuso de manera clara y completa que el hoy recurrido...”, para evadir nuevamente el examen de las censuras invocadas por la parte recurrente en casación e inscribirse en las mismas tendencias contraventoras en que se orientó el tribunal de segundo grado, tipificando parte de los vicios que soportan el presente recurso de revisión constitucional y que nos proponemos identificar de forma pormenorizada en este desarrollo.*

*Consecuente con la articulación que antecede y para dejar establecido el comportamiento contraventor del alto tribunal de justicia, conviene que este honorable Tribunal Constitucional constate directamente al menos en su parte medular, los precisos y categóricos planteamientos que sobre los vicios y violaciones en que incurrió el tribunal de envío (Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte), y de donde emanó la sentencia atacada en casación, fueron formalmente invocados en la instancia de casación.*

*De esa forma, como parte de los medios de casación que había propuesto la exponente, se tiene la siguiente articulación:*

*Que el tribunal a-quo incurrió en una mala interpretación de los hechos en su írrita sentencia cuando afirma que el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original desconoció el verdadero*

*alcance del conflicto, pues no se basaba en una posesión con características de saneamiento, sino que el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz alegaba una ocupación de terreno sustentada en el acto de venta de fecha 12 de agosto de 1994 intervenido con el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) (vendedor), subrogándose en los derechos del vendedor para sustentar su reclamación, puesto que el contrato de los derechos alegadamente adquiridos por el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz no estaba registrado conforme la ley 1542 (sustituida por la 108-05) ni aprobado por el Congreso Nacional ni promulgado por el señor Presidente de la República a la fecha de la transferencia realizada por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), para los fines de la reforma agraria, al Instituto Agrario Dominicano (IAD), que a su transfirió al parcelero Arístides R. Muñoz López en fecha 30 de enero de 2002 una porción de la previamente donada parcela 10 del Distrito Catastral No. 31 del Distrito Nacional al Instituto Agrario Dominicano, de cuyo deslinde surgió la parcela No. 10-Subd.98 Distrito Catastral No. 31 del Distrito Nacional, siendo harto sabido que a los terrenos registrados provistos de sus correspondientes certificados de títulos le son oponibles a todo el mundo y no se pueden atacar sin la titularidad de derechos registrados.*

*Que el tribunal de envío erró en sus afirmaciones cuando sostuvo que para instruir la petición de una parte sin oposición de la otra ese tribunal ordenó mediante sentencia in-voce*

*dictada en la audiencia de fecha 30 de septiembre de 2015 a la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales a realizar inspección para determinar si las parcelas Nos. 308590509627 y 308590426038 (las obtenidas ilegalmente por el hoy recurrido, al practicar un deslinde clandestino) del Distrito Catastral núm.31 del Distrito Nacional, se superponían a la parcela 10 Subd.98 del mismo Distrito Catastral, siendo lo real que la petición de inspección fue hecha al Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte a requerimiento de la parte recurrente, como consta en el numeral 13 de la sentencia dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia hoy impugnada.*

*Que la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales en cuanto a la ubicación de las parcelas superpuestas dictaminó, que las parcelas con designaciones posicionales Nos.30859059627 y 308590426038 efectivamente invadían por superposición la parcela previamente deslindada No.10-Subd.-98 del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional (registrada 12 años antes en favor de la Constructora Bisonó, C, por A.). Lo comprobado por ese organismo público fue indicado formalmente en el tenor siguiente:*

*“La ubicación física en terreno de las parcelas con designaciones posicionales Nos.30859059627 y 308590426038, resultantes de un proceso de deslinde realizado dentro del ámbito de la parcela No. 10, del D.C. No.31 y cuyas aprobaciones*

*técnicas se ejecutaron en fecha 17 de octubre de 2012, se corresponde con parte de la misma ubicación física en el terreno de la parcela No.10-Subd-98 del D. C. No.31, que resultó también de un proceso (anterior) de deslinde realizado dentro del ámbito de la parcela No. 10, del D. C. No.31 y cuya aprobación técnica se ejecutó en fecha 23 de noviembre del 2002, terreno estaba alegadamente siendo ocupado por el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz.”*

*Nota: La ubicación en terreno de la parcela No. 10-SUBD-98 del D.C. No.31, fue determinada mediante la identificación y levantamiento de los siguientes elementos catastrales, descritos en el plano individual de la misma: Arroyo Lebrón, límite con la parcela colindante al Oeste, No. 10-SUBD-97 y la carretera Hato Nuevo, por lo que informamos para los fines de lugar. “*

*Que en su cadena de yerros el tribunal de envío, afirmó que al realizar trabajos de mensura los agrimensores deben respetar las ocupaciones que en el terreno tengan los co-dueños, ya que en la fecha que se produjeron los trabajos de mensura, consistentes en un deslinde del que resulto la parcela 10Subd-98 del DC 31 del D.N, el hoy recurrido Nelson Antonio Hernández Muñoz no tenía terreno alguno registrado y por lo tanto no podía ostentar la calidad de co-dueño.*

*Además de lo antes probado, los linderos que le corresponden a la resultante parcela No.10-Subd.98 DC 31*

*DN, con una extensión superficial de 06 Has, 93 As., 27 Cas., son los siguientes:*

*“Al Norte la parcela No. 10 (resto); al Este Carretera de Hato Nuevo; al Sur el arroyo Lebrón y parcela No. 10 (resto) y al Oeste la parcela No. 10-Subd.-17.”*

*Y ambas parcelas superpuestas las Nos. 308590509627 y 308590426038, ni siquiera coinciden en sus linderos con la parcela 10-Subd.98 del D.C.31 del D.N. deslindada en el año 2003, ni con su colindancia al sur con el arroyo Lebrón, ni al oeste con la parcela 10-Subd-17, ni al este con la carretera de Hato Nuevo, linderos éstos que no aparecen en las mencionadas parcelas superpuestas por los fraudulentos trabajos de deslinde de los alegados terrenos del señor Nelson Antonio Hernández Muñoz.*

*Como consecuencia de lo antes expuesto, se ha demostrado que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia no debió darle crédito a lo afirmado por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, en su sentencia No.201800056, dictada en fecha 26 de marzo del año 2018, al sostener que dicho tribunal superior expuso de manera clara y completa que el hoy recurrido adquirió del Ingenio Rio Haina, Consejo Estatal del Azúcar (CEA) una porción de terreno dentro del ámbito de la parcela No. 10 del DC 31 del Distrito Nacional y que tuvo sobre la misma una posesión*

por más de 26 años, teniéndose en cuenta que se trataba de impugnación de un interviniente voluntario, hoy recurrido, solicitando la nulidad del deslinde del que resultó la parcela 10-Subd.98 del D. C. No.31 del D. N., sin tener el recurrido calidad de titular de derecho registrado al momento de interponer su acción, sino prevaleciéndose de un contrato que nunca pudo inscribir en el Registro de Títulos del Distrito Nacional. Por lo que el recurrido optó por crearse un derecho registrado sometiendo subrepticamente un irregular deslinde plagado de falsedades y omisiones, puesto que:

a) La porción de terreno adquirida por Nelson Antonio Hernández Muñoz, hoy recurrido, tiene una extensión de 7 Has., 34 As., 32 Cas., equivalentes a 73,432.00 M2, diferente a la extensión de terreno de 7 Has., 16 As., 90 Cas., equivalentes a 71,690 M2 transferida por el Instituto Agrario Dominicano (IAD) al señor Arístides R. Muñoz López, de quien a su vez adquirió su derecho sobre dicha porción de terreno la Constructora Bisonó, C. por A.

b) Igualmente, debe también tomarse en cuenta que el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz adquirió del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) una porción de terreno con una extensión superficial de 7 Has., 34 As., 32 Cas., equivalentes a 73,432.00 M2, y pese a que se trata de una única porción de terreno tal como figuraba en el contrato mediante el cual adquirió el señor Nelson Antonio

Hernández Muñoz, de cuyo deslinde resultaron dos parcelas identificadas con los números 08590509627 y 308590426038, del Distrito Catastral núm.31, del Distrito Nacional, cuya área total alcanza únicamente 65,888.30 M2, o sea con una diferencia en contra de 7,543.70 M2.

c) En los planos de la irregular mensura perseguida por Nelson Antonio Hernández Muñoz se consigna que la superficie a deslindarse estaba amparada por Certificado de Título o Constancia Anotada, lo que tampoco es cierto pues dicho señor practicó un deslinde y subdivisión amparándose en un contrato de venta sin registrar y que pagó sus impuestos de transferencia en fecha 20 de octubre de 2004.

d) Los terrenos que corresponden a la aprobada parcela 10-Subd.98 forman parte de un proyecto habitacional denominado Pablo Mella Morales, tal como figura en los planos de dicha urbanización.

e) La parte recurrida incurrió en violación a las disposiciones del artículo 21 de la ley 108-05 de registro inmobiliario, pues al practicar su irregular deslinde y subdivisión también omitió avisar a los co-propietarios colindantes, encontrándose entre ellos la parcela 10-Subd.17 y la Constructora Bisonó, C. por A. titular del derecho de propiedad de la parcela 10-Subd.98, ni depositó actos de notificación de los correspondientes trabajos ni carta de conformidad de los mismos a los demás co-propietarios de la parcela, limitándose a acompañar

*el documento de compra depositado para la mensura de una sola carta de conformidad, precisamente firmada por el alegado propietario de los terrenos superpuestos, señor Nelson Antonio Hernández Muñoz.*

*Desde que un derecho registrado es objeto de una primera enajenación, en cuya virtud se ha desprendido el titular registrado del derecho de propiedad, es obvio que desprovisto del atributo de disponer ya no podría volver a enajenar a otro del mismo derecho por ser incompatible con el primer derecho dispuesto, pues nadie puede transmitir un derecho que no tiene, acorde con el Principio “nemo dat quod non habet”, que confirma que nadie puede transferir el derecho de propiedad de lo que no tiene, principio este aplicable en el caso a la porción comprada por Constructora Bisonó C. por A, que adquirió su derecho de propiedad previamente registrado a favor del señor Arístides R. Muñoz López, quien a su vez lo había recibido por transferencia que le hiciera el Instituto Agrario Dominicano, que por donación le había sido transferido por el Estado Dominicano a través del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) para fines de Reforma Agraria.*

*Se trata de un comportamiento errático de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, adherirse al criterio de que la circunstancia de que la parte hoy recurrida se haya deslindado, sería una prueba más de que tiene la ocupación de los terrenos objeto de litigio, contrasta con el inmutable*

*principio de que no hay ocupación o posesión válida sobre un terreno registrado ajeno. Como tampoco diligenciar un registro y deslinda fundado en el hecho de una eventual precaria ocupación.*

*Contrario a lo que habían establecido el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central y el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional, cuando rechazaron con sobrados motivos la pretendida acción del hoy recurrido por falta de pruebas relativas al inmueble a que se refiere el presente recurso.*

*A propósito de la noción de ocupación que sirvió de sostén, tanto al tribunal de envío como a la propia Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, para incurrir en los vicios que se denuncian, quedan verificadas las incongruencias que se enuncian:*

*a) La imprecisa deposición testimonial que se produjo ante el último tribunal de fondo, dio cuenta de que el hoy recurrido había fomentado una casa que databa de 26 años;*

*b) La Suprema Corte de Justicia hizo suya tal afirmación;*

*c) El fallo emitido por el tribunal de envío el 26 de marzo del año 2018, dió cuenta de una supuesta ocupación de más de 30 años, aunque sin establecer de qué premisas probatorias se sirvió para sostener tan reprochable afirmación, tal como lo refleja en su numeral 15, libro 14, folio 187;*

d) *Se trata de una supuesta ocupación de 8 0 más de 10 años antes de haber suscrito con el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) la compra de la porción alegada en el año 1994. En otras palabras, parece que había ocupado mucho antes de haber comprado, un terreno que todavía no está preciso;*

e) *El fallo del Tribunal Superior de Tierras de envío, como le había sido denunciado a la alta corte de justicia incurrió en una alarmante y manifiesta contradicción, puesto que también le había reconocido ocupación a la Constructora Bisonó, C. por A. en ese mismo terreno, tal como expresamente lo refleja en la primera parte del numeral 9, folio 185 de su sentencia, cuya transcripción literal de semejante comprobación fue plasmada por la hoy recurrente al alto tribunal de justicia mediante su memorial introductivo de casación.*

*De lo antes expuesto se imponen los ineludibles cuestionamientos siguientes:*

- *Soslayó la Suprema Corte de Justicia que el tribunal de fondo estaba dando cuenta que dos partes (la recurrente y la recurrida) estaban ocupando simultáneamente un mismo terreno?*
- *Obvió igualmente que una de esas ocupaciones había de ser ficticia o hipotética?*
- *Controló por tanto con tan indiferente postura la correcta aplicación de la ley y el debido proceso?*

*De ninguna manera.*

*ACERCA DE LOS TERCEROS ADQUIRIENTES A TÍTULO ONEROSO Y DE BUENA FE. MARCO LEGAL QUE REGULA LA PROPIEDAD REGISTRADA.*

*EXIGENCIAS PARA SUS OPERACIONES TÉCNICAS*

*Por la estrecha vinculación que guardan las violaciones denunciadas con aquella inherente al derecho de propiedad, resulta oportuno destacar los rasgos más relevantes concernientes a la propiedad registrada, como a las exigencias legales y reglamentarias que deben ser observadas para llevar a cabo una operación técnica, como la del deslinde; junto a dejar al descubierto el precario rol jugado a ese propósito por la Tercera Sala de Tierras en el caso ocurrente.*

*El Principio jurídico de Derecho “prior in tempore potior in iure”, en virtud del cual, en el caso de existir controversias o conflicto entre partes con respecto a la reclamación de derechos reales sobre una misma cosa, tiene preferencia quien primero haya realizado un acto con eficacia jurídica; en el caso de transferencia o hipoteca sobre derecho registrado, tiene en consecuencia prioridad la que primero haya sido inscrita en el Registro de Título correspondiente, en detrimento de cualquier inscripción más reciente. Mazeaud y Mazeaud definen este Principio como la regla básica de la garantía de los derechos reales. Este*

*Principio ha sido confirmado invariable y consuetudinariamente por la Jurisdicción Inmobiliaria y por la Suprema Corte de Justicia nacional.*

*Como se ha probado meridianamente, la Constructora Bisonó S. A. es un tercer adquirente a título oneroso y de buena fe, por lo que merece que sus derechos inmobiliarios sean garantizados por el Estado, tal como lo establece el artículo 2268 del Código Civil y la propia Ley 108-05 de Registro Inmobiliario. Sin perjuicio de lo que a ese mismo propósito establecía la ley 1542 del año 1947, que para la operación técnica de la expone resultaba la norma imperante.*

*Posterior a depositarse el preindicado contrato de venta tripartito, a la adquirente del inmueble a que se contrae la presente litis Constructora Bisonó C. por A., le fue expedida Certificación del Estado Jurídico del Inmueble, en la que consta que el mismo está registrado a su nombre.*

#### *Sobre el Deslinde*

*Sobre el deslinde, los Artículos 4 y 12 de la Resolución No.3642-2016 que aprueba el Reglamento de Desjudicialización de Deslindes y Procedimientos Diversos, modificada, disponen lo siguiente:*

*Artículo 16. MODIFICACIÓN. se modifica el Art.4 de la Resolución No.36422016, modificada por la Resolución No.355-2009 Sobre Regularización Parcelaria y el Deslinde, para que en lo adelante se lea:*

*“Artículo 4: Se considera como inmueble registrado, toda porción determinada de superficie terrestre sobre la que existe un derecho de propiedad debidamente registrado (inscrito) en el Registro de Títulos correspondiente, independientemente de si el mismo está sustentado en un Certificado de título o en una Constancia Anotada...”*

*Artículo 17. MODIFICACION. Se modifica el Artículo 12, de la Resolución No.3642-2016, modificada por la Resolución No.355-2009 Sobre Regularización Parcelaria y el Deslinde, para que en lo adelante se lea:*

*“Artículo 12: Con la finalidad de garantizar una mayor publicidad del proceso técnico del deslinde, es necesario que el mismo cumpla con la siguiente condición de publicidad: Notificación de la fecha de los trabajos técnicos a los colindantes mediante acto de alguacil, dando constancia de la recepción de la notificación o de la negativa de recibirla, conforme las leyes procesales que rigen la materia.”*

*Resulta oportuno ponderar, que la sentencia de primer grado y objeto de apelación fue dictada bajo el imperio de la antigua Ley No. 1542 de Registro de Tierras, la cual en su artículo No. 175 disponía lo siguiente:*

*“No podrá adquirirse por prescripción o posesión detentatoria ningún derecho o interés que hubiere sido registrado de acuerdo con las prescripciones de esta Ley.”*



*Por otra parte, el nuevo régimen legal que regula la propiedad inmobiliaria registrada y desconocido por la sentencia impugnada en Casación, en los Artículos 90 y 91 de la Ley No. 108-05 de Registro Inmobiliario, en cuanto a los efectos del registro y valor probatorio de un derecho real y su titularidad disponen lo siguiente:*

*“Art. 90.- Efectos del Registro. El registro es constitutivo y convalidante del derecho, carga o gravamen registrado. El contenido de los registros se presume exacto y esta presunción no admite prueba en contrario, salvo lo previsto por el recurso de revisión por causa de error material y por causa de fraude.*

*Párrafo I.- El registro ha sido realizado cuando se inscribe el derecho, carga o gravamen en el Registro de Títulos correspondiente.*

*Párrafo II.- Sobre inmuebles registrados, de conformidad con esta ley, no existen derechos, cargas, ni gravámenes ocultos que no estén debidamente registrados, a excepción de los que provengan de las leyes de Aguas y Minas.*

*Art. 91.- Certificado de Título. El Certificado de Título es el documento oficial emitido y garantizado por el Estado Dominicano, que acredita la existencia de un derecho real y la titularidad sobre el mismo.*

*Párrafo I.- Los originales del Certificado de Título son custodiados por la Jurisdicción Inmobiliaria.*

*Párrafo II.- Sobre el original del Certificado de Título no se registra ninguna inscripción, ni anotación salvo las previstas expresamente en la presente ley y la vía reglamentaria.*  
*Párrafo III.- Todos los derechos accesorios, cargas y gravámenes deben ser incorporados en un registro complementario al Certificado de Título. Dicho registro acredita el estado jurídico del inmueble.*

*Párrafo IV.- Los aspectos de forma se especifican por la vía reglamentaria.*

*En cuanto al registro de mejoras en inmueble registrado, el Artículo 127 del Reglamento de los Tribunales de Tierras dispone lo que se transcribe a continuación:*

*“Art. 127.- De Las Mejoras. Cuando se trate de inmuebles registrados, sólo podrán anotarse a nombre de terceros las mejoras permanentes que cuenten con el consentimiento expreso y por escrito del dueño del terreno mediante acto auténtico o legalizadas las firmas por ante Notario Público.*

*Los Artículos 75, 158 y el literal b) del Artículo 159 del Reglamento de Mensuras Catastrales, disponen lo que se transcribe a continuación:*

*Artículo 75.- En todos los actos de levantamiento parcelario, previo al comienzo de las operaciones de campo, el agrimensor debe comunicar a la Dirección Regional de Mensuras Catastrales, a los colindantes, propietarios y ocupantes del inmueble, la fecha y hora del inicio de las mismas”.*

*“Artículo 157.- “Deslinde es el acto de levantamiento realizado para constituir el estado parcelario de una parte determinada de un terreno registrado, sustentados en una Constancia Anotada, a fin de que su titular pueda separar su propiedad del resto de la parcela originaria.”*

*“Artículo 158.- Se considera como inmueble registrado a toda porción determinada de superficie terrestre, sobre la que existe un derecho de propiedad registrado en los registros de títulos, con independencia de si el mismo esta sustentado en un Certificado de Título o en una Constancia Anotada.*

*Según el Artículo 159, literal b) del Reglamento de Mensuras Catastrales:*

*“Artículo 159.- b) Donde a través de un proceso judicial se dan las garantías necesarias para que todos los titulares de constancias anotadas sobre la misma parcela y los titulares de cargas y gravámenes puedan hacer los reclamos que consideren pertinentes, respecto del deslinde en general y de la ubicación dada al terreno en particular.” (En el caso que nos ocupa no se dieron las garantías necesarias para que todos los titulares de constancias anotadas sobre la parcela 10 incluyendo la porción denominada 10-Subd.17 y 10-Subd.98, ni a los titulares de cargas y gravámenes para que puedan hacer los reclamos que consideren pertinentes.*

*La Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en relación con: a) la*

*‘excepción de falta de calidad, cuando se trata de litigios provenientes del Tribunal de Tierras; b) definiendo la figura de la calidad; y c) en cuanto a la calidad como medio de inadmisión en materia inmobiliaria, en la forma que se indica a continuación:*

*a) “La excepción de falta de calidad puede ser presentada por primera vez en Casación por el intimado, en el memorial de defensa, cuando se trata de litigios provenientes del Tribunal de Tierras, puesto que este tribunal se encuentra regido, en lo que a ello concierne, por disposiciones procesales particulares.” (Jurisprudencia de Tierras. Lic. Freddy Prestol Castillo, Pág. 27, edición 1957. cas. 30 de agosto 1943, B. J. No.397, Pag.742).*

*b) “Es el poder en virtud del cual una persona ejerce una acción en justicia, o el título con que una parte figura en el procedimiento de que se trata”. (Cas. 2 de junio de 1992, B. J. 977, pág. 673.)*

*c) “Que no existe ningún elemento que pruebe el fraude alegado por las partes apelantes, la cual no tienen calidad para incoar esta litis en terreno registrado, la cual es inadmisibile por falta de calidad para actuar; en este caso los únicos que podrán incoar litis en terreno registrado son los que tengan derechos reales o personales registrados.”*

*“Considerando, que todo el que alega un hecho en justicia está en la obligación de demostrarlo. Por consiguiente,*

*al fundamentarse la decisión impugnada en que no se demostró que la recurrente tuviera derecho registrado en la parcela que se discute, procedió correctamente al rechazar las pretensiones de la recurrente. Rechazado. (Cas. 21 de mayo del 2003, B. J. 1110, Págs. 715-716).”*

*Siendo el anterior criterio relativo a la adquisición por prescripción detentatoria, ponderada positivamente en reiterada jurisprudencia como consta a continuación:*

*“Considerando, que tal como lo establece el artículo No. 175, no podrá adquirirse por prescripción o posesión detentatoria ningún derecho o interés que hubiere sido registrado de acuerdo con las prescripciones de dicha Ley; Que así mismo, de conformidad con el párrafo único del artículo 127 de la misma Ley, “sólo con el consentimiento expreso del dueño podrán registrarse a nombre de otro las mejoras permanentes que hubieren en el terreno”; que por tanto, nadie puede adquirir derecho por prescripción adquisitiva en un terreno ya registrado a nombre de otro, amparado por un Certificado de Título, tal como correctamente sostiene la sentencia “impugnada”. (B. J. 1110, Mayo 2003, Pág. 725.)*

*Y sobre el alcance jurisprudencial y constitucional otorgado a lo pactado, como lo fue el convenio suscrito por el CONSEJO ESTATAL DEL AZÚCAR (CEA), este alto tribunal de justicia ha sentado el siguiente criterio en lo que concierne a los atributos*

*del Certificado de Título y a la calidad para actuar en justicia, la sección 1.18.9.3. pág. No.89, Vol. I, del Tratado de Derecho Inmobiliario del Magistrado Lic. Rafael Ciprián, relativa a la competencia en materia de inmuebles registrados, consta lo que se transcribe a continuación:*

*“Es bueno tener presente que los inmuebles registrados son aquellos que fueron objeto del proceso de saneamiento catastral, y que están afectados por una sentencia final del saneamiento o que hayan sido objeto del registro material que ordena la Ley de Registro Inmobiliario en los registros que lleva a tales efectos el Registrador de Títulos correspondiente. A partir de ese momento, toda litis sobre derechos o inmuebles registrados que se establezca, será competencia de la jurisdicción inmobiliaria. Debemos tener presente que litis sobre terreno registrado es toda demanda que ponga en juego un derecho inmobiliario registrado. El Art. 28 de la Ley de Registro Inmobiliario define dicha litis diciendo: “Es el proceso contradictorio que se introduce ante los tribunales de la jurisdicción inmobiliaria, en relación con un derecho o inmueble registrado.”*

*La SUPREMA CORTE DE JUSTICIA en cuanto a lo establecido por el Artículo 1134 del Código Civil Dominicano, relativo a las convenciones formalizadas entre las partes contratantes ha establecido que por más equitativo que considere el Juez o Tribunal Apoderado su intervención Jurisdiccional no pueden modificar*

las convenciones pactadas entre los contratantes, agregando dicha Alta Corte que el principio de intangibilidad de las convenciones consagrado en el Artículo 1134 del Código Civil Dominicano, concede a las partes poder de disposición sobre sus respectivos intereses, de tal manera que pueden decidir libre y voluntariamente sobre el contenido y las estipulaciones o cláusulas que consignan las obligaciones contraídas entre ellas, así como la forma y los plazos para su ejecución, agregando que no corresponde a los tribunales modificar las convenciones de las partes contratantes por más equitativa que considere su intervención jurisdiccional, expresión jurisprudencial que ha sido confirmada por el TRIBUNAL CONSTITUCIONAL que ha establecido que las partes son libres para negociar las condiciones en las cuales contratan o suscriben un acuerdo y bajo esa perspectiva no pueden los Jueces inmiscuirse de manera directa en la interpretación o adecuación de lo pactado por las partes. (SCJ. Sala Civil y Comercial. Sentencia No. 1830 de fecha 27 de septiembre del 2017.) En tal sentido, nuestra Suprema Corte de Justicia ha dejado claro que ningún tribunal puede modificar lo acordado entre las partes.

En lo que concierne a los atributos del Certificado de Título y a la calidad para actuar en justicia, reproducimos los criterios doctrinarios que aparecen en la sección 1.18.9.3. pág. No.89, Vol. I, del Tratado de Derecho Inmobiliario del Magistrado Juez del Honorable Tribunal Superior de

Tierras del Departamento Central, Lic. Rafael Ciprián, relativa a la competencia en materia de inmuebles registrados, en la que consta:

“Los inmuebles registrados son aquellos que fueron objeto del proceso de saneamiento catastral y están afectados por una sentencia final del saneamiento o que hayan sido objeto del registro material que ordena la Ley de Registro Inmobiliario en los registros que lleva a tales efectos el Registrador de Títulos correspondiente. A partir de ese momento, toda litis sobre derechos o inmuebles registrados que se establezca, será competencia de la jurisdicción inmobiliaria. Debemos tener presente que litis sobre terreno registrado es toda demanda que ponga en juego un derecho inmobiliario registrado. El Art. 28 de la Ley de Registro Inmobiliario define dicha litis diciendo: “Es el proceso contradictorio que se introduce ante los tribunales de la jurisdicción inmobiliaria, en relación con un derecho o inmueble registrado.”

Agrega el Magistrado Ciprián, en la sección 12.10, págs. No.372 y 373, Vol. I de su citada obra, en relación con la fuerza probatoria y ejecutoria del Certificado de Título, lo siguiente: “Nuestra Ley de Registro Inmobiliario, persigue que el Certificado de Título se baste a sí mismo.” “El Certificado de Título contiene los elementos esenciales del sujeto, el objeto y la causa del derecho de propiedad. Se logra que el Estado, los particulares y la sociedad toda respeten el Certificado de Título y lo acepten con toda

*su fuerza probatoria y ejecutoria. Se persigue lograr que nadie dude de la validez o legalidad del Certificado de Título.”*

*Más aún, el Legislador persigue que cuando a una persona le presenten un Certificado de Título que ampara un terreno determinado, nadie se atreva a ocuparlo o disponer de ese inmueble sin antes entenderse con el dueño, y si lo tiene ocupado que lo desocupe de inmediato.”*

*La “calidad para actuar en justicia ante los tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria se verifica con el registro de los derechos reales que el actuante pueda tener.” (Santana Polanco, Víctor. Derecho Procesal Para la Materia Inmobiliaria, Pág. 63).*

*Hechos que demuestran la ilegalidad e ilegitimidad de los hechos pretendidos por el otrora interviniente voluntario, ahora recurrido.*

*Por haberse previamente aprobado en fecha 9 de enero del año 2002 el deslinde de la porción de la Parcela No. 10 del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional, del que resulto la Parcela No.10-Subd-98 del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional, registrada a favor de CONSTRUCTORA BISONO, C. POR A., posteriormente, más de ocho (8) años después fue perseguido clandestinamente con el uso de un contrato que el interviniente voluntario ahora recurrido, por no tener su cedente vendedor el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) terrenos disponibles*

*en el Certificado de Título No.63-1033 expedido a favor del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), no pudo inscribir en el Registro de Títulos del Distrito Nacional, los derechos que había adquirido de dicha institución, procedió sometiendo directamente el antes mencionado contrato por ante la Dirección Regional de Mensuras Catastrales Departamento Central, el deslinde de la supuesta porción de terreno por él adquirido por ante la Dirección Regional de Mensuras Catastrales del Departamento Central, organismo que posteriormente en fecha 15 de octubre del año 2012 remitió al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional el Oficio No.07817 relativo a la aprobación de los subrepticios trabajos de deslinde y sub-división practicados por el agrimensor Rafael Ernesto Rodríguez Cross, trabajos de los cuales resultaron los siguientes inmuebles:*

*“308590426038, con una superficie de 10,210.17 metros cuadrados, ubicada en LA GUAYIGA del Municipio LOS ALCARRIZOS, Provincia SANTO DOMINGO”;*

*“308590509627, con una superficie de 55,678.13 metros cuadrados, ubicada en LA GUAYIGA del Municipio LOS ALCARRIZOS, Provincia SANTO DOMINGO.”*

*Dichos trabajos de deslinde resultan ilegítimos e ilegales y por lo tanto anulables, puesto que el hoy recurrido al momento de practicarlos no tenía derechos registrados ni en Carta*

*Constancia ni en Certificado de Título, porque conforme afirmó el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) no tenía terrenos disponibles al momento de la formalización del contrato intervenido con el hoy recurrido por lo que le ofreció dicha entidad reubicarlo en otro terreno, como consta más adelante.*

*Como consecuencia de dichos subrepticios trabajos, en fecha 13 de mayo del año 2014, fueron emitidos por el REGISTRO DE TITULOS DEL DISTRITO NACIONAL, a nombre del señor NELSON ANTONIO HERNANDEZ MUÑOZ los Certificados de Títulos identificados con las Matrículas Nos.3000134759 y 3000134760, correspondientes a los inmuebles 308590426038 y 308590509627, respectivamente. Dichos dolosos trabajos de deslinde fueron practicados por el Agrimensor Rafael Ernesto Rodríguez Cross, superponiéndose parcialmente sobre un inmueble registrado a favor de la CONSTRUCTORA BISONO, C. POR A., sin tener en cuenta dicha Dirección Regional de Mensuras que el contrato suscrito por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) se refería a una sola porción con una extensión de 73,432.00 M2 resultando de ese deslinde dos parcelas resultantes, una con 10,210.17 y la otra con 55,678.13 M2, renunciando graciosamente a 7,543.7 M2, incurriendo además el interviniente voluntario hoy recurrido, a ejecutar el deslinde y subdivisión antes descritos sin notificar a sus colindantes entre los que se encuentran el propietario de la*

*parcela 10-Subd.17, CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR (CEA), CONSTRUCTORA BISONO, C. POR A. y otros.*

*El CONSEJO ESTATAL DEL AZUCAR (CEA), siendo coherente con los actos y documentos otorgados en beneficio y a favor de los señores Ing. Arístides R. Muñoz López y la Constructora Bisonó C. por A. y por la postura reiterada y confirmada en justicia por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), éste dirigió en fecha 17 de octubre del año 2014 al señor NELSON ANTONIO HERNANDEZ MUÑOZ la Comunicación No.2768, que se transcribe a continuación:*

*“2768. 17 de Octubre del 2014. Señor Nelson Antonio Hernández Muñoz. Sus Manos. Distinguido Señor. Después de un cordial saludo, le invitamos a pasar por nuestra institución para tratar asuntos relacionados con la Parcela No. 10 del Distrito Catastra No.31 del Distrito Nacional; todo esto es con la finalidad de una posible reubicación del terreno envuelto en la Litis llevada a cabo en el Tribunal Superior de Tierras, Departamento Norte, ya que no tenemos terrenos disponibles en la referida parcela. Esperamos contar con su presencia lo antes posible. Sin otro particular. DR. RENE AMAURY NOLASCO SALDAÑA. Director General de la Consultoría Jurídica.”*

*Dicha comunicación le fue informada por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) a la CONSTRUCTORA*

*BISONO, C. POR A., mediante comunicación No.2794 que a continuación se copia a la letra:*

*“2794. 21 de Octubre del 2014. Señores Constructora Bisonó, C. por A. Sus Manos. Distinguidos Señores. Muy cortésmente le estamos dirigiendo una copia de la comunicación enviada al señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, en fecha 17 de Octubre del 2014, sobre la Litis entre ustedes y el señor indicado anteriormente en la Parcela No.10 del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional. Sin otro particular por el momento. DR. RENE AMAURY NOLASCO SALDAÑA. Director General de la Consultoría.”*

*Mediante oficio fechado el 15 de octubre del año 2015, a solicitud de la recurrente Constructora Bisonó C. por A., el TRIBUNAL DE ENVÍO, SUPERIOR DE TIERRAS DEL DEPARTAMENTO NORTE, ordenó a la DIRECCION NACIONAL DE MENSURAS CATASTRALES realizar una inspección relativa a la Parcela No. 10Subd-98 del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional, registrada a favor de la Constructora Bisonó, C. por A., y a los inmuebles resultantes de los irregulares trabajos de mensura de las que resultaron las parcelas Nos. 308590426038 y 308590509627, del DC No.31 del Distrito Nacional.*

*En fecha 23 de diciembre del año 2015, la DIRECCION NACIONAL DE MENSURAS CATASTRALES produjo el Informe de la*

*Inspección solicitada, debidamente aprobado por su Director Nacional, el cual da constancia de lo siguiente:*

*1. La parcela No.10-Subd-98, del D.C. No.31 Según plano individual aprobado de esta, de fecha 25 de noviembre del 2002, la misma resulta de un proceso de deslinde realizado dentro del ámbito de la parcela No. 10 del D.C. No.31, bajo la Ley de Registro de Tierras No. 1542, por el agrimensor Pedro Pablo López López, codia No.2450, con un área de 69,327.00 M2, y posicionada por nosotros en terreno mediante los límites de la parcela No. 10-SUBD-17, colindante al Oeste, a través del Arroyo Lebrón, localizado en el límite Sur y la carretera a Hato Nuevo ubicada al Este.*

*2. Las parcelas posicionadas Nos. 308590509627 y 308590426038: Según los planos individuales aprobados de estas, de fecha 17 de octubre del 2012, las mismas resultan de un proceso de deslinde realizado dentro del ámbito de la parcela No. 10 del D.C. No.31, bajo la Ley de Registro Inmobiliario No. 108-05, por el agrimensor Rafael Rodríguez Cross, codia No.5264, con áreas de 10,210.17 M2., y 55,678.13 M2., respectivamente, y ubicadas en terreno mediante sus coordenadas descritas en los planos de las mismas.*

*Cabe destacar que los perímetros de las parcelas posicionadas Nos. 308590509627 y 308590426038, afectan con áreas de 53,239.16 M2., y 6,350.12 M2., respectivamente la porción de terreno correspondiente*

*a la parcela No. 10-SUBD-98 del D.C. No. 31, según los límites constituidos en los planos individuales de las mismas”.*

#### **“CONCLUSIONES DE LA INSPECCION:**

*Según los datos expuestos anteriormente determinamos lo siguiente:*

*La ubicación física en terreno de las parcelas con designaciones posicionales Nos. 308590509627 Y 308590426038, resultantes de una proceso de deslinde realizado dentro del ámbito de la parcela No. 10 del D.C. No.31, y cuyas aprobaciones técnicas se ejecutaron en fecha 17 de octubre del 2012, se corresponde con parte de la misma ubicación física en el terreno de la parcela No. 10-SUBD-98 del D.C. No.31, que resultó también de un proceso de deslinde realizado dentro del ámbito de la parcela No. 10 del D.C. No.31, y cuya aprobación técnica se ejecutó en fecha 25 de noviembre del 2002.*

*Nota: La ubicación en terreno de la parcela No. 10-SUBD-98 del D.C, No.31, fue determinada mediante la identificación y levantamiento de los siguientes elementos catastrales, descritos en el plano individual de la misma: Arroyo Lebrón, límite con la parcela colindante al Oeste, No. 10SUBD-97 y la carretera Hato Nuevo, por lo que informamos para los fines de lugar.*

*Mediante Resolución No.3817-2018 dictada en fecha 12 de noviembre del*

*año 2018 por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en Cámara de Consejo, se declaró el defecto de las partes co-recurridas Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y el Instituto Agrario Dominicano (IAD), instituciones que por no tener interés en el caso que nos ocupa optaron por no participar como partes co-recurridas requeridas para participar en el juicio por el hoy recurrido, señor Nelson Antonio Hernández Muñoz.*

#### **INCONGRUENCIAS DEL CONTENIDO DE LA SENTENCIA No.033-2020-SSSEN00761 DICTADA POR LA TERCERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN FECHA 16 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2020**

*1. En la sección II, literal 6, página 4 de los ANTECEDENTES, de la enunciada sentencia, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia afirma (que):*

*6. “La sociedad Constructora Bisón, C. por A. sometió una solicitud de aprobación de deslinde con relación a la parcela No. 10-Subd.98 del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional, a la que se opusieron el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) (en su calidad de colindante) y el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, (interviniente voluntario) dictando el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional la sentencia No. 1788 de fecha 27 de mayo del año 2008, que aprobó trabajos de deslinde en la parcela No. 10, Distrito catastral*



*No.31 del Distrito Nacional y ordenó expedir el Certificado de Título correspondiente a la parcela resultante, No. 10-Subd.98 Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional, a favor de Constructora Bisonó, C. por A.”*

*2. En la sección II, literal 7, página 4 de los ANTECEDENTES, de la enunciada sentencia, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia afirma (que):*

*“7. La referida Decisión fue recurrida en apelación por Nelson Antonio Hernández Muñoz dictando la Segunda del Tribunal Superior de Tierras la Sentencia No.2018-00056 de fecha 26 de marzo de 2018 objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:*

*“PRIMERO: Acoge en el fono el recurso de apelación de fecha 20 de junio del año 2008 suscrito por el Dr. Samuel Ramia Sánchez, en representación del señor NELSON ANTONIO HERNANDEZ MUÑOZ, contra la sentencia No. 1788 de fecha 27 de mayo del año 2008, dictada por la Sexta Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional. SEGUNDO: Revoca en todas sus partes la sentencia No. 1788 de fecha 27 de mayo del año 2008, dictada por la Sexta Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional, y este tribunal por su propia autoridad y contrario imperio decide lo siguiente: A) Anula los trabajos de deslinde practicados por el agrimensor Pedro Pablo López, dentro de la parcela*

*No. 10 del distrito catastral No.31 del Distrito Nacional, que dio como resultado la parcela No.10-Subd.98 del distrito catastral No.31 del Distrito Nacional, cuyo deslinde fue ejecutado a favor de la Constructora Bisonó, por los motivos expuestos. B) Rechaza las conclusiones presentadas en audiencia por los abogados de la parte recurrida. C) Ordena a la Dirección General de Mensuras Catastrales anular la designación catastral denominada parcela No.10-Subd.98 del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional. D) Compensa las costas (sic).”*

*Siendo lo cierto conforme a la documentación aportada por el Ing. Arístides R. Muñoz López y la sociedad Inmobiliaria Neón, S. A. a la VI Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original:*

*a) Que en fecha 9 de septiembre del año 2002 el Tribunal Superior de Tierras mediante resolución que autorizó trabajos de deslinde dentro del ámbito de la parcela No. 10 del D.C. No.31 del Distrito Nacional, a cargo del Agrimensor contratista Pedro Pablo López y López, de los cuales resultó la parcela No. 10-Subd.98 del D.C. No.31 del Distrito Nacional, con un área de 07 Has., 16 As., 90 Cas., deslinde aprobado en fecha 9 de enero del año 2003 por la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales, mediante oficio No.00021, remitido al Tribunal Superior de Tierras;*

*b) Que en fechas 13 de febrero y 6 de noviembre del año 2003, el Director*

*Ejecutivo del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) formalizó en la Jurisdicción Inmobiliaria la solicitud de nulidad del deslinde practicado por el agrimensor contratista Pedro Pablo López López y ordenó que sobre la porción deslindada de la parcela No. 10, aprobada como parcela No.10-Subd.98 del D.C. No.31 del Distrito Nacional basada en la antes mencionada demanda inscribió en el Registro de títulos del Distrito Nacional oposición al deslinde.*

*c) Que en fecha 1<sup>o</sup> de julio del año 2004, un año y más de seis meses transcurridos de la fecha de aprobación del deslinde, fue suscrito un contrato de compra venta e hipoteca entre la Asociación La Nacional de Ahorros y Préstamos para la vivienda, (acreedora hipotecaria), Constructora Bisonó, C. por A. (compradora) y el señor Arístides Ramón Muñoz López, (vendedor), provisto de su carta constancia, fue transferida la porción de la parcela No. 10 del D.C. No.31 del D.N. con una extensión superficial de 07 Has., 16 As., 90 Cas., a favor de Constructora Bisonó, C. por A. , surgiendo la constancia de venta anotada en el Certificado de Título No.63-1033 expedida a favor de Constructora Bisonó, C. por A.*

*d) Que en fecha 9 de febrero del año 2004, mediante instancia depositada por el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, interviene voluntariamente en la litis promovida por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), a los fines de que se rechace la instancia en solicitud de inscripción de*

*contrato de compra venta de terreno; acción esta cuya inscripción no le fue admitida por el Registro de Títulos ni la misma le era oponible a la Constructora Bisonó, C. por A., en ambos casos por no estar el interviniente voluntario provisto de derechos registrados.*

*La Constructora Bisonó, C. por A. materializó con total transparencia, legalidad y legitimidad a través del Registro de Títulos del Distrito Nacional el traspaso a su favor de los derechos correspondientes a la parcela aprobada como No. 10Subd.98 del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional, deslindada de la parcela No. 10 del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional, lo que convierte a esta última en tercero adquirente de buena fe y por demás la ley de la materia y la jurisprudencia constante confirman, en relación con los derechos registrados, las máximas siguientes: “Primero en el tiempo, primero en derecho;” y “Mensura sobre mensura, no vale.”*

*e) Que la parte demandante original el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) en representación del Ingeniero Río Haina, de una parte y de la(s) otra(s), el Ing. Arístides Ramón Muñoz López y la Inmobiliaria Neón, S.A. formalizaron ACUERDO DE DESISTIMIENTO, PAGO DE COMPENSACION, CONFORMIDAD CON DESLINDE, LEVANTAMIENTO DE INSCRIPCIONES Y A OTROS FINES. (Suscrito en fecha 11 de mayo de 2004). Que al desistir*

la parte demandante principal, el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) en su demanda en nulidad de los trabajos de mensura de los que resultó la parcela 10-Subd.98 del Distrito Catastral No.31 del D.N., resulta inadmisibles por falta de causa y objeto la intervención voluntaria.

3. Que en la audiencia de fondo celebrada por la Juez de Jurisdicción Original apoderada, VI Sala, del Departamento Central, la Constructora Bisonó, C. por A.; el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y el Instituto Agrario Dominicano concluyeron aprobando y ratificando los trabajos de deslinde practicados por el agrimensor contratista Pedro Pablo López y López, sobre una porción de la parcela No. 10 de lo que resultó la parcela No. 10Subd.98 del D.C. No.31 del Distrito Nacional, registrada a favor del señor Arístides R. Muñoz López.

4. Que en fecha 30 de enero de 2002 el Instituto Agrario Dominicano (IAD) transfirió una porción de terreno dentro del ámbito de la parcela No. 10 del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional, con una extensión superficial de 07 Has., 16 As., 90 Cas. al señor Arístides R. Muñoz López, siendo posteriormente sometida a deslinde mediante contrato de mensura suscrito en fecha 28 de junio de 2002 entre los señores Arístides R. Muñoz López y el agrimensor contratista Pedro Pablo López López, resultando aprobados en fecha 9 de enero de 2003, de los cuales resultó la parcela No. 10Subd.98 del Distrito

Catastral No.31 del Distrito Nacional, siéndole expedida al señor Arístides R. Muñoz López por el Registro de Títulos del Distrito Nacional su correspondiente Carta Constancia.

5. Es importante precisar de particular manera que la Juez de Jurisdicción Original, VI Sala Departamento Central, transcribió en su sentencia dictada en fecha 21 de diciembre del año 2005 una comunicación dirigida por el Instituto Agrario Dominicano (IAD) al interviniente voluntario señor Nelson Antonio Hernández Muñoz que reposa en el expediente, atendiendo a requerimiento del interviniente voluntario señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, que dice así: “informa que la porción de terreno transferida por ese organismo al señor Arístides R. Muñoz López, no es la misma porción vendida por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) al señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, que no ha hecho depósito del Certificado de Título o Constancia de Venta o documento que avale el derecho que alega tener sobre la parcela No.10-Subd.98 del D.C. No.31 del D.N. originada por deslinde de la parcela N010 del D.C. No.31 del D.N. y que al tenor de lo establecido por el artículo 1315 del Código Civil Dominicano el cual dispone “que todo aquel que alega un hecho en justicia está en la obligación de demostrarlo”, y al no ser este el caso el Tribunal procederá a rechazar todas y cada una de las pretensiones del señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, expuestas mediante

*instancia de fecha 9 de febrero del 2004.”*

*6. Que desde el 26 de marzo del año 2002 al señor Arístides R. Muñoz López le fue expedida su correspondiente Carta Constancia.*

*7. Que en fecha 1° de julio de 2004 se suscribió un contrato tripartito de compra venta de inmueble, mediante el cual aparece como vendedor el señor Arístides R. Muñoz López, como compradora la Constructora Bisonó, S. por A. y en calidad de prestamista y acreedora hipotecaria, la Asociación La Nacional de Ahorros y Préstamos.*

*8. Que el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz mediante un denominado ACTO DE COMPRA VENTA DE TERRENO, adquirió del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) en fecha 12 de agosto del año 1994 los derechos sobre el siguiente inmueble: “Una porción de terreno con una extensión superficial de 7 Has., 34 As, 32 Cas., equivalentes a 116.77 tareas nacionales, dentro de la parcela No. 10 (parte) del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional, con los siguientes linderos:*

*Al Norte: Resto de la parcela No. 10 y Adriano Rodríguez.*

*Al Este: Carretera y resto de la parcela No. 10, ocupada por el General Payano Rojas.*

*Al Sur: Resto de la parcela No. 10 ocupada por el General Aristy Calvo.*

*Al Oeste: Resto de la parcela No. 10, ocupada por Ramón Muñoz Medrano.*

*El esquema literal de la alegada adquisición aparece con las adversas particularidades que siguen:*

*a. En fecha 9 de noviembre del 2004 el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz por conducto de su abogado apoderado dirigió una comunicación al Consultor Jurídico del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) con el fin de que tramitara en el Registro de Títulos del Distrito Nacional la transferencia del terreno adquirido por el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, recibiendo por respuesta mediante comunicación:*

*No. 1503 suscrita por el Director de la Consultoría Jurídica del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), que esa institución se veía imposibilitada de acceder a dicho pedimento en razón de que la porción de terreno vendida y entregada por el CEA y de igual modo aceptada por su representado, en virtud del artículo Primero del supra indicado Contrato de Venta de Terreno, ha sido objeto de un registro cuya constancia fue anotada en el Certificado de Título No-63-1033 en fecha 30 de enero del año 2002 a favor del señor Arístides Muñoz López.*

*En fecha 15 de octubre del año 2012, la Dirección Regional del Departamento Central de Mensuras Catastrales aprobó un irregular y clandestino deslinde del que resultaron las parcelas Nos.308590426038, con una superficie de 10,210.17 M2, localizada en La Guayiga, Municipio Los Alcarrizos, Santo Domingo Oeste y la No.308590509627, con una*

*superficie de 55,678.13 M2, localizada en La Guayiga, Municipio Los Alcarrizos, Santo Domingo Oeste.*

**DIFERENCIAS INCURRIDAS EN LOS PLANOS DEL DESLINDE Y SUBDIVISION PRACTICADOS POR EL INTERVINIENTE VOLUNTARIO HOY RECURRIDO**

*Los linderos que aparecen descritos en el contrato de Compra Venta de Terreno suscrito en fecha 12 de agosto de 1994 entre el Ingenio Rio Haina representado por el Director Ejecutivo del Consejo Estatal del Azúcar (Vendedor) y el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz (comprador) tiene una extensión superficial de 7 Has. 34 As., 32 Cas., dentro de la parcela No. 10 del D.C.31 del D.N, con los siguientes linderos:*

*Al Norte: Resto de la parcela No.10 y Adriano Rodríguez.*

*Al Este: Carretera y resto de la parcela No. 10, ocupada por el General Payano Rojas.*

*Al Sur: Resto de la parcela No. 10 ocupada por el General Aristy Calvo*

*Al Oeste: Resto de la parcela No. 10, ocupada por Ramón Muñoz Medrano.*

*Estos linderos antes descritos sorprendentemente son diferentes de los que resultaron del deslinde aprobado, de la porción de terreno adquirido por el señor Nelson Hernández Muñoz del CEA, en donde aparece un camino (calle) que separa y le sirve de limite o lindero a ambas porciones resultantes, al igual que son distintas a todas la colindancias*

*correspondientes a las previamente resultantes parcelas 10-subd.98, ahora propiedad de Constructora Bisonó, C. por A., como se puede comprobar en la copia de los planos catastrales definitivos que reposan en las glosas del expediente, tanto en la 98 como en las dos porciones deslindadas a favor de Nelson Hernández Muñoz ya mencionadas.*

*En fecha 9 de abril del año 2013 fue expedida una Certificación del Estado Jurídico de la parcela 10 Distrito C. 31 del D:N:, en la que se da constancia que esta tiene una superficie de 13,809,172.71 M2, lo que resulta en una documentación errónea y apócrifa, puesto que al año 2004 cuando adquirió el derecho de propiedad la Constructora Bisonó, C. por A. de la parcela 10 del Distrito Catastral No.31 del Distrito Nacional, de cuyo deslinde de la parcela No.10-Subd.98 del mismo distrito catastral, necesariamente había que descontarle a la extensión superficial que amparaba la parcela 10 el título original de la parcela 10 DC 31 del DN, registrada originalmente a nombre del Ingenio Rio Haina actualmente representado por el CEA, había que descontarle del área original todas las pretensiones de terreno que le correspondían a las parcelas aprobadas desde la 10-Subd.I hasta la 10-Subd.98, por lo menos. Y las deslindadas después han sido cientos de porciones.*

*En síntesis, tal como habíamos denunciado, las violaciones que habíamos imputado a la sentencia que hoy se recurre en revisión en torno*

*al debido proceso y la tutela judicial efectiva se encuentran plenamente caracterizados, en función de lo que ha sido establecido precedentemente y de manera particular, frente a la actitud indiferente adoptada por el alto tribunal de justicia en torno a los diferentes agravios que le fueron denunciados por la exponente en su memorial introductorio de casación y a cuya verificación remitimos a este magno tribunal.*

*De conformidad con las previsiones del Artículo 7.11 de la Ley No. 137-11 Sobre Procedimientos Constitucionales, el Sistema de Justicia Constitucional ha de regirse, entre otros pilares, por el principio de oficiosidad, según el cual todo juez o tribunal en su papel de garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar todas las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocados por las partes o las hayan utilizado irregularmente.*

### ***SOBRE LA VIOLACION AL DERECHO DE PROPIEDAD***

*En lo que concierne a esta transgresión que atenta de manera expresa con el Artículo No.51 de la Constitución de la República, y que confiere al derecho de propiedad un rango constitucional, a lo largo de todo lo expuesto en el presente desarrollo ha quedado establecida la fortaleza incontestable que caracteriza el derecho de propiedad de la CONSTRUCTORA BISONO, C. POR sobre el*

*inmueble envuelto en litis, así como los atributos que el ordenamiento legal adjetivo consagran a este derecho, particularmente el de la legalidad, autenticidad, publicidad y oponibilidad erga omnes, incluso frente al propio Estado.*

*De igual modo, quedó evidenciado en las jurisdicciones de fondo ante las que se ha ventilado el asunto que nos ocupa, la fuerza probante incontrovertible del registro de ese derecho en provecho de la exponente, desde el año 2004. De ahí que se colija que tanto el comportamiento adoptado por el tribunal de envío como por la propia Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, anulando un deslinde como una actividad técnica inherente a la propiedad misma, resulta harto evidente que al decidir como lo hicieron atentaron y vulneraron esa prerrogativa constitucional.*

### ***ACERCA DE LA TRANSGRESION AL DERECHO DE DEFENSA***

*Este atributo constitucional ha sido materia de la más significativa incursión doctrinaria y jurisprudencial, en los más diversificados sectores en que se desarrolla la sagrada actividad de administrar justicia. De ahí que en nuestro ordenamiento jurídico, su concepción data de siglos superponiéndose incluso en los regímenes totalitarios estatales.*

*Pero su consagración más amplia y eficaz es la que aparece en el*

*Artículo No.68 del texto constitucional vigente como parte de los derechos fundamentales.*

*Sin ánimo de elucubrar en demasía, esta transgresión se encuentra tipificada en el caso ocurrente con un simple examen del contenido de los numerales 15 y 16, página 12, de la sentencia que hoy se impugna en revisión, cuando el alto tribunal de justicia da por justificado tanto el rechazo de la reapertura de debates que peticionara la exponente ante el tribunal de envío, como las razones utilizadas por el Tribunal de envío Superior de Tierras del Departamento Norte, para desestimar tan coyuntural petición.*

*La violación que así se denuncia es un tanto más grave, cuando en esa errada postura la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia se identifica con tal rechazo porque los ‘nuevos documentos ofrecidos como base de esa legítima petición “no incidían en la suerte del proceso ya que el resultado sería el mismo”, tal como aparece plasmado en la primera parte del numeral 16 citado de dicha decisión.*

*La censura que a la transgresión de tan fundamental derecho le fuera hecho al alto tribunal de justicia, no radicaba en la simple negativa que a la solicitud de reapertura hiciera el tribunal de segundo grado, como erróneamente lo conceptualiza el fallo que hoy se recurre en revisión constitucional, sino a la indiferencia adoptada por la dicha Tercera Sala a las denuncias que le fueron planteadas por la Constructora Bisonó, C. por*

*A. en el segundo medio del memorial introductivo de casación, lo cual omitió olímpicamente ponderar.*

*En síntesis, el derecho de defensa fue violado con la total indiferencia del alto tribunal de justicia, en función de las dos esenciales premisas que siguen:*

*a) Por no examinar los méritos de la solicitud de reapertura de debates sometida por la exponente ante el Tribunal de envío; y*

*b) Con mayor gravedad aún, por afirmar de forma prejuiciada “que el resultado será el mismo”, tal como erradamente se afirma en la parte final del numeral 7, libro 14, folio 184, del fallo del Tribunal Superior de Tierras. Aunque el alto tribunal conceptualiza una noción potencial al señalar en el comentado numeral 16 de su decisión, que “el resultado sería el mismo”.*

*Ahora bien, lo que se le denunciaba al tribunal de fondo y que se negó a analizar, no consistía solamente en documentarla sobre el deslinde practicado por el hoy recurrido y las censurables irregularidades en que hubo de incurrir en esa práctica clandestina, por un lado; y, por otro lado, que dicho deslinde había sido formalmente impugnado con la introducción de una litis por parte de la Constructora Bisonó, C. por A. ante la jurisdicción que lo había irregularmente aprobado.*

*De modo pues, que al avenirse el alto tribunal de justicia a la actitud*

*contraventora del derecho de defensa de la hoy recurrente, aparte de no verificar de qué premisa se valió el Tribunal de envío para afirmar impropriadamente que “el resultado sería el mismo”, soslayó de forma censurable la ocurrencia de estas gravosas irregularidades:*

*1) Que el hoy recurrido estaba cursando clandestinamente una operación de deslinde sobre el mismo terreno de la Constructora Bisonó, C. por A. ante otro tribunal de la Jurisdicción Inmobiliaria (en el Distrito Nacional), cuando se estaba ventilando ante el Tribunal de Tierras del Departamento Norte la aprobación del deslinde que 12 años atrás se había practicado en beneficio de la Constructora Bisonó, C. por A. y sobre la misma propiedad inmobiliaria;*

*2) Que la anulación del deslinde de la exponente indebidamente acordada por la jurisdicción de envío, se fundamentó en el hecho de que el hoy recurrido había practicado tiempo después otro deslinde y obtenido dolosamente Certificado de Título, obviando que contra esa clandestina e ilícita práctica cursaba una litis impugnando la misma persiguiendo su nulidad.*

*De manera pues, que sostener como erradamente lo hicieron el Tribunal de envío y la propia Tercera -sala de la Suprema Corte de Justicia, de que esos eventos procesales conducirían “al mismo resultado”, sería como predecir sin elemento de juicio alguno lo que habría de decidir la jurisdicción*

*apoderada de aquella impugnación, o adentrarse a producir pronunciamientos improprios de una acción en justicia de la que, ni una ni otra jurisdicción, estaban apoderadas.*

*En consecuencia, la tipificación de la violación al derecho de defensa que se denuncia, se encuentra evidentemente caracterizada, sin que se precise de mayores planteamientos. Lo que de por sí amerita la total anulación del fallo que hoy es objeto del presente recurso”.*

*(SIC)*

## **5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

Mediante escrito depositado el veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021), la parte recurrida, señor Nelson Hernández Muñoz, pretende que, de manera principal, se declare inadmisibile el recurso de revisión y, de manera subsidiaria, que se rechace, alegando lo siguiente:

### **NO ADMISION DEL RECURSO**

*En el presente caso se impone el párrafo del artículo 53 de la Ley 137-11, que creó ese importante órgano especializado de la justicia dominicana pues, una vez que los Honorables Jueces que integran ese tribunal conozcan las causales del caso, con toda seguridad no admitirán el recurso que más adelante analizaremos, con lo cual se evitaría que los instanciados entiendan impropriadamente, que el Tribunal Constitucional constituya*



*una cuarta oportunidad para dilucidar sus asuntos de hechos que compete a los tribunales de juicio.*

*Honorables, el artículo 53 de la Ley 137-11, es claro, preciso y expresamente imperativo a fin de establecer cuando procede la admisión de un determinado recurso de revisión constitucional. Analizada las conceptualizaciones que en el citado artículo 53 expuso el legislador, queda claro que el presente recurso de revisión constitucional que se examina no deberá ser admitido, toda vez que las alegadas violaciones argüidas por Constructora Bisonó, constituyen asuntos propios del proceso que fue conocido durante 17 años por la Jurisdicción Inmobiliaria lo que consideró correcto en sus motivaciones la Suprema Corte de Justicia en la sentencia objeto de recurso de revisión.*

*Alega la Recurrente en su pletórico escrito de revisión constitucional, que la sentencia No: 033-2020-SSEN-00761 dictada en fecha 16 de diciembre del año 2020, por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia incurrió en los vicios de: a) Violación al debido proceso y a la tutela judicial efectiva; b) Violación al derecho de propiedad; y c) Transgresión al derecho de defensa. Constructora Bisonó S.A, se auto engaña para convivir en el caos, puesto que, durante 17 años las partes debatieron hasta la saciedad todos los hechos, circunstancias y pruebas documentales que fueron sometidas al riguroso escrutinio de los tribunales de juicio, para que, finalmente, en un acto de sana,*

*prudente y firme administración de justicia, el Tribunal Superior de la Región Norte admitiera, luego de celebrar 7 audiencias, las conclusiones del exponente.*

*Observaréis su Señoría, que en la sentencia No. 201800056 dictada en fecha 26 de marzo del 2018 por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, se describen 33 documentos, desde el folio 177 al folio 182, pretendiendo la hoy Recurrente en revisión sustentar sus absurdos alegatos de supuesto propietario, documentos estos que fueron analizados en la sentencia y contradicho con pruebas documentales y testimoniales aportadas por el exponente.*

*Consta en la página 187, párrafo 13 de la sentencia del Tribunal Superior de Tierras de Santiago que, a solicitud de las partes, sin oposición, el Tribunal Superior de Tierras de Santiago ordenó a la Dirección Nacional de Mensuras realizar una inspección sobre las parcelas 308590426038 y 308590509627 y la 10-Sudb-98 del D.C. 31 del Distrito Nacional de conformidad con sentencia in-voces dictada en fecha 30 de septiembre de 2015. Esta inspección fue ejecutada con la presencia de todas las partes en fecha 3 de diciembre de 2015, haciendo constar dicho organismo técnico en su reporte de inspección de fecha 23 de diciembre de 2015, que la parcela 10-Sudb-98 objeto de litis, estaba ocupada por el señor Baldomero Monegro, por cuenta del señor Nelson Hernández Muñoz, donde existe construida una casa de block.*

*Tal como consideró el Tribunal de en-vío, la posesión del inmueble comprobada por los técnicos de la Dirección Nacional de Mesuras, testigos y comparecientes, determinó la nulidad del deslinde de la parcela IOSubd-98 varias veces referida, lo cual consideró correcto la Suprema Corte de Justicia, transcribiendo en su numeral 12, pág.; 8, 9 y 10 un importante considerando del Tribunal Superior de Tierras de Santiago.*

*Para continuar con el profundo análisis de los medios invocados por Constructora Bisonó en su Recurso de Casación, la Suprema Corte de Justicia en las páginas 10 y 11, de la sentencia objeto de recurso, arriba la siguiente conclusión:*

*“13. Del análisis de la sentencia impugnada en los aspectos planteados esta Tercera Sala ha constatado que, contrario a lo alegado por la parte recurrente, el tribunal a quo expuso de manera clara y completa que el recurrido adquirió del Ingenio Rio Haina mediante acto de venta, de fecha 12 de agosto de 1994, adquirió una porción de terreno de 73,443 metros cuadrados, dentro del ámbito de la parcela Núm. 10, Distrito Catastrar 31, del Distrito Nacional, porción en la que levanto una mejora y sobre la cual mantiene una posesión por más de 26 años.*

*Que, de igual manera, mediante informe de la Dirección General de Mesuras Catastrales, prueba técnica por excelencia para verificar la regularidad o no de los trabajos de campo I,*

*de fecha 23 de diciembre de 2015, el tribunal a quo comprobó que los trabajos técnicos de deslindes llevado a cabo a requerimiento de la parte recurrente fueron realizados sobre una porción que ocupa la parte recurrida y que se superpone con las parcelas resultantes Nos. 308590509627 y 308590426038, Distrito Catastral No. 31, del Distrito Nacional, registrada a favor de la parte recurrida”.*

*Obsérvese que en el párrafo 14, página 11, de la sentencia atacada por ante ese Honorable Tribunal, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que:*

*“14. La jurisprudencia ha establecido que, al realizar los trabajos de medidas, los agrimensores deben respetar las ocupaciones que en el terreno tengan los codueños, conforme establece el artículo 21 de la Ley Núm. 108-05 de Registro Inmobiliario, independientemente del orden en que se hayan deslindado; lo que se verifico que no fue observado en los trabajos de deslinde realizado a requerimiento de la parte hoy recurrente; que en ese sentido, al decidir como lo hizo, el tribunal a quo no ha incurrido en las violación argüidas por la parte recurrente y el medio examinado debe ser desestimado”.*

*Observaréis su señoría, que en los párrafos 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16, páginas 6/12, la Suprema Corte de Justicia respondió con juicioso criterio jurídico, legal, técnico y jurisprudencial, los exuberantes medios de casación de Constructora Bisonó, que,*

*en su irracional Recurso de Revisión Constitucional, repite con vehemencia como si se tratara de un cuarto grado de jurisdicción, todos los argumentos que ya fueron respondidos por la Suprema Corte de Justicia en una magistral motivación. Oportunamente, si lo consideran pertinente, veréis diversas jurisprudencias de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de fechas 3 de julio 2013, sentencia núm. 26, B.J. 1232, 11 de abril del 2012 núm. 38, B.J. 1217 y 14 de enero del 2004, núm. 19, B.J. 1118, relativas a la obligación de los Agrimensores de respetar la posesión de los codueños.*

*El criterio motivacional que sirve de sustento a la sentencia erráticamente atacada por ante ese Tribunal Constitucional y que la Suprema Corte de Justicia ha expuesto en las sentencias que se recogen en los diversos boletines judiciales, se corresponden con otro importante criterio recogido en la obra “Compendio de Jurisprudencia de Tierra, 1990-2000”, del extinto Magistrado, Juan Luperón Vásquez, párrafo 149, cuando respecto de los deslindes establece que:*

*“Deslindes. Agrimensor que no respeta la ocupación de los condueños. Rechazado esos trabajos, para que sean ejecutados nuevamente con arreglo a la ley”. (B. J. 1066, septiembre 1999, pág. 724-25)”.*

*Comprobado está que Constructora Bisonó S.A, pretende relitigar un caso, puesto que, los argumentos desenvueltos ya fueron analizados*

*por ante la jurisdicción de juicio, considerando la Suprema Corte de Justicia que, el Tribunal Superior de Tierras de Santiago, cumplió con las disposiciones de los textos legales referidos pues, la sentencia que fue atacada contiene fundamentos concisos y precisos con los motivos de hechos y de derechos que la sustentan, por lo que, simplemente, como debe ser, procedió a desestimar el recurso de casación, sustentando que, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha “comprobado del estudio de los medios examinados, que se ha hecho una correcta aplicación de la ley, sin incurrir en los vicios denunciados por la parte recurrente, razón por la cual procede rechazar el presente recurso de casación... (ver párrafo 17 de la sentencia recurrida en revisión)”.*

*Honorables, la posesión del Sr. Nelson Hernández Muñoz, comprobada en el informe técnico de la Dirección Nacional de Mensuras ya referido, armoniza con la solicitud de arrendamiento con opción a compra que realizara el señor Nelson Hernández Muñoz, en fecha 25 de abril de 1988, que mereció la aprobación del encargado de la Secretaria de la Comisión de Tierras del Consejo Estatal del Azúcar, según comunicación del 17 de septiembre de 1988, que dicho organismo dirigiera al entonces Consultor Jurídico del CEA, Dr. Augusto César Cano González, para la adquisición de la porción de terreno dentro de la parcela 10, del D.C. del Distrito Nacional, de la cual fue puesto en posesión en fecha 30 de*

marzo de 1989, de conformidad con la Resolución núm. 127-88.

*De esa puesta en posesión se levantó un plano que contiene los rumbos, distancia y azimutes, que la identifican en su ubicación, que se corresponde con el clandestino deslinde que realizó Constructora Bisonó, de donde resultó la espuria parcela 10-Sudb-98, en cuyo levantamiento catastral se establecieron los linderos, área perimetral coincidente con el plano del referido deslinde.*

*Una vez puesto en posesión, Nelson Hernández Muñoz, mediante carta de fecha 27 de junio de 1989, dirigida al coronel EN. Rafael A. Collado, para entonces Director Nacional de Foresta, solicitó el permiso para transportar 150 docenas de tablas de palma desde Bayaguana hasta la sección Hato Nuevo, Colonia Lebrón, Km 22 de la Autopista Duarte, para utilizarla en la construcción de una casita para el guardián que quedaría al cuidado del terreno que posteriormente fue construida de block.*

*Como documentos sustentatorios del derecho de propiedad de Nelson Hernández Muñoz, se adjuntan además de los documentos supra indicados, el acto de compra venta de fecha 12 de agosto de 1994, analizado por el Tribunal de Juicio, así como las aprobaciones del Congreso Nacional, Senado y Cámara de Diputados y el acto de radiación de privilegios, los cuales demuestran, que el Recurrido por mandato expreso de la ley cumplió cabalmente con la disposiciones*

*que regulan la compra a instituciones del Estado.*

*Otro documento interesante es la Certificación expedida en fecha 20 de diciembre de 2004, por el Instituto Agrario Dominicano donde se hace constar que los terrenos asignados al señor Arístides Muñoz López, que luego adquiere Constructora Bisonó S.A, están dentro del Proyecto Agrícola A-C-309, Caballona, distante a más de 10 km de los terrenos vendidos por el Consejo Estatal del Azúcar, al Señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, confirmando que no se trataba de los mismos terrenos, lo que se comprueba por el hecho cierto e inconfundible de que, la Constructora Bisonó deslinda los terrenos ocupados por el señor Nelson Hernández Muñoz, desde su puesta en posesión en fecha 3() de marzo de 1989, violando todas las normativas que rigen los procedimientos de deslindes, y la ley 108-05 de Registro Inmobiliario que derogó la núm. 1542 de Registro de Tierras, de donde resultó la nulidad de la parcela 10-Subd98, del D. C. Núm. 31, del Distrito Nacional.*

*En buen derecho, resulta evidente que el recurso incoado por Constructora Bisonó no debe ser admitido puesto que, de conformidad con la exposición precedente y la disposiciones del artículo 53 de la Ley 137-11, resulta muy peligroso para las futuras generaciones de derecho, y derecho de propiedad como tal, evitando así que el Tribunal Constitucional sea visto como un cuarto grado de jurisdicción, lo cual debe ser*

*evitado a toda costa de conformidad con los precedentes de dicho órgano constitucional, que ha establecido, el siguiente criterio:*

*a) El legislador ha prohibido la revisión de los hechos que han sido ventilados ante los tribunales del ámbito del Poder Judicial, para evitar que el recurso de revisión constitucional de sentencia se convierta en una cuarta instancia; y garantizar la preservación del sistema de justicia y el respeto del principio de seguridad jurídica.*

*b) En los casos, como el de la especie, el Tribunal debe limitarse, según el mencionado texto, a determinar si se produjo o no la violación invocada y si la misma es o no imputable al órgano que dictó la sentencia recurrida “(...) con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar”.*

*De los dos aspectos en que se fundamenta el recurso, analizaremos el que se refiere a la ausencia de motivación de la sentencia, no así el relativo a la violación al derecho de acceso a la información pública, ya que el análisis de esta Última cuestión implica conocer nuevamente los hechos, facultad que le está vedada al Tribunal, según se consagra en el inciso 3.c, del artículo 53 de la referida Ley 137U; además, dicha violación, en la especie, no le es imputable al tribunal, sino al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC).*

## **INADMISIBILIDAD DEL RECURSO**

*En el supuesto e hipotético caso que el Tribunal Constitucional admitiera en su forma el Recurso de Revisión Constitucional, se impone que, por aplicación del artículo 54, numeral 2 de la Ley 137-11, en perfecta armonía con el artículo 97 de la misma ley respecto de los procedimientos de amparo el recurso debe ser declarado inadmisibile, por aplicación del plazo prefijado, toda vez que, Constructora Bisonó debió de notificar su revisión constitucional y documentos en el plazo de 5 días a partir de su depósito en la Secretaria de la Suprema Corte de Justicia, puesto que, habiendo depositado su recurso por ante la Suprema Corte de Justicia, en fecha 19 de febrero de 2021, el mismo fue notificado en fecha 1 de marzo del 2021, mediante el acto No. 12/2021 del Ministerial Ramón Alcántara Jiménez, Alguacil de Estrados de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, violentando así el plazo prefijado que es un asunto de orden público, lo que está conteste con el artículo 44 de la Ley 834 del 15 de julio de 1978.*

## **RECHAZAMIENTO DEL RECURSO**

*Permítasenos que nuestra imaginación vuele al mundo ilusorio de la mente, y pensemos solo como hipótesis que el Tribunal Constitucional desconociera las disposiciones de los artículos 53 y 54.2 de la Ley 137-11, y consecuentemente admitiera en su forma el indicado recurso, y que al*

*mismo tiempo no acogiera la inadmisibilidad planteada, decidiendo conocer el fondo del mismo, en cuyo caso, procedería el rechazamiento del mismo porque, Constructora Bisonó cometió fraude al realizar un deslinde de donde resultó la parcela No. 10-Subd-98, del D.C. No.31, del Distrito Nacional, sin tener la posesión exigida por el Reglamento General de Medidas y la Ley de la materia, declarando en falso.*

*El fraude constituye una acción oprobiosa, maligna y criminal, por lo que ningún Tribunal se prestará nunca a legalizarlo por las consecuencias sociales que tal aptitud implicaría en desmedro de las futuras generaciones, por todo lo cual, interpretando la intención del legislador, en salvaguardar el derecho de propiedad, la Suprema Corte de Justicia se ha hecho eco del socorrido principio de que “El fraude todo lo corrompe”, estableciendo que:*

*CONSIDERANDO, que el delito cometido por el señor Tomás Emilio Coat Durán, ha quedado suficientemente demostrado a través de la sentencia penal antes mencionada, con lo cual resulta evidente, que el señor Tomás Emilio Coat Duran falsificó en el contrato de compraventa, la firma del señor Domingo Antonio Pérez, con el fin de apropiarse del inmueble; que al haber sido suscrito el convenio a través de maniobras fraudulentas, este no puede producir efectos jurídicos válidos a favor del autor del delito, en virtud del adagio jurídico conocido y aceptado desde la*

*época del derecho romano: el fraude lo corrompe todo; que, si bien es cierto, que el señor Tomás Emilio Coat Durán, tenía calidad para contraer el préstamo con el señor Francisco Rafael Guzmán Vásquez, no así para consentir una hipoteca sobre un bien que no le pertenecía pues nunca lo adquirió legalmente, según lo establecido por el artículo 2124 del Código Civil, el cual indicia: “las hipotecas convencionales no pueden consentirse sino por los que tengan capacidad de enajenar los inmuebles que a ellas sometan” (Sentencia No. 890 de fecha 12 de Septiembre del año 2012).*

*“La intención necesaria para caracterizar el fraude, es el propósito deliberado de obtener un beneficio injustificado en perjuicio de otra persona” (B.J. 716, pág. 1489).*

*“El fraude puede ser una reticencia al no informar al tribunal que el terreno no le pertenece al reclamante o en retener documentos” (B.J. 72(), pág. 2495/ B.J. 749, pág. 871/ B.J.829, pág. 2528).*

*El acto fraudulento no produce efecto jurídico válido”. (B.J. 756, Pág. 96, enero de 1974).*

*El exponente está cierto en que, bajo ninguna circunstancia ese Tribunal Constitucional conocerá el fondo del referido recurso; sin embargo, para el improbable caso de que el profuso recurso fuere analizado deben tomarse en consideración troncales documentos, como la certificación expedida por el Instituto Agrario Dominicano*

respecto del asentamiento agrario A-C-3()9, que fue el lugar donde se asentó al Sr. Arístides Muñoz López, documento este que lo corrobora la pieza No. 22, descrito en el folio 176 de la sentencia No. 2018-00056 del Tribunal Superior de Tierra de Santiago contentivo de un plano de levantamiento catastral, reflejándose la distancia que existe entre la anulada parcela 10-Sudb-98, y el proyecto A-C-309, ya referido.

Alega la Constructora Bisonó, que el Sr. Nelson Hernández Muñoz no tenía constancia de título para deslindar, argumento irrelevante que la Suprema Corte de Justicia respondió en la sentencia No. 120, de fecha 6 de marzo del 2013, que caso con envió al Tribunal Superior de Tierras de Santiago la sentencia del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central, sosteniendo lo siguiente:

“Considerando, que los Jueces del Tribunal Superior de Tierras al decidir de la forma en que lo hicieron, desconocieron el verdadero alcance del conflicto, desnaturalizando los hechos y documentos de la litis, ya que como se advierte en el considerando anterior, donde esbozaron su razonamiento para rechazar el recurso, en específico, en el que hablan del examen de los documentos, hacen una descripción del alcance y la causa de la litis que ocupaba a las partes; que los derechos del Sr. Nelson Antonio Hernández en la parcela IO, del Distrito Catastral No. 31, del Distrito Nacional, no se basaba en una posesión con características de saneamiento, sino que este alegaba

que ocupaba una porción de 07 Hs. 34 As. 32 Cs. (116.79) tareas, dentro de dicha parcela, sustentado en una venta de fecha 12 de agosto de 1994 realizada por el propietario originario de la parcela, Consejo Estatal del Azúcar (CEA); lo que implica que, aunque el derecho del recurrente Nelson Antonio Hernández Muñoz no había sido sometido al registro de título, si tenía un derecho sustentado en un contrato de venta con vocación de registro, por cuanto fue producto de un acto convencional con el vendedor, Consejo Estatal del Azúcar (CEA), quien tiene derecho registrados en la parcela”.

Efectivamente, producto de ese acto de compra como posteriormente ocurrió, el Sr. Nelson Hernández Muñoz realiza su deslinde correspondiente, resultando las parcelas 308590509627, matrícula No. 3000134760 y la 308590426038, matrícula No.3000134759. En realidad, ahora resultan dos parcelas porque se aperturó una calle que dividió la porción de terreno de Nelson Hernández Muñoz, tal como figura en los planos de dichas resultantes”. (SIC)

## **6. Escrito de réplica de la parte recurrente en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

El veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021), la parte recurrente, Constructora Bisonó, S. A., depositó ante la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia un escrito titulado *Memoorial de Réplica y Ampliación de Conclusiones*, exponiendo lo siguiente:

*En la página 8, párrafo 20 de su escrito de defensa al presente recurso de revisión, la parte recurrida, con marcadas intenciones de confundir a ese honorable tribunal, pretende poner a cargo de la parte recurrente la obligación de notificar el recurso de revisión de que se trata, cuando tales diligencias las realiza la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia.*

*Alega la parte recurrida, en su afán de rehuir al examen por parte de ese prestigioso Tribunal Constitucional que “...se impone que por aplicación del artículo 54, numeral 2 de la Ley 137-11, en perfecta armonía con el artículo 97 de la misma ley respecto de los procedimientos de amparo el recurso debe ser declarado inadmisibles, por aplicación del plazo prefijado, toda vez que, Constructora Bisonó debió de notificar su revisión constitucional y documentos en el plazo de 5 días a partir de su depósito en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, puesto que habiendo depositado su recurso por ante la Suprema Corte de Justicia, en fecha 19 de febrero de 2021, el mismo fue notificado en fecha 1 de marzo del 2021, mediante el acto No. 12/2021 del Ministerial Ramón Alcántara, violentando así el plazo prefijado que es un asunto de orden público, o que está conteste con el Art. 44 de la Ley 834 del 15 de julio de 1978”.*

*Semejante argumento pone en evidencia que la parte recurrida ignora que en el Art. 54.2 de la Ley Núm. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales no se indica a cargo de quién*

*está la obligación procesal de notificar el recurso, por lo cual se verifica una tácita intención del legislador de no poner a cargo de las partes las diligencias procesales relacionadas a dichos recursos de revisión.*

*Pero para aclarar cualquier duda en tomo a ese tema, el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia Núm. TC/0038/12 del 13 de septiembre del 2012 es enfático al expresar:*

*“Dicho recurso, depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecisiete (17) de febrero del dos mil doce (2012), no ha sido hasta la fecha notificado al recurrido; a pesar de que el plazo para efectuar dicha notificación es de cinco (5) días, según el artículo 54.2 de la referida Ley 137-11, que dispone lo siguiente:*

*“b) El escrito contentivo del recurso se notificará a las partes que participaron en el proceso resuelto mediante la sentencia recurrida, en un plazo no mayor de cinco días a partir de la fecha de su depósito”.*

*c) En el referido texto no se indica a cargo de quién está la obligación procesal de notificar el recurso, sin embargo, tratándose de un recurso de revisión constitucional y, en consecuencia, de orden público, es de rigor que dicha actuación procesal la realice la secretaría del tribunal que dictó la sentencia recurrida”.*

*Efectivamente, la parte recurrente, al notar que la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia no cumplía con su*



*deber de notificación, y en atención a lo que dispone el Art. 54.4 de la Ley Núm. 137-11, diligenció el referido trámite, en aras de que la revisión sea conocida con la celeridad que requiere el control de la constitucionalidad. La parte recurrida, Nelson Antonio Hernández Muñoz, fue notificada del recurso de revisión de que se trata y consecuentemente, produjo un escrito de defensa en fecha 26 de marzo de 2021, el cual estamos rebatiendo mediante el presente memorial de réplica y ampliación de conclusiones, motivos por los cuales solicitamos que el medio de inadmisión promovido por dicha parte sea rechazado por ese Tribunal Constitucional, dado que no se le producido indefensión y, muy especialmente, porque al no estar a cargo de las partes la referida notificación, mal haría esa honorable corporación deducir una falta en nuestro perjuicio, cuando la obligación de notificación le corresponde a la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, como ya expresamos.*

*En lo que respecta a la caducidad, en materia especial de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales el plazo para la interposición del recurso resulta corno sigue: “El recurso se interpondrá mediante escrito motivado depositado en la Secretaría del Tribunal que dictó la sentencia recurrida, en un plazo no mayor de treinta días a partir de la notificación de la sentencia”.*

*A que la notificación de la decisión recurrida se hizo mediante Acto No.13/2021, de fecha 19 de enero*

*del año 2021, instrumentado por el ministerial Luis Manuel Estrella Hidalgo, Alguacil de Estrados de la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, comenzando a correr el plazo el día 19 de enero y terminando el día 19 de febrero del 2021 del presente año, de lo que resulta que el presente recurso está siendo incoado en tiempo hábil, tras haber sido depositado en la Secretaría de la suprema Corte de Justicia el 19/02/2021. Además sobre este plazo el Tribunal Constitucional en su Sentencia Núm. TC/0143/15 expresó: “Este plazo del referido artículo debe ser computado de conformidad con lo establecido en el artículo 1033 del Código de Procedimiento Civil, lo cual aplica en este caso, en virtud del principio de supletoriedad. En efecto, el indicado artículo establece: “El día de la notificación y el del vencimiento no se contarán en el término general fijado por los aplazamientos, las citaciones, intimaciones y otros actos hechos a persona o domicilio”, de lo que se infiere que el plazo debe considerarse como franco y calendario...”.*

*El recurso de revisión constitucional procede, según lo establecen el artículo 277 de la Constitución y el 53 de la Ley núm. 137-11, contra las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada después de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010). En el presente caso, resulta manifiesto que se cumple el indicado requisito, en razón de que la decisión recurrida fue*

*dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).*

*En el artículo 53 de la Ley núm. 137-11 se establece que el recurso de revisión procede: 1) cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza; 2) cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional y 3) cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental.*

*La razón social CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A. fundamenta su recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales en la violación al artículo 53.2 de la Ley núm. 137-11, en el sentido de que la sentencia impugnada viola el precedente del Tribunal Constitucional contenido en su Sentencia TC/0093/15, del siete (7) de mayo de dos mil quince (2015), respecto del siguiente pronunciamiento:*

*De modo tal que en el “Sistema Torrens” el registro del inmueble en el Registro de Títulos correspondiente hace de fe pública la información contenida en el mismo. i. De igual manera, es importante recordar el Principio IV y el Principio V de la referida ley núm. 108-05, los cuales establecen, respectivamente: “Todo derecho registrado de conformidad con la presente Ley es imprescriptible y goza de la protección y garantía absoluta del Estado”; y “En relación con derechos registrados, ningún acuerdo*

*entre las partes está por encima de esta Ley de Registro Inmobiliario”. j. Son estos principios y definiciones que han fundamentado, dentro de la jurisprudencia de la República Dominicana, al prioritario beneficio que tiene el “tercero adquirente oneroso de buena fe”, con respecto a los inmuebles registrados. k. En efecto, el Estado ha buscado avalar la eficacia del “Sistema Torrens” —en específico el principio de publicidad y de legitimidad— garantizando que la persona que adquiriera un bien inmueble de manera onerosa y con buena fe —la cual se presume— pueda disfrutar de su derecho de propiedad, no obstante, los problemas que el referido bien pueda tener”.*

*En efecto, el caso que fue resuelto mediante la referida Sentencia Núm. TC/0093/15, versó sobre la protección que debe garantizarse al tercer adquirente de buena fe y a título oneroso, tal cual como se discute en el caso que nos ocupa, pues CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A. (compradora), suscribió un contrato de compraventa- e hipoteca el 1ro. de julio de 2004, con la ASOCIACIÓN LA NACIONAL DE AHORROS Y PRÉSTAMOS PARA LA VIVIENDA (acreedora) y el señor ARISTIDES MUÑOZ LÓPEZ (vendedor). En tal sentido, solicitamos admitir el presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, por la causal consignada en el numeral 2 del artículo 53 de la Ley núm. 137-11, en lo atinente a la violación del precedente del Tribunal Constitucional.*

*Por tales motivos, y contrario a lo alegado por la parte recurrida en su escrito de defensa, en el sentido de que el Tribunal Constitucional inadmita el presente recurso bajo el mero alegato de que “las violaciones argüidas por Constructora Bisonó, constituyen asuntos propios del proceso que fue conocido durante 17 años por la jurisdicción inmobiliaria...”, el presente recurso se sustenta en dos causales de las establecidas en el artículo 53 de la Ley Núm. 137-11, todo lo cual podrá ser comprobado por ese alto tribunal.*

*Además, el presente recurso de revisión de decisión jurisdiccional se fundamenta en el numeral 3 del artículo 53 antes citado, es decir, que en la especie, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia violó, en desmedro de la parte recurrente, los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, principios de igualdad procesal, el derecho de defensa, falta de motivación de la sentencia, así como violación al derecho de propiedad, del modo en que expondremos y probaremos más adelante.*

*La Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales también establece que cuando el recurso de revisión constitucional está fundamentado en la causal indicada deben cumplirse las condiciones previstas en el mencionado artículo 53, las cuales son las siguientes:*

*a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien*

*invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma; b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada; c) 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 el Tribunal Constitucional no podrá revisar.*

*En este sentido, el Tribunal Constitucional podrá comprobar que el primero de los requisitos se cumple, ya que el recurrente planteó a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, mediante su recurso de casación, los yerros y violaciones que han tenido que serle presentados a este órgano de justicia constitucional especializado, al haber sido ignorados tanto por el Tribunal de Tierras del Departamento Norte como por la Suprema Corte de Justicia, lo cual puede comprobarse con la simple lectura de los legajos y piezas que conforman el expediente de que se trata. En adición, cabría recordar que mediante sentencia TC/( )057/12, de fecha dos (2) de noviembre de dos mil doce (2012), reiterado mediante Sentencia Núm. TC/0039/13 del 15 de marzo de 2013, ese Tribunal dispuso que este requisito es inexigible cuando la lesión cuya reparación se reclama, la ha producido una decisión judicial que, como la que es objeto del presente recurso, pone fin al proceso, por lo que la parte recurrente no ha tenido, en términos*

*procesales, oportunidad para presentar el referido reclamo. Estamos denunciando, entre otras cosas, que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia violó un precedente del Tribunal Constitucional al fallar el recurso de casación que habíamos interpuesto.*

*El segundo de los requisitos también se cumple, porque las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia no son susceptibles de recursos en el ámbito del Poder Judicial. También, el tercero de los requisitos se cumple, igualmente, ya que en la especie las violaciones que invocamos, solo pueden ser cometidas por el juez o tribunal apoderado del caso, en la medida que es el garante del debido proceso y de los derechos fundamentales de las personas.*

*Finalmente, la admisibilidad del recurso de revisión constitucional está condicionada, además, a que exista especial transcendencia o relevancia constitucional, según el párrafo del mencionado artículo 53 de la Ley núm. 137-11, lo cual se deduce de las infracciones de rango constitucional en las que ha incurrido la Suprema Corte de justicia en perjuicio de la recurrente CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A., que ameritan ser urgentemente subsanadas y lo que ello representaría para el afianzamiento del principio de la seguridad jurídica en torno al derecho de propiedad en la República Dominicana. Además, el presente caso le permitirá a ese honorable tribunal continuar su labor de eficiente control respecto de la*

*vinculatoriedad del precedente constitucional por parte de los tribunales del orden judicial.*

#### ***SOBRE LA CAUSAL PREVISTA EN EL ART. 53.2 DE LA LEY NÚM. 137-11. LA SENTENCIA RECURRIDA VIOLA PRECEDENTES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL***

*Tanto la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia como el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, al dictar sus Sentencias Núm. 033-2020-SSSEN-00761 del 16 de diciembre de 2020 y 201800056 del 26 de marzo de 2018, respectivamente, violentaron el carácter vinculante de las decisiones que dicta el Tribunal Constitucional.*

*Tal vulneración se produce a pesar de que una de las más destacables novedades de la Constitución dominicana de 2010 consiste en haber creado al Tribunal Constitucional para “garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales”, estableciéndose en su artículo 184 que “Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado...”.*

*También, la Ley No. 137-11 del 13 de junio de 2011, dispone en el Art. 7.18 el principio de vinculatoriedad de las sentencias del Tribunal Constitucional, como uno de los ejes cardinales del sistema de justicia*

*constitucional. Justamente, el Art. 7.13 de la indicada ley dispone: “Vinculatoriedad. Las decisiones del Tribunal Constitucional y las interpretaciones que adoptan o hagan los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”.*

*Estos textos, los cuales fijan las bases normativas del precedente constitucional vinculante, se corresponden con la posición institucional de ese Tribunal Constitucional, en su condición de máxima instancia de interpretación de la Constitución. Así, contrario a lo que ocurre con la cosa juzgada en las sentencias de los tribunales del orden judicial, los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional se extienden más allá del caso concreto decidido, vinculando en casos futuros a todos los Poderes Públicos y órganos del Estado, pues de otro modo no podría cumplir de manera adecuada y equilibrada las funciones que le son propias.*

*Este efecto vinculante consiste en la obligación de respetar y acatar lo establecido en la sentencia constitucional, lo cual no solo comprende el cumplimiento del mandato que tales decisiones puedan dirigir a una autoridad, sino también el sometimiento de todos los poderes públicos y órganos del Estado a las consecuencias jurídicas del pronunciamiento. Por el efecto erga omnes quedan incluidos los particulares y el propio Tribunal Constitucional.*

*Siendo la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, sendas cortes pertenecientes a un poder público, específicamente al Poder Judicial, han debido acatar el precedente del Tribunal Constitucional sentado inicialmente en la Sentencia Núm. TC/0093/15, del 7 de mayo de 2015 y reiterado en las Sentencias Núm. TC/0594/17 y TC/0185/19, del 2 de noviembre de 2017 y del 25 de junio de 2019, respectivamente, los cuales se contraen a establecer que los adquirientes a título oneroso y de buena fe deben ser protegidos, para garantizar la confiabilidad y eficacia del sistema, así como para dar seguridad jurídica a las operaciones inmobiliarias.*

*Además, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia no sólo violó precedentes del Tribunal Constitucional, sino también sus propios pronunciamientos, dado que existe una consolidada jurisprudencia relativa a la protección especial que debe serle proveída al tercer adquirente de buena y a título oneroso, lo cual fue ignorado por el alto tribunal del Poder Judicial, sin que se ofrecieran los motivos para no garantizar la protección.*

*Bástenos referimos a la Sentencia Núm. 127 del 9 de noviembre de 2016, dictada por Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, en la cual expresó lo siguiente: “Considerando: que es criterio constante de estas S.R., que, cuando un tercero adquiere a título oneroso un inmueble o derechos en el mismo, después*

*de haberse expedido los certificados de títulos correspondientes a favor de sus causantes, se trata de un tercer adquirente de buena fe, ya que lo hizo a cambio de una suma de dinero pagada de conformidad con lo prescrito por los artículos 1116 y 2268 del Código Civil; que la buena fe se presume siempre hasta prueba en contrario”.*

*La CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A., durante todo el proceso suministró pruebas para que los tribunales del orden judicial aplicaran en la especie la figura del tercer adquirente a título oneroso y de buena fe, por cuanto había adquirido la propiedad inmobiliaria de la persona a cuyo nombre estaba registrado el inmueble, saldando de manera total o regular el costo convenido, procediendo posteriormente a su inscripción ante el Registro de Títulos correspondiente. Efectivamente, en fecha 1ro. de julio de 2004, la CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A. habla suscrito un contrato de compraventa- e hipoteca, con la ASOCIACIÓN LA NACIONAL DE AHORROS Y PRÉSTAMOS PARA LA VIVIENDA (acreedora) y el señor ARISTIDES MUÑOZ LÓPEZ (vendedor). La propiedad estaba amparada en la certificación del Registro de Títulos del Distrito Nacional del 2 de marzo de 2004, que da constancia de que el Ing. Arístides Muñoz López, es propietario de una porción de terreno con una extensión superficial de 07 hectáreas, 16 áreas y 90 centiáreas equivalentes a 71,690.00 M2 (114 tareas), dentro del ámbito de la parcela No. 10 del Distrito Catastral No. 31 del Distrito*

*Nacional; en donde consta que dicho inmueble se encuentra libre de cargas y gravámenes (Libro No. 1278, Folio No. 161, Hoja No. 116).*

*El derecho de propiedad de la citada porción de terreno dentro de la referida parcela No. 10, fue transferido a favor de la hoy parte recurrente e inscrito en el Registro de Títulos del Distrito Nacional el 13 de julio de 2004, bajo el No. 867, Folio 217 de Libro No. 226, la cual fue ejecutada el 7 de septiembre del 2004, lo que permitió al Registrador de Títulos del Distrito Nacional, en fecha 7 de septiembre de 2004, expedir Constancia Anotada en el Certificado de Título No. 63-1033 a nombre de CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A., confirmado por certificación de dicho Registro de Títulos el 19 de septiembre de 2004, motivos por los cuales es un tercero que cumple con todos los requisitos para ser protegido su derecho de propiedad.*

*Cabe destacar, que en su Sentencia Núm. TC/0093/15 ese honorable Tribunal Constitucional afirmó: “o. En la especie, la sentencia recurrida —que a su vez validó los argumentos del Tribunal Superior de Tierras, Departamento Central—, afirmó que procedía aplicar la figura de “tercero adquirente de buena fe”, puesto que los señores Víctor M. Dacal y Sarah Estela Lebrón de Daca/ habían adquirido la propiedad inmobiliaria de la persona a cuyo nombre estaba registrado el inmueble, .saldando de manera total o regular el costo convenido, y procediendo posteriormente a*

su inscripción ante el Registro de Títulos correspondiente.

*Vale la pena enfatizar que entre las exigencias del sistema registral dominicano para que se configure la condición de “temer de buena fe a título oneroso” o tercero registral, es indispensable que quien invoque tal condición haya inscrito su derecho, toda vez que la legitimidad del titular del derecho la otorga el registro o inscripción en el libro de la oficina registral. Además, en la especie, no se probó la mala fe ni que la adquisición no fue a título oneroso”.*

*Como puede apreciarse, de la lectura de los párrafos o y p de la referida Sentencia Núm. TC/0093/15, resulta incontrovertible que están configurados los requisitos que dispone el sistema registral nacional para que nuestra representada, CONSTRICTORA BISONÓ, C. por A. le sea aplicada la condición de tercer adquirente a título oneroso y de buena fe y que sus derechos inmobiliarios sean garantizados por el Estado, por disposición de ese Tribunal Constitucional, a través de la sentencia que, conforme a la Constitución y a la ley, tendrá a bien dictar.*

*En su Sentencia Núm. 033-2020-SS-EN-00761 del 16 de diciembre de 2020, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia lejos de examinar los planteamientos formulados por la hoy parte recurrente, ignoró la calidad de tercer adquirente a título oneroso y de buena fe que posee la CONSTRICTORA BISONÓ, C.*

*por A., y sustentándose en una alegada superposición de parcelas, desestimó los medios invocados por esta en casación y, consecuentemente, rechazó dicho recurso, violando con ello su derecho de propiedad.*

*Es de importancia nodal, llamar la atención de ese Tribunal Constitucional respecto de lo decidido en su Sentencia Núm. TC/0085/19 del 25 de junio de 2019, de modo que pueda comprobarse que el plano fáctico en que se produjo dicha protección es idéntico al del presente caso. En la referida decisión dejó sentado que: “o. Como se aprecia entre la sentencia recurrida en este caso (Sentencia núm. 164) manifiesta un criterio contrario al sostenido en la Sentencia núm. 30, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), así como en la Sentencia TC/0093/15 de este tribunal constitucional. En la primera, se niega la protección del Banco Dominicano del Progreso, S. A. — Banco Múltiple, no obstante ser terceros adquirentes de buena fe y a título oneroso, atendiendo a que la sustentación técnica de su certificado de título, se superpone en otra previamente existente.*

*Continúa diciendo el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia Núm. TC/0185/19: “u. Se recuerda que los jueces gozan de una facultad discrecional de apreciar los hechos y valorar las pruebas, de acuerdo con la realidad de cada caso, conforme al Derecho; sin embargo, están obligados a respetar su propia jurisprudencia y*

los precedentes vinculantes dimanados del Tribunal Constitucional, conforme las disposiciones del artículo 184 de la Constitución dominicana, para así garantizar el derecho a la igualdad y al principio de seguridad jurídica”.

Por lo anteriormente expuesto, ese Tribunal Constitucional puede comprobar que en la especie, procede acoger el medio invocado por la recurrente CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A., dado que el cuadro fáctico en el caso que dio como resultado la Sentencia Núm. TC/0185/19, guardan relación con los hechos acaecidos en el asunto que nos ocupa, razón por la cual se configura a cargo de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, tanto la violación del auto precedente, como del precedente vertical; de ahí, que en aplicación del principio de igualdad procesal, el Tribunal Constitucional tenga a bien acoger el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional y, en consecuencia, ANULAR la Sentencia Núm. 033-2020SEN-00761 del 16 de diciembre de 2020.

#### ***SOBRE LA CAUSAL PREVISTA EN EL ART. 52.3 DE LA LEY NÚM. 137-11.***

*La sentencia recurrida adolece de falta de motivación al cambio de precedente y, subsecuentemente, contiene violación al principio de igualdad y seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso (Arts. 39, 68, 69 y 184 de la Constitución).*

*La parte recurrida alega en su escrito de defensa frente al presente recurso de revisión, “que la Suprema Corte de Justicia respondió con juicioso criterio legal, técnico y jurisprudencial, los exuberantes medios de casación de CONSTRUCTORA BISOIVÓ, C. por A., que en su irracional Recurso de Revisión Constitucional, repite con vehemencia como si se tratara de un cuarto grado de jurisdicción...” (párrafo 11, p. 5 del escrito de defensa). Nada más falso que semejante aseveración. Como se habrá advertido, estamos invocando no meros hechos, sino violación a precedentes del Tribunal Constitucional y también a derechos y garantías fundamentales, y tales violaciones tienen su origen en unos hechos juzgados por los tribunales del orden judicial, razón por la cual la parte recurrente no debe soslayarlos, máxime cuando del plano fáctico del presente caso se han deducido unas consecuencias jurídicas espantosas, que han dejado en un limbo jurídico a CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A., despojándola de su derecho de propiedad.*

*Alega la parte recurrida, “que la sentencia que fue atacada contiene fundamentos concisos y precisos con los motivos de hecho y de derechos que la sustentan...” (párrafo 13, p.6 del escrito). Empero, al violentar los precedentes del Tribunal Constitucional, como quedó demostrado en el acápite anterior, no ofreció los motivos por los cuales niega la protección de CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A., no obstante ser terceros adquirentes de buena fe y a título oneroso, atendiendo*



*a que la sustentación técnica de su certificado de título se superpone a las parcelas registradas, con posterioridad al registro de la parte recurrente a favor de la parte recurrida.*

*En este aspecto invitamos a los honorables jueces constitucionales a verificar lo decidido en la Sentencias Núm. TC/0093/15, del 7 de mayo de 2015, y reiterado en las Sentencias Núm. TC/0594/17 y TC/0185/19, del 2 de noviembre de 2017 y del 25 de junio de 2019, respectivamente, que versan en torno a la figura del tercer adquirente oneroso y de buena fe, y comprobar que en ninguna parte de la sentencia recurrida constan motivaciones que justifiquen su inobservancia al criterio que sobre tal materia ha sentado esa corporación.*

*También se precisa comprobar, que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia no atendió a la necesaria labor nomofiláctica y de unificación de la jurisprudencia nacional que está llamada a realizar, a) desatender en la especie el criterio jurisprudencial consolidado por ella misma sobre el tercer adquirente oneroso y de buena fe, pues se comprobó que la adquisición del inmueble de que se trata, fue obtenido por CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A. fruto de una transacción lícita y de buena fe.*

*Esa misma Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha juzgado en su Sentencia Núm. 166 del 29 de abril de 2015 que: “...dado el hecho que esas ventas generaron otras, las cuales adquirieron la categoría de*

*terceros adquirentes a títulos onerosos y de buena fe hay que convenir que se hace aplicable en lo referente a los últimos adquirentes lo consagrado en los artículos 174 y 192 de la Ley 1542 de Registro de Tierras, de donde se extrae que tomando en cuenta el tratamiento especial que la Ley le reserva a todas las personas que adquieren en virtud de un Certificado de Título, donde no figure ningún tipo de anotación y que cumpla con las condiciones requeridas para su expedición, hay que convenir que todas las operaciones que cumplen con esos requisitos deben ser mantenidas con todo su valor jurídico. Sin embargo, esta Corte de Casación ha podido observar. luego de un análisis a la sentencia impugnada que en dicho considerando ni en otra parte de la sentencia se haya establecido que dicha compañía es un tercer adquirente de buena fe, y en su ordinal Décimo Segundo ordena la nulidad de los aportes en naturaleza hechos la referida compañía de donde se deriva una falta de base legal. en consecuencia, procede casar este aspecto de la sentencia impugnada”.*

*Igualmente, en la Sentencia Núm. 30 del 21 de diciembre de 2012, la propia Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia pronunció: “que no obstante al Tribunal a-quo haber llegado a esa confirmación, se desvía de las esencias de los principios que rigen la materia inmobiliaria especializada de que se trata, por cuanto no tomó en cuenta que en materia de inmuebles registrados no rigen totalmente los principios del derecho común en*

*cuanto al fraude; que en la materia de inmuebles registrados el tercer adquirente a título oneroso y de buena fe es la figura jurídica fundamental del sistema inmobiliario registrado; que los terceros adquirentes a título oneroso y de buena fe tienen que ser protegidos, para garantizar la confiabilidad y eficacia del sistema. así como para darle seguridad jurídica a las operaciones inmobiliarias”.*

*De lo anterior se desprende que en la sentencia dictada en ocasión del presente caso expresa un criterio totalmente distinto al sostenido tanto en sentencias del Tribunal Constitucional (Sentencias Núm. TC/0093/15, del 7 de mayo de 2015, y reiterado en las Sentencias Núm. TC/0594/17 y TC/0185/19, del 2 de noviembre de 2017 y del 25 de junio de 2019, respectivamente), como en decisiones de la propia Tercera Sala, con lo cual se materializa violación a garantías fundamentales como la correcta motivación de la sentencia y al principio de igualdad procesal.*

*La sentencia que da lugar a este recurso, así como la dictada por el Tribunal Superior de Tierras Departamento Norte, no retuvieron ningún medio o elemento de prueba para aniquilar la presunción de buena fe, a tal punto que brilla por su ausencia en ambas decisiones, toda referencia al conocimiento de que CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A. había suscrito un contrato de compraventa- e hipoteca el 1ro. de julio de 2004, con la ASOCIACIÓN LA NACIONAL DE AHORROS Y PRÉSTAMOS*

*PARA LA VIVIENDA (acreedora) Y el señor ARISTIDES MUÑOZ LÓPEZ (vendedor).*

*En la Sentencia Núm. TC/0185/19 del 25 de junio de 2019, ese Tribunal Constitucional, al juzgar un caso idéntico al que da origen al presente recurso de revisión determinó: “s. Como se advierte, la Suprema Corte de Justicia ha dictado —tanto en Salas Reunidas como en la Primera Sala—, diversas sentencias que, además de ser cónsonas con el criterio jurisprudencial vinculante contenido en la Sentencia TC/0093/15, son contrarias a lo decidido en la sentencia recurrida —Sentencia núm. 164—, donde tal condición de tercero adquirente de buena fe no se le ha reconocido a la parte recurrente, Banco Dominicano del Progreso, S. A. — Banco Múltiple, no obstante advertirse que, en principio, cumple con los requisitos de buena fe, de onerosidad y registro previo de su derecho. t. Y es que, en tales circunstancias, se verifica que la corte de casación no cumple con su deber de unificar la jurisprudencia nacional, que se logra al ejercer su función nomofiláctica consistente en determinar si la ley ha sido bien o mal aplicada. Estas funciones no se garantizan en la especie, en vista de los criterios divergentes que se ha adoptado la Suprema Corte de Justicia, en sus distintos órganos jurisdiccionales, respecto a los terceros adquirentes de buena fe y a título onerosa. v. motivos suficientes y pertinentes para ello, lo cual implica exponer con claridad y precisión*

*las razones que lo justifican. w. En este caso, la decisión adoptada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia no ha estado precedida de cambio relevante y sustancial en la norma aplicable, sin que se ofreciesen motivos para que se justifique el cambio jurisprudencial asumido ni —mucho menos— se ha precisado la eventual no aplicabilidad del antes citado precedente de este Tribunal Constitucional”.*

*Resulta evidente que en la especie, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha desconocido el indicado criterio del Tribunal Constitucional y sus propios criterios, sin una debida justificación, máxime cuando la cuestión decidida guarda similitud con el presente caso, en lo que concierne, particularmente, al problema jurídico planteado, cuestiones constitucionales, hechos del caso y norma juzgada.*

*Es generalmente admitido que un tribunal pueda apartarse de sus precedentes, siempre y cuando ofrezca una fundamentación suficiente y razonable de su conversión jurisprudencial, lo cual se deriva de la propia dinámica jurídica que constituye la evolución en la ‘interpretación y la aplicación del derecho; que aun cuando en esta materia el precedente judicial no tiene un carácter vinculante, los principios de imparcialidad, razonabilidad, equidad, justicia e igualdad inherente a la función judicial implican que, todo cambio del criterio habitual de un tribunal, incluida la Corte de Casación, debe*

*estar debidamente motivado de manera razonable, razonada y destinada a ser mantenida con cierta continuidad y con fundamento en motivos -jurídicos objetivos, lo cual obviamente no fue observado por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia al dictar su Sentencia Núm. 033-2020-SSEN-00761 del 16 de diciembre de 2020.*

*Respecto a la falta de motivación de las decisiones judiciales, mediante la emblemática Sentencia TC/0009/13, del once (11) de febrero de dos mil trece (2013), ese colegiado instauró el test de la debida motivación en los siguientes términos:*

*“...el cabal cumplimiento del deber de motivación de las sentencias que incumbe a los tribunales del orden judicial requiere: a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones; b. Exponer de forma concreta y precisa ‘cómo «se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar; c. Manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada; d. Evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción; y e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional”.*

*Por consiguiente, al no justificarse en la especie los fundamentos de la Sentencia Núm. 033-2020-SSEN-00761 del 16 de diciembre de 2020, en cuanto al cambio jurisprudencial, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia no satisfizo ninguna de las pautas generales de motivación anteriormente transcritas, :que conforman el test de la debida motivación formulado por ese honorable Tribunal Constitucional, de lo cual se desprende el rechazo a las conclusiones vertidas por la parte recurrida en su escrito de defensa, la necesaria anulación de la sentencia y su posterior remisión al tribunal que la dictó, para para los fines establecidos en el numeral 10, del artículo 54 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*En cuanto a la violación al principio de igualdad y de seguridad jurídica, previstos en los Arts. 39 y 110 de la Carta Sustantiva, el Tribunal Constitucional ha sido consistente, en el sentido de que el valor de la continuidad del criterio jurisprudencial radica en que la variación del mismo, sin una debida justificación, constituye una violación a los principios de igualdad y de seguridad jurídica (Sentencia Núm. TC/0094/13 del 4 de junio de 2013); también se vulneran los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso de la hoy recurrente (Sentencia Núm. TC/0148/19).*

*En esa misma línea de pensamiento, el desconocimiento al principio de*

*seguridad jurídica radica en que los recurrentes obtuvieron un resultado distinto al razonablemente previsible, en el sentido de que siendo su caso igual a aquellos en que, de manera reiterada, se había protegido los derechos del tercer adquirente oneroso y de buena fe, lo normal era que esperaran que corriera la misma suerte, es decir, que protegieran la CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A.*

*Como adujimos precedentemente, también se viola en [a sentencia recurrida el principio de igualdad y no discriminación (Art. 39 CRD), al no haber recibido la CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A. un trato igualitario frente a la identidad de circunstancias. Sobre el particular el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. TC/0339/14, dictada 22 de diciembre de 2014, estableció:*

*“...cabe destacar que el principio de igualdad se expresa a través del derecho a recibir un trato igualitario frente a la identidad de circunstancias. El principio de igualdad en la ley se traduce para la autoridad legislativa en la obligación de tratar idénticamente situaciones que puedan quedar expresadas en el contexto del apotegma “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”.*

*Por tales motivos, dignos y probos magistrados del Tribunal Constitucional, la parte recurrente os solicita, muy ponderadamente, rechazar las conclusiones promovidas por la parte recurrida en su escrito de defensa frente al presente recurso de revisión*

*de decisión jurisdiccional, en el sentido que estaríamos pretendiendo “relitigar un caso” (párrafo 13. p. 6 del escrito de defensa), muy especialmente cuando ha quedado demostrado que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia al juzgar como lo hizo, incurrió en violación al deber de motivación que era de rigor al producir un cambio de precedente, todo lo cual, consecuentemente, vulnera en perjuicio de nuestra representada, CONSTRUCTORA BISCNÓ, C. por A., [os principios de igualdad y seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso, por lo que procede la anulación de la sentencia atacada.*

*Falta de motivación al no responder los medios del memorial de casación a pesar de haberlos transcrito en la sentencia recurrida (violación al debido proceso y tutela judicial efectiva. Art. 69 de la Constitución).*

*Pero el vicio de falta de motivación en que ha incurrido la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia no solo ha consistido en desconocer los precedentes del Tribunal Constitucional, sino que la sentencia recurrida tampoco tiene el contenido necesario para satisfacer la obligación de motivación, como parte de la sujeción a la garantía constitucional del debido proceso, conforme lo dispone la mencionada Sentencia Núm. TC/0009/2013, precedente reiterado en TC/0017/2013, TC/0187/13, TC/0077/14, TC/0090/14, TC/0186/17, TC/0385/19, entre muchas otras hasta nuestros días. A*

*seguidas, nos proponemos demostrar cuán equivocada está la parte recurrida, cuando afirma en su escrito de defensa “que la sentencia que fue atacada contiene fundamentos concisos y precisos con los motivos de hechos y derechos que la sustentan...”*

*Obsérvese, honorables jueces constitucionales que a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia fe bastaron los párrafos 13 y 14 de su “magistral” sentencia para determinar que el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte no incurrió en las violaciones denunciadas y para hacerlo solo hizo énfasis en lo respondido por los jueces de segundo grado, pero sin contestar cada uno de los motivos integrantes del primer medio de casación relativos a inconsistencia de motivos, desnaturalización de los hechos de la causa y falta de base legal. Violación al debido proceso. Un resumen antojadizo de dicho medio lo transcribió en el párrafo 10, siendo suficiente para desestimarlos mediante las fórmulas genéricas “contrario a lo alegado por la parte recurrente”, “el tribunal a quo actuó correctamente” y enfatizando los motivos del tribunal de segundo grado, sin entrar, como era de rigor, al análisis de éstos, de ahí que no fueran contestados íntegramente, lo cual equivale a insuficiencia de motivación.*

*Aun más, al resumir los agravios invocados en su primer medio por la hoy parte recurrente, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia no sólo suprimió las articulaciones invocadas sino que omitió coyunturales comportamientos adoptados por el tribunal*

*de envió al momento de estatuir, lo cual le facilitó más todavía omitir respuesta a tan graves denuncias que se hicieron contra la actuación dela Segunda Sala del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, e inscribirse en las mismas tendencias contraventoras en que se orientó el referido tribunal de segundo grado. Al no hacerse precisiones del por qué no fueron desarrollados los medios casacionales, no se cumplió tampoco con el segundo requisito del referido test de la debida motivación, como podrá comprobar ese Honorable Tribunal.*

*Así, descartaron referirse al atendible hecho de que CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A., es la propietaria de los terrenos deslindados en la parcela 10 del Distrito Catastral Núm. 31 del Distrito Nacional, de lo cual surgió la parcela No. 10-subd.98, siendo harto sabido que a los terrenos registrados provistos de sus correspondientes certificados de títulos le son oponibles a todo el mundo y no se pueden atacar sin la titularidad de derechos registrados. Sin embargo, se ha permitido a la contraparte ser tratado como “condueño”, cuando tal calidad no la tenía al momento de los trabajos de deslinde, razón por la cual es absolutamente irracional el párrafo 14 de la sentencia recurrida.*

*Sobre la motivación de las sentencias, ese Tribunal Constitucional formuló el test de la debida motivación en la referida sentencia TC/0009/13, posición que fue reiterada, entre otras decisiones, en la Sentencia*

*TC/0186/17, del siete (7) de abril de dos mil diecisiete (2017).*

*Además, en la Sentencia TC/0090/14 del 26 de mayo de 2014 el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la necesidad de que los tribunales respondan a las conclusiones de las partes, lo cual no satisface la Suprema Corte de Justicia con solo transcribir y enfatizar los motivos dados en la sentencia de segundo grado, sino que era su obligación contestar los medios planteados en el memorial de casación y que transcribe, aunque caprichosamente, la sentencia en el aludido párrafo 10. De modo que es verificable que el tribunal a quo no dio contestó ni dio solución concreta a ninguno de los medios que le fueron propuestos, ignorándolos por completo como si la CONSTRUCTORA BISONÓ y su memorial de casación<sup>9</sup> fuesen invisibles, lo que revela falta de fundamentación de la sentencia recurrida.*

*En virtud de las motivaciones anteriores, procede acoger el presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional y, en consecuencia, anular la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-00761 del 16 de diciembre de 2020, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por violar las garantías fundamentales al debido proceso y la tutela judicial efectiva (Art. 69 de la Constitución).*

**VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO, A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y AL DERECHO DE PROPIEDAD**

*La parte recurrida resta mérito a los argumentos expuestos por la parte recurrente relativos a que se viola el debido proceso y la tutela judicial efectiva, cuando la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte ignoraron, “que el Sr. Nelson Hernández Muñoz no tenía constancia de título para deslindar” (párrafo 24. p. 10 del escrito de defensa), y mucho menos cuando se hicieron los trabajos de deslinde que fueron autorizados por el Tribunal Superior de Tierras el 9 de septiembre de 2002 dentro del ámbito de la parcela No. 10 del D.C. No. 31 del D.N., de ahí que al no tener derecho alguno registrado no podía, como erróneamente afirma la sentencia atacada, ostentar la calidad de condueño, con la nefasta consecuencia de que el tribunal a quo otorgó mayor eficacia probatoria a un acto de venta que nunca se pudo inscribir en el registro de títulos que la que debió conceder al certificado de título expedido a favor de CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A., para acreditar la existencia de un derecho real registrado. Tal circunstancia también se deducía en la comunicación que el abogado del recurrido dirigió al Consultor jurídico del CEA el 9 de noviembre de 2004, solicitando que se tramite al registro de títulos un supuesto acto de venta a los fines de “que mi representado pueda obtener su certificado de título”, así como la respuesta que le fue blindada por dicha institución.*

*Conforme a la doctrina más socorrida, “La prioridad registral encuentra*

*su fundamento en la presentación del expediente o los títulos en el Registro de la Propiedad o Registro de títulos; de ahí que tiene una capital importancia consignar al momento de la recepción, de manera clara e inequívoca, la fecha, hora, minutos, segundos. La prioridad registral se apoya en la máxima latina prior in tempore, potior in iure, que significa el que es primero en registro, es el más poderoso en derecho”.*

*En cambio, los juzgadores de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia se pasaron por alto lo determinante que resulta en nuestro país, la fecha de ingreso del documento al Registro de Títulos, no importa la fecha de redacción del mismo; en este caso se trató del acto de venta alegadamente suscrito en 1994 entre el recurrido y el CEA, pues tal y como afirma el magistrado Wilson Gómez Ramírez: “es el categórico efecto de la vigorosa fe pública registral de nuestro sistema”.*

*Sentencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia valida los hechos desnaturalizados y erráticos que produjo el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte. (...) Empero, frente a semejante falacia argumentativa era suficiente verificarlos documentos aportados durante el fatídico proceso que durante largos 17 años se llevó a cabo. Sentencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia valida los hechos desnaturalizados y erráticos que produjo el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte.*

*En desmedro del derecho de propiedad de CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A., el tribunal a quo y el Tribunal Superior de Tierras del Departamento del Departamento Norte, se hicieron de la vista gorda sobre el alcance y efectos de los trabajos de deslinde que fueron ordenados por tribunal competente en el año 2002, avalados también por acuerdo de desistimiento, pago de compensación, conformidad con deslinde y otros fines del 11 de mayo de 2004; que la propiedad estaba amparada en la certificación del Registro de Títulos del Distrito Nacional del 2 de marzo de 2004 y que dicha transferencia había sido ratificada tanto por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA) como por el Instituto Agrario Dominicano (IAD). A pesar de que todas las documentaciones le fueron depositadas a los tribunales del orden judicial, no fueron examinadas, pero tampoco se ofrecieron los motivos para ese antojadizo descarte, con ID cual se viola el derecho de defensa, la tutela judicial efectiva y el debido proceso de nuestra representada.*

*Con este insólito razonamiento la sentencia recurrida pasa por alto los principios de especialidad en que se basa el sistema de publicidad inmobiliaria de nuestro país, lo cual ha sido juzgado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0332/14 del 22 de diciembre de 2014 en el siguiente tenor:*

*“a) El sentido de la decisión de la Suprema Corte de Justicia en el aspecto señalado, es el resultado de la*

*aplicación de la Ley de Registro Inmobiliario No. 108-05, que en consideración al principio de especialidad en que basa el sistema de publicidad inmobiliaria en República Dominicana que dicha ley implementa, determina que, como resultado de un proceso catastral que individualiza la propiedad inmobiliaria, el certificado de título tenga mayor eficacia para acreditar la existencia de un derecho real la titularidad sobre el mismo que la que exhibe la constancia anotada, que recae sobre un derecho inmobiliario no individualizado...  
c) Tampoco puede argüirse en contra de la sentencia la supuesta violación al derecho a la igualdad, puesto que su decisión basada en la valoración de la eficacia del certificado de título frente a la constancia anotada”. no es sino, como se ha dicho, resultado de la aplicación de la Ley de Registro Inmobiliario”.*

*Era de rigor que la parte recurrida se sometiera al sistema de publicidad inmobiliaria previsto en la Ley Núm. 108-05, a fin de que en esa forma los interesados en realizar cualquier operación con el mismo, tuvieran el debido conocimiento de la situación litigiosa de dicho inmueble, lo cual no hizo el señor NELSON ANTONIO HERNÁNDEZ MUÑOZ, quien curiosamente se ha valido de su propia falta ante los tribunales del orden judicial en detrimento del recurrente. Que con su decisión, la cual ignora tan elementales principios del derecho registral, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia vulnera el debido proceso y la tutela judicial*



*efectiva en perjuicio de la CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A., y violentando con ello los Arts. 51, 68, 69 y 110 de la Constitución de la República Dominicana.*

*Que al actuar como lo hizo, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, también aplicó, en la especie, criterios jurisprudenciales y disposiciones legales ajenas al caso, con lo cual continúa violando en perjuicio del recurrente, el derecho de defensa, el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, pues no tenía cabida darle a la parte recurrida la calidad de condueño y consecuentemente aplicar el Art. 21 de la Ley Núm. 105-08. Hemos insistido desde los inicios de este tortuoso proceso, que al momento de realizarse el deslinde del inmueble que otrora era propiedad de Arístides Muñoz López (que luego vendió a CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A.) en el año 2002, el hoy recurrido no había inscrito derecho alguno en el ámbito de la parcela No. 10 del Distrito Catastral No. 31: del Distrito Nacional, por lo que se constituye en una desnaturalización de los hechos, pretender asignarle la calidad de condueño y deducir las consecuencias que han perjudicado a nuestro representado en su derecho de propiedad, previsto por el Art. 51 de la Constitución.*

*Al hilo de lo anterior, en la motivación de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia se evadió el examen de las censuras invocadas por la recurrente en revisión, y contrario a lo sustentado por la parte recurrida*

*en su escrito de defensa al presente recurso, dicho tribunal validó las falacias argumentativas del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, pues ambos tribunales aducen que el Consejo Estatal de Azúcar (CEA) mantuvo la solicitud de cancelación de los derechos de CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A) y omiten referirse a que la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales en cuanto a la ubicación de las parcelas superpuestas dictaminó que las parcelas con designaciones posicionales Nos. 38859059627 y 308590426038 efectivamente invadían por superposición la parcela previamente deslindada No. 10-subd.-98 del Distrito Catastral No. 31 del Distrito Nacional (registrada 12 años antes en favor de CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A), de modo que a la fecha en que se hicieron los trabajos de mensura en el año 2002, Nelson Antonio Hernández Muñoz no tenía terreno alguno registrado y por tanto no podía ostentar la calidad de condueño, para que fuera válido aplicar el Art. 21 de la Ley Núm. 108-05 de Registro Inmobiliario, que fue hecho por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, lo cual viola no solo la tutela judicial efectiva y el debido proceso, sino también el derecho de propiedad de la exponente.*

*Pero más aún, las transgresiones indicadas ocurren más de una década después, sin que el tribunal a quo revisara la documentación que estaba en el expediente que acreditaba que la decisión de saneamiento y por consiguiente el Certificado*

de Título que se había expedido a favor del recurrente, fueron regularmente obtenidos, no ofreciéndose respuesta alguna por los tribunales del orden judicial para descartar su valoración. No obstante, y curiosamente, sí dieron cabida a un deslinde clandestinamente realizado ocho (08) años después de que la *CONSTRUCTORA BISONÓ C.* por *A.* tuviera registrado su derecho de propiedad, lo cual hicieron utilizando un contrato sin registrar, oficio de remisión No. 07817 y documento de aprobación. Expediente No. 663202108781 del 15 de octubre de 2012, emitido por la Dirección Regional Departamento Central de Mensuras Catastrales, dirigido al Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional, mediante el cual fueron aprobados otros trabajos de mensura practicados por el agrimensor Rafael Ernesto Cross, que se indican a continuación: “*DESLINDE* relativo al inmueble identificado como Parcela 10 del Distrito Catastral 31, del Distrito Nacional, Municipio Los Alcarrizos, provincia Santo Domingo, de acuerdo con los planos aprobados por esta Dirección el 15 de octubre del 2012, resultando:

*Parcela 308590426038, con una superficie de 10,210.17 metros cuadrados, ubicada en LA GUAYIGA del municipio LOS ALCARRIZOS, provincia SANTO DOMINGO.*

*Parcela 308590509627, con una superficie de 55,678.13 metros*

*cuadrados, ubicada en LA GUAYIGA del municipio LOS ALCARRIZOS, provincia SANTO DOMINGO.*

*De esto resultaron ambos inmuebles deslindados superponiéndolos e invadiendo la parcela No. 10-Subd-98 del Distrito Catastral No. 31, del Distrito Nacional, previamente deslindada y aprobada desde el 27 de mayo del año 2008, a favor de CONSTRUCTORA BISONÓ. El contrato suscrito entre Nelson Antonio Hernández Muñoz y el Consejo Estatal del Azúcar no podía inscribirse en el Registro de Títulos del Distrito Nacional, pues ya en el año 2008 al CEA no le quedaban terrenos disponibles dentro del ámbito de la parcela 10 del Distrito Catastral No. 31, del Distrito Nacional, todo lo cual ocurrió a espaldas de la parte recurrente, y fue unos meses antes a la conclusión del proceso por ante el tribunal de envío, que el hoy recurrido aportó sorpresivamente algunas piezas dando cuenta de esa actividad fraudulenta para agenciarse un deslinde sobre un terreno ajeno y lastimosamente ni el tribunal de envío ni la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia adoptaron correctivos para salvaguardar el legítimo derecho de propiedad de la hoy parte recurrente.*

*Tal y como expusimos tanto ante el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, como en nuestro recurso de casación ante la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, le correspondía al primero, habiendo comprobado que la*

*parte recurrida no fue citada previo al trabajo de deslinde, no obstante la parcela estar registrada a su nombre, declarar la nulidad del mismo, dado que se trata de un proceso contradictorio, conforme al párrafo del Art. 130 de la Ley Núm. 108-05 y jurisprudencia consolidada. Justamente, en la Sentencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia del 14 de noviembre de 2007 se determinó lo siguiente: “que quien adquiere los derechos de uno o varios co-herederos en determinada parcela que no ha sido aún objeto de subdivisión, ni de partición amigable entre éstos últimos, antes de deslindar la porción de terreno adquirida debe promover la subdivisión de la parcela o deslindar su porción SÍ su vendedor tenía la ocupación con el consentimiento de los coherederos o co-propietarios y en cualquier caso tiene la obligación de cumplir con las formalidades claras y terminantes del artículo 216 de la Ley de Registro de Tierras y el Reglamento General de Mensuras Catastrales, en el sentido de que el Agrimensor encargado de los trabajos de campo cite a todos los co-propietarios y colindantes para que éstos puedan formular en el terreno y en el momento mismo de los trabajos de campo concernientes al deslinde, sus observaciones y reclamos: que de no hacerse así resulta evidente que la inobservancia de esas formalidades vicia el deslinde de irregularidades que lo hacen anulable”. Aquí se comprueba otra violación a la tutela judicial efectiva y el debido proceso en contra de la exponente y otra vulneración a su propio precedente.*

*Muy por el contrario, le dieron una interpretación caprichosa al informe de inspección elaborado el 23 de diciembre de 2015, por el inspector de la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales, Agrimensor Lenin R. Sosa Domínguez, a su vez aprobado por el Director Nacional de Mensuras Catastrales, cuando lo cierto es que las irregularidades fueron comprobadas en dicho informe, dado que la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales en cuanto a la ubicación de las parcelas superpuestas dictaminó que las parcelas con designaciones posicionales Nos. 38859059627 y 308590426038 efectivamente invadían por superposición la parcela previamente deslindada No. 10-subd.-98 del Distrito Catastral No. 31 del Distrito Nacional (registrada 12 años antes en favor de CONSTRUCTORA BISONÓ, C. por A). Ambas parcelas, ni siquiera coinciden en sus linderos con la parcela No. 10-Subd 98 DC 31 del D.N., deslindada en el año 2003, ni con su colindancia al sur con el Arroyo Lebrón, ni al oeste con la parcela 10-Subd-17, ni al este con la carretera de Hato Nuevo, linderos que no aparecen en las mencionadas parcelas superpuestas por los fraudulentos trabajos realizados por la parte recurrida. Pero los jueces se hicieron de la vista gorda, vulnerando así el debido proceso y la tutela judicial efectiva de la exponente.*

*Sin pretender que esa Honorable Corporación valore pruebas ni juzgue hechos, pero sí que haga las comprobaciones atentatorias al debido proceso y la tutela judicial efectiva que*

no observaron ni la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ni el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, invocamos a favor de la exponente el precedente sentado mediante su Sentencia Núm. TC/0214/15 del 19 de agosto de 2015, la cual estableció lo siguiente:

“10.11. De lo expuesto precedentemente se puede colegir que a pesar de que desde el inicio del presente caso se había depositado la citación que le fue realizada como imputada a la señora Patricia López Liriano el diecisiete (17) de junio de dos mil ocho (2008), cuya existencia se consignó repetidas veces en las diversas etapas procesales que recorrió el presente caso, los tribunales del orden judicial apoderados no ofrecieron los motivos que le impedían valorar el referido acto procesal.

10.12. (...) Además, este tribunal constitucional ha tenido a la vista la citación a comparecer del diecisiete (17) de junio de dos mil ocho (2008).

10.13. En atención a lo anterior, se puede establecer que la omisión de los tribunales que conocieron del proceso penal llevado en contra de la señora Patricia López Liriano, incluidas las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, configuran una violación a los artículos 148, 172 y 333 del Código Procesal Penal, por cuanto los jueces deben observar el lazo razonable valorar cada una de las pruebas que le son presentadas y producidas por las partes en el proceso.

En la especie era de rigor examinar el medio de prueba documental, consistente en la citación a comparecer de diecisiete (17) de junio de dos mil ocho (2008).

(...) 10.18. En vista de que la Sentencia núm. 131, dictada por la Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia el veintisiete (27) de noviembre de dos mil trece (2013), de lado latente la vulneración de las garantías y principios establecidos en el artículo 69 de la Constitución que se originaron en el desarrollo del proceso penal llevado en contra de la señora Patricia López Liriano, este tribunal constitucional procederá a anularla y en consecuencia enviará el expediente a la Suprema Corte de Justicia para los fines correspondientes”.

Como se puede apreciar, el citado precedente se contrae a la anulación de la sentencia impugnada en revisión, al verificar el Tribunal Constitucional que la garantía del debido proceso y la tutela judicial efectiva se encontraba comprometida al comprobarse que un documento aportado como prueba al caso no fue examinado por los jueces del orden judicial, siendo obligación de éstos «valorar cada una de las pruebas que le son presentadas y producidas por las partes en el proceso». En la especie, bastaría con leer las motivaciones de las sentencias dictadas por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte para constatar que ocurre una situación análoga a [a del paradigmático precedente (TC/0214/15),

lo que conlleva a la anulación de la Sentencia Núm. 033-2020-SSEN-00761 del 16 de diciembre de 2020, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por los motivos antes expuestos.

En ese sentido, la parte recurrente, sociedad Constructora Bisonó, S. A., concluyó solicitando:

**PRIMERO: DECLARAR**, conforme lo dispone el párrafo al Art. 53 de la Ley Núm. 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, la especial trascendencia y relevancia constitucional del recurso de revisión constitucional contra la Sentencia Núm. 033-2020-SSEN00761 del 16 de diciembre de 2020, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, fundamentado en las causas de rango constitucional que tienen correlación directa con los requisitos de admisibilidad del presente recurso y porque el presente caso le permitirá a ese honorable tribunal continuar su labor de eficiente control respecto de la vinculatoriedad del precedente constitucional por parte de los tribunales del orden judicial.

**SEGUNDO: DECLARAR ADMISIBLE**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional contra la Sentencia Núm. 033-2020-SSEN-00761 del 16 de diciembre de 2020, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en atención al dictado de los Arts. 53, numerales 2 y 3 de la referida Ley Núm. 137-11, o sea, 2. Cuando la

decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional; 3) Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental, siempre que concurren y se cumplan todos y cada uno de los siguientes requisitos: a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma; b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada; c) 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 el Tribunal Constitucional no podrá revisar.

**TERCERO: DECLARAR LA NULIDAD** de la Sentencia Núm. 033-2020-SSEN00761 del 16 de diciembre de 2020, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por los agravios constitucionales que han quedado verificados y que denunciarnos y probamos mediante el recurso de revisión de que se trata, depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia y los invocados en el Memorial de Réplica y ampliación de conclusiones, depositado en tiempo hábil en la referida secretaria.

**CUARTO: ORDENAR**, el envío del expediente del presente caso a la Suprema Corte de Justicia para que

*se cumpla con el precepto establecido en el numeral 10 del artículo 54 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos; Constitucionales.*

**QUINTO:** *DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales”.*

## **7. Escrito de advertencia sobre memorial de réplica y ampliación de conclusiones**

El dieciséis (16) de junio de dos mil veintiuno (2021), la parte recurrida, señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, depositó ante la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia un escrito de advertencia sobre memorial de réplica y ampliación de conclusiones, exponiendo lo siguiente:

*Estáis apoderados de un inadmisibile Recurso de Revisión Constitucional, interpuesto por la Sociedad Constructora Bisonó S.A., en contra de la bien ponderada y justa sentencia No. 033-2020-SSEN-00761 dictada en fecha 16 de diciembre del año 2020 por la Tercera Sala de la Suprema Corte De Justicia, que rechazó un recurso de casación, interpuesto por dicha empresa contra la sentencia No. 201800056 dictada en fecha 26 de marzo del 2018 por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, que a su vez revocó la sentencia No. 1788 de fecha*

*27 de mayo del 2008, dictada por la Sexta Sala del Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional, que había declarado la nulidad del deslinde de la parcela 10-Sudb-98 del D.C. 31, del Distrito Nacional.*

*El indicado Recurso de Revisión Constitucional fue respondido oportunamente por el exponente señor Nelson Hernández Muñoz, mediante el correspondiente escrito de defensa depositado en fecha 26 de marzo del 2021, en ese Honorable Tribunal, vía la secretaría de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con las disposiciones del artículo 54 de la Ley 137-11 que creó el Tribunal Constitucional.*

*Honorables, la Ley 137-11 antes referida, no contempla en sus imperativas disposiciones legales y procedimentales, posibilidad alguna de que las partes involucradas en un juicio contradictorio puedan frente al Tribunal Constitucional depositar un mal llamado Memorial de réplica, que solo se permite por ante la Suprema Corte de Justicia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 15 de la ley No. 3726 sobre Casación.*

*Las claras intenciones de Constructora Bisonó S.A. de dilatar el proceso, se pueden percibir a la simple lectura del susodicho Memorial de réplica y ampliación de conclusiones que ha sometido inoportunamente ante ese Honorable Tribunal, observándose que repiten lacónicamente los argumentos y conceptos desarrollados en*

*su Recurso de Revisión Constitucional, al extremo de que las conclusiones sometidas en su inadmisibles recurso, son exactamente las mismas que las que someten en el memorial de réplica y ampliación de conclusiones ya mencionado, ampliándola para intentar crear confusión, violentando la Ley 137-11 supraindicada, la cual no contempla bajo ningún concepto, posibilidad alguna de que el Recurrente en Revisión Constitucional, pueda en modo alguno, producir escrito de réplica a su Recurso.*

*Su señoría, el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional se refiere en sus artículos 19 y siguientes, a la posibilidad de que un interesado pueda depositar un escrito de intervención, el cual pudiera el Recurrente, bajo esa hipótesis, responder mediante un escrito de réplica, en un plazo de 15 días contados a partir de la notificación del escrito de intervención. En realidad, en el caso planteado, que ocupa su limitado tiempo, no existe intervención, por lo cual Constructora Bisonó está abusando de derecho, irrogándose atribuciones no contempladas por la ley 137-11 ni su Reglamento de aplicación; en consecuencia, su “memorial de réplica” depositado en fecha 28 de mayo del 2021, debe ser declarado irrecible.*

En ese sentido, la parte recurrida, señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, solicitó lo siguiente:

**ÚNICO:** *DECLARAR irrecible el Memorial de Réplica y ampliación de conclusiones, presentado por*

*Constructora Bisonó S.A., en fecha 28 de Mayo del 2021, por ante ese Honorable Tribunal, en ocasión del Recurso de Revisión Constitucional en contra de la sentencia No. 033-2020-SSEN-00761, dictada en fecha 16 de diciembre del año 2020 por la Tercera Sala de la Suprema Corte De Justicia.*

## **8. Pruebas documentales**

Los documentos depositados por las partes en el trámite del presente recurso en revisión constitucional de decisión jurisdiccional, son los siguientes:

1. Copia del Acto núm. 13/2021, del diecinueve (19) de enero dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el oficial ministerial Luis Manuel Estrella Hidalgo, alguacil de estrados de la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.
2. Copia de la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-00761, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).
3. Copia del Acto núm. 12/2021, del primero (1<sup>ro</sup>) de marzo de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el oficial ministerial Ramón M. Alcántara Jiménez, alguacil de estrados de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.
4. Copia de la Sentencia núm. 241, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veintisiete (27) de abril de dos mil doce (2012).

5. Copia de la Sentencia núm. 120, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el seis (6) de marzo de dos mil trece (2013).

6. Copia del inventario de documentos depositado por Constructora Bisonó, ante el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte.

7. Copia del plano correspondiente a la parcela núm. 10-Subd-98, del Distrito Catastral núm. 31 del Distrito Nacional.

8. Copia del contrato de compraventa e hipoteca, suscrito entre el señor Arístides Muñoz López, Constructora Bisonó y la Asociación La Nacional de Ahorros y Prestamos, el primero (1<sup>ro</sup>) de julio de dos mil cuatro (2004).

9. Copia del duplicado del dueño de constancia anotada en el Certificado de Título núm. 63-1033, expedida el siete (7) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

10. Copia de la certificación de estatus jurídico emitida por el Registro de Títulos del Distrito Nacional el diecinueve (19) de septiembre de dos mil seis (2006).

11. Copia de la resolución dictada por el Congreso Nacional, respecto a la venta entre el Ingenio Río Haina y el señor Nelson Hernández Muñoz.

12. Copia del acto de radiación de privilegio expedido por el Consejo Estatal del Azúcar al señor Nelson Hernández Muñoz.

13. Copia de la instancia depositada por el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), en la Secretaría de la Jurisdicción Inmobiliaria, Departamento Norte, el tres (3) de octubre de dos mil catorce (2014).

14. Copia del informe de inspección rendido por la Dirección Nacional de Mensuras Catastrales el veintitrés (23) de diciembre de dos mil quince (2015), en relación con la parcela núm. 10-Subd-98, del Distrito Catastral núm. 31 del Distrito Nacional.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **9. Síntesis del conflicto**

El presente litigio se origina en ocasión de una solicitud de aprobación de deslinde, con relación a la parcela núm. 10-Subd-98, del Distrito Catastral núm. 31 del Distrito Nacional, sometida por la sociedad Constructora Bisonó, C. por A., a la que se opuso el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, a raíz de la cual el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional aprobó los trabajos de deslinde y ordenó expedir el certificado de título correspondiente a favor de Constructora Bisonó.

Esta decisión fue recurrida en apelación por el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, recurso que fue decidido por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central, que lo rechazó y confirmó la sentencia de la jurisdicción original.



No conforme con esto el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz recurrió en casación, recurso que fue acogido por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, que casó la decisión y envió el conocimiento del asunto ante el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte.

El Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte acogió el recurso de apelación presentado por el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz y revocó la sentencia de la jurisdicción original, anuló los trabajos de deslinde y ordenó anular la designación catastral, decisión esta que fue recurrida en casación por parte de Constructora Bisónó. Este recurso fue rechazado mediante la sentencia objeto del presente recurso de revisión.

## 10. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 y 277 de la Constitución, y los artículos 9 y 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011).

## 11. Sobre la admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional

Para este tribunal constitucional el presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional resulta admisible en virtud de los siguientes razonamientos:

11.1. Para determinar la admisibilidad de los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales resulta ante todo imperativo evaluar la exigencia relativa al plazo de su interposición, que figura prevista en la parte *in fine* del artículo 54.1 de la aludida Ley núm. 137-11. Según esta disposición, el recurso ha de interponerse en un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida en revisión. La inobservancia de dicho plazo, de acuerdo con los precedentes de este tribunal,<sup>1</sup> se encuentra sancionada con la inadmisibilidad.

11.2. Cabe recordar que a partir de la Sentencia TC/0335/14, de L veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014), el Tribunal Constitucional estimaba que el plazo para la interposición del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional era franco y hábil, conforme al precedente fijado en la Sentencia TC/0080/12, de quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012). Posteriormente, esta sede varió su criterio al tenor, en su Sentencia TC/0143/15, de uno (1) de julio de dos mil quince (2015), estableciendo que el plazo en cuestión debe considerarse como franco y calendario.

11.3. En la especie se satisface el citado requisito, en vista de que la sentencia impugnada fue notificada el diecinueve (19) de enero de dos mil veintiuno (2021), mediante Acto núm. 13/2021, y el recurso de revisión constitucional de

---

<sup>1</sup> Sentencia TC/0247/16, del veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016).

decisión jurisdiccional de especie fue interpuesto el diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021); por tanto, al tratarse de un plazo franco y calendario, su interposición fue dentro del plazo de treinta (30) días.

11.4. El recurso de revisión constitucional procede, según lo establecen los artículos 277 de la Constitución y 53 de la referida Ley núm. 137-11, contra las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada después de la proclamación de la Constitución el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010). En el presente caso se cumple el indicado requisito, prescrito por el artículo 277 de la Carta Magna, en razón de que la decisión recurrida fue dictada por la Tercera de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020). En efecto, la decisión impugnada, dictada por la referida sala de la Suprema Corte de Justicia, en funciones de corte de casación, puso término al proceso judicial de que se trata, agotando la posibilidad de interposición de recursos ordinarios o extraordinarios, por lo que se trata de una decisión con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

11.5. La parte recurrida, señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, solicita que se declare la inadmisibilidad del recurso de revisión, por aplicación del artículo 54.2 de la Ley núm. 137-11, alegando que la parte recurrente debió de notificar su revisión constitucional en el plazo de cinco (5) días a partir de su depósito en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, violentando

así el plazo prefijado que es un asunto de orden público.

11.6. El artículo 54.2 de la Ley núm. 137-11 dispone lo siguiente: *El escrito contentivo del recurso se notificará a las partes que participaron en el proceso resuelto mediante la sentencia recurrida, en un plazo no mayor de cinco días a partir de la fecha de su depósito.*

11.7. Ciertamente, tal como señala la parte recurrida, el indicado plazo de los cinco (5) días había transcurrido, pues el recurso fue depositado el diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021) y notificado mediante Acto núm. 12/2021, del primero (1<sup>ro</sup>) de marzo de dos mil veintiuno (2021); sin embargo, este tribunal precisa que el plazo previsto en el artículo 54.2 de la Ley núm. 137-11 se refiere a la notificación del recurso, no a su interposición, de modo que, para declarar inadmisibile el recurso, se requiere del incumplimiento del artículo 54.1 de dicha ley, que obliga a que sea depositado dentro del plazo de los treinta (30) días contados a partir de la notificación de la sentencia, situación que, como se ha dicho, no ocurre en la especie.

11.8. Con relación a la inadmisibilidad del recurso por incumplimiento del artículo 54.2 de la Ley núm. 137-11, este tribunal ha establecido en la Sentencia TC/0096/16, de trece (13) de abril de dos mil dieciséis (2016), que *esta irregularidad procesal carece de relevancia en la especie, en vista de que la parte recurrida depositó su escrito de defensa.*

11.9. Este criterio fue reiterado mediante la Sentencia TC/0292/19, de ocho (8) de agosto de dos mil diecinueve (2019), que añadió que carece de relevancia la notificación tardía máxime cuando la ley no establece una sanción o consecuencia jurídica derivada de la inobservancia de esa disposición, motivo por el cual se rechaza el referido medio de inadmisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión.

11.10. Dilucidado lo anterior, procede examinar los requisitos de admisibilidad previstos en la Ley núm. 137-11. Conforme al artículo 53 de la referida ley, el recurso de revisión constitucional contra decisiones jurisdiccionales procede en tres supuestos: *1) cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza; 2) cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional; y 3) cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental.*

11.11. En la especie, contrario a lo alegado por la parte recurrida, se invoca la violación al debido proceso, tutela judicial efectiva, derecho de propiedad y derecho de defensa, consagrados en la Constitución, es decir que se está invocando la tercera causal indicadas en el artículo 53.

11.12. En el caso de la tercera causal que prevé el artículo 53, párrafo 3, esta procederá cuando se cumplan los siguientes requisitos:

*a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente*

*en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma;*

*b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada; y,*

*c) 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 el Tribunal Constitucional no podrá revisar.*

11.13. En el caso que nos ocupa, al analizar el cumplimiento de los requisitos citados, de conformidad con el precedente TC/0123/18, de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), comprobamos que con relación a los requisitos de los literales a, b y c del artículo 53.3, estos son satisfechos pues las violaciones relativas al debido proceso, la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa, fueron invocadas previamente, sin considerar el recurrente que hayan sido correctamente resueltas, además, en general, todas las referidas violaciones son imputables directamente al tribunal que dictó la Sentencia núm. 033-2020-SS-00761, es decir la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, conforme los argumentos que sustentan el recurso.

11.14. Por otro lado, la admisibilidad del recurso de revisión constitucional está condicionada, además, a que exista especial trascendencia o rele-

vancia constitucional, conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11, y corresponde a este tribunal la obligación de motivar tal decisión.

11.15. Conforme al artículo 100 de la Ley núm. 137-11, que el Tribunal Constitucional estima aplicable a esta materia, la especial trascendencia o relevancia constitucional, la cual (...) *se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y concreta protección de los derechos fundamentales*. La referida noción, de naturaleza abierta e indeterminada, fue definida por este tribunal en la Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en la que se estableció que esa condición sólo se encuentra configurada, entre otros supuestos, en los que:

*1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos, un problema jurídico de trascendencia social, política o económica, cuya solución favorezca en*

*el mantenimiento de la supremacía constitucional.*

11.16. En el presente caso, el Tribunal Constitucional considera que el recurso tiene especial trascendencia o relevancia constitucional porque permitirá continuar con el desarrollo y análisis al alcance del debido proceso, la tutela judicial efectiva, el deber de motivación de las decisiones emanadas de los tribunales y su consecuente efecto en el derecho de propiedad.

## **12. Sobre el escrito de réplica de la parte recurrente en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

12.1. La parte recurrente, sociedad Constructora Bisonó, S. A., depositó el veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021) ante la Secretaria General de la Suprema Corte de Justicia, un escrito denominado *Memorial de Réplica y Ampliación de Conclusiones*, mediante el cual procura responder los medios planteados por la parte recurrida en su escrito de defensa, además de incorporar nuevos alegatos y fundamentos a su recurso de revisión.

12.2. En argumento contrario, la parte recurrida, señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, depositó el dieciséis (16) de junio de dos mil veintiuno (2021) ante la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, un escrito titulado *de advertencia sobre memorial de réplica y ampliación de conclusiones*, en el que solicita que se declare irrecibible el escrito depositado por la parte recurrente.

12.3. Sobre los planteamientos realizados por la parte recurrente, es necesario reiterar lo señalado en una especie similar por parte de esta alta corte mediante la Sentencia TC/0670/16, de catorce (14) de diciembre de dos mil dieciséis (2016):

*a) El proceso delimitado en el capítulo VI, sección V –artículos 94 al 103– de la Ley número 137-11, sobre el recurso de revisión de amparo, conlleva una instrucción condicionada al agotamiento de diversas etapas procesales que se encuentran subordinadas a un plazo, para que el mismo pueda ser decidido por el Tribunal.*

*b) Tales etapas procesales inician con la interposición del recurso dentro de los cinco (5) días subsecuentes a la fecha de notificación de la sentencia (artículo 95). Luego –en un plazo no mayor de cinco (5) días–, se notifica el recurso (artículo 97) a los fines de que el recurrido produzca –dentro de los cinco (5) días de habersele notificado el recurso– un escrito de defensa (artículo 98) para que, una vez agotadas estas etapas procesales o los plazos habilitados a tales fines, pueda ser enviado al Tribunal Constitucional (artículo 99) y éste pronunciarse al respecto.*

*c) Transcurrida la etapa procesal anterior –es decir, que el recurso haya sido remitido al Tribunal Constitucional para que este, mediante sentencia, se pronuncie–, no es posible la presentación de nuevos argumentos mediante un escrito “justificativo y ampliativo de conclusiones” y, mucho*

*menos, la incorporación de documentos nuevos.*

*d) En tal sentido, el debido proceso, como garantía constitucional, goza de una elasticidad que alcanza a las formalidades y etapas que conforman el presente proceso constitucional. Así, pues, en el desarrollo del recurso de revisión que nos ocupa se debe asegurar a las partes una igualdad de armas procesales<sup>4</sup> que les permita, de manera eficaz, hacer valer sus derechos dentro del proceso y resguardarse de las eventuales arbitrariedades en que pudiera incurrir su adversario, tal y como sería el depósito de elementos de prueba nuevos, es decir, que no fueron sometidos al juicio de amparo, mediante un escrito “ampliativo y justificativo de conclusiones” –cuya procedencia no se encuentra delimitada en la ley o por la doctrina jurisprudencial– producido con posterioridad al vencimiento de los plazos habilitados para la instrucción del recurso.*

*e) Asimismo, en derecho común u ordinario, los términos del artículo 52 de la Ley número 834, del quince (15) de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978) –aplicable a la materia, conforme el principio de supletoriedad– refieren que “El juez puede descartar del debate los documentos que no han sido comunicados en tiempo hábil.*

12.4. En suma, como ha considerado previamente este tribunal constitucional, a fin de garantizar a las partes un debido proceso durante el conocimien-

to del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, se impone acoger lo solicitado por la parte recurrida en revisión y aplicar la regla procesal anterior, en el sentido de declarar irrecibible el escrito “réplica y ampliativo de conclusiones” depositado por la sociedad Constructora Bisonó, S. A. y, consecuentemente, excluir del proceso los documentos que le sirven como anexo y cuya incorporación al proceso se procura mediante el referido escrito, ya que su depósito fue realizado cuando ya se encontraban vencidos los plazos habilitados para realizar las actuaciones propias de la instrucción del recurso; lo que se dispone, sin ser necesario hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

### **13. Sobre el fondo del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

13.1. El Tribunal Constitucional ha sido apoderado de un recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales interpuesto por la sociedad Constructora Bisonó, S.A., en contra de la Sentencia núm. 033-2020-SEN-00761, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).

13.2. Mediante esta decisión, la indicada jurisdicción rechazó el recurso de casación interpuesto por la hoy recurrente, sociedad Constructora Bisonó, S.A., por considerar —en esencia— que la sentencia recurrida en casación contenía motivos precisos y pertinentes,

así como una motivación en hecho y derecho que la sustentaban. De igual forma, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia consideró que la corte *a qua* había realizado una correcta interpretación de la ley y que no incurrió en los vicios denunciados en el recurso de casación.

13.3. Por su parte, la recurrente considera que la decisión antes descrita debe ser anulada, por entender que incurre en vulneración de derechos y garantías fundamentales, específicamente del derecho de propiedad y la tutela judicial efectiva y debido proceso.

13.4. En cuanto a la alegada vulneración del derecho de propiedad, la recurrente expresa que ha podido probar que ostenta la condición de tercero adquirente a título oneroso y de buena fe, por lo que merece que sus derechos inmobiliarios le sean garantizados, ya que con posterioridad al depósito del contrato de compraventa en virtud del cual esta adquirió el derecho de propiedad sobre el inmueble en cuestión, le fue expedido el certificado de título correspondiente, así como también, una certificación de estado jurídico en la que se hacía constar que la sociedad Constructora Bisonó —hoy recurrente— ostenta la propiedad del inmueble en cuestión.

13.5. En contraposición, la parte recurrida, el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, expresa que su derecho de propiedad sobre el referido inmueble se encuentra sustentado, entre otros documentos, en el acto de compraventa del doce (12) de agosto de mil

novecientos noventa y cuatro (1994), así como en las aprobaciones del Congreso Nacional, el Senado y la Cámara de Diputados, y el acto de radiación de privilegios, los cuales demuestran que el recurrido cumplió con las disposiciones que regulan la compra a instituciones públicas.

13.6. Resulta imperativo precisar que este tribunal constitucional, mediante su Sentencia TC/0093/15, del siete (7) de mayo de dos mil quince (2015), tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la figura del tercero adquirente a título oneroso y de buena fe, al establecer que:

*k. En efecto, el Estado ha buscado avalar la eficacia del “Sistema Torrens” –en específico el principio de publicidad y de legitimidad– garantizando que la persona que adquiriera un bien inmueble de manera onerosa y con buena fe – la cual se presume– pueda disfrutar de su derecho de propiedad, no obstante los problemas que el referido bien pueda tener.*

13.7. Y que, además:

*p. Vale la pena enfatizar que entre las exigencias del sistema registral dominicano para que se configure la condición de “tercer de buena fe a título oneroso” o tercero registral, es indispensable que quien invoque tal condición haya inscrito su derecho, toda vez que la legitimidad del titular del derecho la otorga el registro o inscripción en el libro de la oficina registral. Además, en la especie, no se probó la mala fe ni que la adquisición no fue a título oneroso.*

13.8. En esa misma línea, mediante su Sentencia TC/0594/17, del dos (2) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), este tribunal precisó qué elementos configuran la condición de tercero adquirente de buena fe a título oneroso. Sobre el particular, esta alta corte dispuso lo siguiente:

*h. Asimismo, es oportuno enfatizar que entre las condiciones del sistema registral dominicano, a fin de que quede configurado “tercer adquirente de buena fe a título oneroso”, o tercero registral, es necesario que quienes invoquen tal condición hayan inscrito su derecho, toda vez que la legitimidad del titular o titulares del derecho la otorga el registro o inscripción en el libro de la oficina registral. También, en el caso que nos ocupa, no se probó la mala fe ni actuación dolosa alguna, ni que la adquisición no fue a título oneroso, respecto de los referidos derechos, además de que, los inmuebles objeto de esta litis se encuentran bajo el poder de los recurridos, no en poder de los continuadores jurídicos, hoy recurrentes.*

13.9. Como puede verse, la figura del tercero adquirente de buena fe a título oneroso ha sido instituida con la finalidad de garantizar el derecho de propiedad y la seguridad jurídica, permitiendo que aquel que ha adquirido un inmueble pueda mantener la titularidad del mismo, siempre que la transmisión del derecho de propiedad se concrete a partir de una transacción onerosa entre el adquirente y la persona que de conformidad a los registros oficiales, fuere el propietario del in-

mueble, y por tanto, con calidad para disponer de él, presunción que solo puede ser derrotada si se demostrara, de manera contundente, que la adquisición se materializó a título gratuito o si ha mediado mala fe.

13.10. En la especie, a partir de la documentación contenida en el expediente, este tribunal constitucional ha podido constatar la existencia de un contrato de compraventa e hipoteca, suscrito entre el señor Arístides Muñoz López, la sociedad Constructora Bisonó, C. por A., y la Asociación La Nacional de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, en sus respectivas calidades de vendedor, comprador y entidad acreedora, mediante el cual el señor Arístides Muñoz López cede a la Constructora Bisonó, C. por A., además el Certificado de Título núm. 63-1033, emitido el siete (7) de septiembre de dos mil cuatro (2004), mediante el cual se formaliza la transferencia del derecho de propiedad del inmueble, una certificación de estado jurídico emitida por el Registro de Títulos del Distrito Nacional, el diecinueve (19) de septiembre de dos mil seis (2006), documentos estos que dan cuenta de una situación jurídica particular, tras cuyo examen minucioso y el análisis de los medios invocados por las partes, este tribunal arriba a la conclusión de que, en la especie, se ha vulnerado el derecho de propiedad de la parte recurrente.

13.11. En efecto, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, al confirmar la decisión del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, no advirtió que dicho tribunal des-

conoció la protección del tercero adquirente de buena fe a título oneroso en perjuicio de los derechos de la hoy recurrente, pues ante la inexistencia de prueba alguna de que esta hubiera incurrido en actuaciones dolosas o de mala fe al adquirir el inmueble, o bien, de que este fuere adquirido a título gratuito, se imponía preservar su derecho de propiedad, que se encontraba debidamente registrado.

13.12. El derecho de propiedad es un derecho fundamental de connotación económica y social, susceptible de ser configurado legalmente, quedando a cargo del legislador el establecimiento de los mecanismos que permitan su efectivo disfrute. En el ordenamiento jurídico dominicano, esta protección se ha concretizado al instituir el Sistema Torrens, cuyo eje central es el registro del derecho de propiedad, el cual se encuentra regido de manera especial por el principio de publicidad, en virtud del cual las informaciones contenidas en el registro están investidas de fe pública.

13.13. Como muestra de lo anterior, tanto la Ley núm. 1542, anterior ley de registro de tierras, como la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, han preceptuado la protección del registro inmobiliario. En efecto, la referida Ley núm. 1542, disponía en su artículo 192 que los nuevos certificados emitidos, así como las anotaciones y registros que se verificaran en un certificado de título en virtud de un acto realizado a título oneroso y de buena fe, respecto del cual se hubieren observado las formalidades legalmente establecidas, se-



rían oponibles a todo el mundo, salvo que el derecho se hubiera obtenido por medios fraudulentos.

13.14. Actualmente, la Ley núm. 108-05 mantiene esta protección, al disponer en su artículo 90 que el registro es constitutivo y convalidante de derechos, cargas o gravámenes registrados, razón por la que su contenido se presume exacto y dicha presunción no admite prueba en contrario, salvo lo previsto para los recursos de revisión por causa de error material o por causa de fraude.

13.15. En suma, el sistema de registro inmobiliario es un componente esencial del derecho a la propiedad y la seguridad jurídica, por lo que admitir la posibilidad de que la presunción de certeza y el carácter convalidante de que se encuentra revestido el registro —en este caso, la presunción del tercero adquirente a título oneroso de buena fe— pueda derrotarse por otros medios que no sean los legalmente establecidos, no solo menoscabaría la confianza en el sistema y el adecuado asentamiento de los derechos de las personas, sino que atentaría contra el principio de seguridad jurídica, cuya salvaguarda es precisamente una de las finalidades procuradas al instituir un sistema de registro de la propiedad inmobiliaria.

13.16. Así las cosas, en la especie no se garantizó la protección del tercer adquirente a título oneroso de buena fe, sociedad Constructora Bisonó, S.A., que adquirió el inmueble en cuestión de quien conforme al Regis-

tro de Títulos ostentaba su propiedad y a título oneroso, sin que se haya demostrado mala fe o la comisión de fraude alguno, y que además, efectuó la inscripción correspondiente ante el Registro de Títulos, por lo que, tal y como fue dispuesto por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0093/15, se imponía salvaguardar su derecho de propiedad, más allá de los problemas que el inmueble pudiere tener.

13.17. Si bien la parte recurrida, señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, aduce ser el titular del derecho de propiedad sobre el referido inmueble, en virtud de un contrato de compraventa suscrito en mil novecientos noventa y cuatro (1994), así como en las aprobaciones emitidas por el Congreso Nacional y los órganos que lo componen, se debe comprobar si los jueces de fondo tomaron en consideración la formalización de la inscripción correspondiente requerida para perfeccionar el derecho de propiedad y hacerlo oponible a terceros, circunstancia que en la especie, robustece la existencia del tercero adquirente a título oneroso de buena fe.

13.18. Cabe señalar que, ante un caso similar, este tribunal constitucional anuló una decisión, por haberse configurado la vulneración del derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución, precisamente por no haberse garantizado la protección del tercero adquirente a título oneroso de buena fe. Concretamente, en su Sentencia TC/0185/19, este tribunal dispuso lo siguiente:

*q. Así, en la especie no se garantizó la protección del tercer adquirente, Banco Dominicano del Progreso, S. A. – Banco Múltiple (continuador jurídico del Banco Metropolitano, S. A.), el cual es titular de un certificado de título, cumpliendo con la publicidad registral correspondiente, y sin que se evidenciara que no sea un adquirente de buena fe. De esta manera, se materializa la conculcación del derecho de propiedad “consagrado en el artículo 51 de la Constitución”- de la parte recurrente, Banco Dominicano del Progreso, S. A. – Banco Múltiple, al ser titular del inmueble en cuestión y poseer el Certificado de Título que lo acredita como un derecho registrado.*

13.19. En virtud de las consideraciones antedichas, procede acoger el recurso de revisión en lo que respecta a la alegada vulneración del derecho de propiedad, por no haberse garantizado la protección del tercero adquirente a título oneroso y de buena fe de que se encontraba investido la hoy recurrente.

13.20. Por otro lado, la parte recurrente invoca la vulneración de la tutela judicial efectiva y el debido proceso. Sostiene que la decisión adolece de falta de motivación, por entender que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia se limitó a reproducir una simple enumeración de los distintos agravios sometidos, sin examen alguno de estos, lo que hace que la motivación sea insuficiente; y que además, la decisión manifiesta incongruencias, que se evidencian cuando en la sentencia se expresa que la sentencia rendida en

primer grado en favor del recurrente había sido recurrida en apelación por ante el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central, descociéndose así otras instancias judiciales.

13.21. Por el contrario, la parte recurrida considera que la decisión de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia se encuentra debidamente motivada, pues esta consideró que *el Tribunal Superior de Santiago (sic), cumplió con las disposiciones de los textos legales referidos, pues la sentencia que fue atacada contiene motivos concisos y precisos con los motivos de hechos y derechos que la sustentan, por lo que, simplemente, como debe ser, procedió a desestimar el recurso de casación.*

13.22. El Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0009/13, del once (11) de febrero de dos mil trece (2013), instituyó el *test* de la debida motivación, requerido en toda decisión judicial a fin de resguardar la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva y debido proceso, disponiendo:

*a. Que reviste gran importancia que los tribunales no se eximan de correlacionar los principios, reglas, normas y jurisprudencia, en general, con las premisas lógicas de cada fallo, para evitar la vulneración de la garantía constitucional del debido proceso por falta de motivación;*

*b. Que, para evitar la falta de motivación en sus sentencias, contribuyendo así al afianzamiento de la garantía constitucional de la tutela efectiva al*

*debido proceso, los jueces deben, al momento de exponer las motivaciones, incluir suficientes razonamientos y consideraciones concretas al caso específico objeto de su ponderación; y*

*c. Que también deben correlacionar las premisas lógicas y base normativa de cada fallo con los principios, reglas, normas y jurisprudencia pertinentes, de forma que las motivaciones resulten expresas, claras y completas.*

13.23. En la indicada decisión, este tribunal constitucional estableció cuáles son los parámetros que permiten determinar cuándo una decisión judicial se encuentra debidamente motivada, que son los que se describen a continuación:

*a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones.*

*b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar.*

*c. Manifiestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada.*

*d. Evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción.*

*e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida a la actividad jurisdiccional.*

13.24. El primer elemento del test precisa el desarrollo de manera sistemática de los medios en que se fundamenta la decisión. En la especie, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia se sustenta esencialmente en los planteamientos que se transcriben a continuación:

*13. Del análisis de la sentencia impugnada en los aspectos planteados esta Tercera Sala ha constatado que, contrario a lo alegado por la parte recurrente, el tribunal a quo expuso de manera clara y completa que el hoy recurrido adquirió del Ingenio Río Haina mediante acto de venta, de fecha 12 de agosto de 1994, una porción de terreno de 73,432 metros cuadrados, dentro del ámbito de la Parcela núm. 10, del Distrito Catastral 31, del Distrito Nacional, porción en la que levantó una mejora y sobre la cual mantiene una posesión por más de 26 años. Que de igual manera, mediante informe de la Dirección General de Mensuras Catastrales, prueba técnica por excelencia para verificar la regularidad o no de los trabajos de campo<sup>1</sup>; de fecha 23 de diciembre de 2015, el tribunal a quo comprobó que los trabajos técnicos de deslinde llevados a cabo a requerimiento de la parte recurrente fueron realizados sobre una porción que ocupa la parte recurrida y que se superpone con las parcelas resultantes núms. 308590509627 y 3085904225038, del Distrito Catastral núm. 31, del Distrito Nacional, registradas a favor de la parte hoy recurrida.*

*14. La jurisprudencia pacífica ha establecido que, al realizar los trabajos*

*de mensura, los agrimensores deben respetar las ocupaciones que tengan los codueños, conforme establece el artículo 21 de la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario, independientemente del orden en que se hayan deslindado<sup>2</sup>; lo que se verificó no fue observado en los trabajos de deslinde realizados a requerimiento de la parte hoy recurrente; que en ese sentido, al decidir como lo hizo, el tribunal a quo no ha incurrido en las violaciones argüidas por la parte recurrente y el medio examinado debe ser desestimado.*

13.25. Como puede verse, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, aun cuando expone cuáles son los argumentos que sustentaban el primer medio del recurrente, no ofrece una respuesta que se correlacione con lo invocado por el recurrente en casación, que según se extrae de la propia decisión, alegaba —en esencia— ser titular de un certificado de título del inmueble resultante de un deslinde cuya aprobación técnica se produjo el veinticinco (25) de noviembre de dos mil dos (2002), es decir, diez (10) años antes que los trabajos realizados por el recurrente, y que además, sostenía que el tribunal a quo erró al afirmar que frente a la presentación de un certificado de título oponible a todo el mundo, expedido en favor de la parte recurrente, se puede anular por vía de prueba testimonial, entre otros argumentos. Por tanto, incumple con primer elemento del *test* de la debida motivación.

13.26. De esta forma, la decisión recurrida no satisface el requerimiento de *exponer de forma concreta y precisa cómo*

*se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar y de manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión.* En la especie, se ha podido evidenciar que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia no valoró integralmente los argumentos invocados por la parte recurrente, incumpliendo así con la obligación de responder adecuadamente los medios que sustentan el recurso de casación.

13.27. De igual modo, la decisión recurrida no evita *la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de la acción*, pues como se expresa más arriba, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia se decantó por aludir a un criterio jurisprudencial, sin que se evidencie razonamiento alguno de que el mismo se haya contrastado con los argumentos invocados por el recurrente.

13.28. Finalmente, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia incumple con su deber de *asegurar que la fundamentación de su fallo cumpla con la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional*, pues la decisión carece de motivos apropiados y suficientes que permitan inferir la realización de un examen exhaustivo de los medios invocados en el recurso de revisión.

13.29. En suma, este tribunal constitucional ha podido constatar que la

sentencia recurrida no reúne los elementos necesarios requeridos por el *test* de la debida motivación, establecidos en la citada Sentencia TC/0009/13.

13.30. En virtud de los fundamentos expuestos precedentemente, se acoge el recurso de revisión interpuesto por la sociedad Constructora Bisonó, S.A., por haberse comprobado la vulneración del derecho de propiedad de la recurrente, en su condición de tercero adquirente a título oneroso de buena fe, así como también de la tutela judicial efectiva y debido proceso, adolecer la decisión de falta de motivación. En consecuencia, procede anular la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-00761, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020) y ordenar la remisión del expediente a la indicada jurisdicción, a fin de que sea conocido nuevamente con estricto apego a lo dispuesto en la presente decisión, conforme las disposiciones del artículo 54, numeral 10 de la Ley núm. 137-11.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Manuel Ulises Bonnelly Vega y Eunisis Vásquez Acosta, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y los votos salvados de

los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano. Consta en acta el voto salvado del magistrado Miguel Valera Montero, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR ADMISIBLE** el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la sociedad Constructora Bisonó, S.A., contra la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-000761, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el referido recurso, por los motivos antes expuestos y, en consecuencia, **ANULAR** la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-000761, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).

**TERCERO: ORDENAR** el envío del presente expediente a la Suprema Corte de Justicia, a los fines de ser conocido nuevamente, de conformidad con el artículo 54.10 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, sociedad Constructora Bisonó, S.A., y a la parte recurrida, señor Nelson Antonio Hernández Muñoz.

**QUINTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, parte *in fine*, de la Constitución de la República y 7 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**SEXTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

#### **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO RAFAEL DÍAZ FILPO**

##### **VOTO SALVADO:**

En ejercicio de las prerrogativas que nos confiere el artículo 186<sup>2</sup> de la Cons-

---

2 **Integración y decisiones.** El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus deci-

titución y 30<sup>3</sup> de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales 137-11 del trece (13) de junio de dos mil once (2011), modificada por la Ley No. 145-11 de fecha veintinueve (29) de junio de dos mil once (2011), de acuerdo con nuestra posición adoptada durante las votaciones de la presente sentencia y con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en esta decisión, tenemos a bien señalar los siguientes argumentos que sostienen nuestro voto salvado.

#### **I. ANTECEDENTES**

a. El suscrito magistrado ha expresado su opinión, fundamentada en la decisión adoptada en la presente sentencia constitucional, por lo que ha emitido voto salvado en la aprobación de la misma. En consecuencia, en ejercicio de los referidos artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley No. 137-11<sup>4</sup> del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, dejamos constancia de las motivaciones de nuestra decisión.

b. La sociedad Constructora Bisonó, S. A., mediante instancia depositada en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, en fecha diecinueve

---

siones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada.

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

4 De fecha trece (13) de junio de dos mil trece (2013)

ve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021) y recibida por este tribunal constitucional, en fecha once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021) interpuso un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional contra la sentencia núm. 033-2020-SSEN-00761, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de fecha dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).

c. La referida Sentencia núm. núm. 033-2020-SSEN-00761, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de fecha dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020), objeto del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional que ocasionó la sentencia constitucional que ha motivado el presente voto salvado, cuyo dispositivo es el que sigue:

*“PRIMERO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por la sociedad Constructora Bisonó, C. por A., contra la sentencia núm. 201800056, de fecha 26 de marzo de 2018, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.*

*SEGUNDO: CONDENA a la parte recurrente al pago de las costas del procedimiento y ordena su distracción a favor de los Dres. Huáscar Alexis Ventura Ángeles, Samuel Ramia Sánchez, Manuel de Jesús Cáceres Genao, Dionisio Ortiz y Stalin Ciprián, quienes afirman haberlas avanzado en su totalidad”.*

d. La ahora recurrente en revisión constitucional, la sociedad Constructora Bisonó, S. A., procura en su escrito contentivo del referido recurso de revisión y solicitud de suspensión de ejecución de sentencia, lo siguiente:

*“PRIMERO: DECLARAR bueno y válido el presente RECURSO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL, al haberse introducido en armonía con la normativa procedimental vigente.*

*SEGUNDO: ANULAR con todas sus consecuencias legales, la Sentencia No.. 033-2020-SSEN-00761 de fecha 16 de diciembre de 2020, descrita precedentemente y rendida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, sea por una o por todas las violaciones de que se encuentra afectada dicha decisión, conforme a las razones expuestas. (sic)*

*TERCERO: COMPENSEIS las costas dada la materia de que se trata.*

e. La parte ahora recurrida, señor señor Nelson Hernández Muñoz, solicita a través de su escrito de defensa lo que sigue:

*“PRIMERO: De manera principal declarar regular y válido el presente escrito de defensa, contra el recurso de Revisión Constitucional de fecha 19 de febrero del 2021, interpuesto por Constructora Bisonó S. A, contra la sentencia 033-2020-SSEN-00761, dictada en fecha 16 de diciembre de 2020, por la Suprema Corte de Justicia, en consecuencia, declarar*

*no admisible el indicado Recurso por ser violatorio al artículo 53 de la Ley 137-11 que creó el Tribunal Constitucional.*

**SEGUNDO:** *Subsidiariamente, y sin renunciar a las conclusiones precedentes declarar inadmisibile el Recurso de Revisión de que se trata por resultar violatorio al artículo 54 numeral 2 de la ley 137-11 ya referida.*

**TERCERO:** *Más subsidiariamente aún, y sin renunciar a las conclusiones principales y subsidiarias, rechazar el Recurso de Revisión Constitucional incoado por Constructora Bisonó por improcedente, mal fundado y carente de fundamento.*

## II. SINTESIS DEL CONFLICTO

El mismo tiene su origen conforme a la documentación anexa, a los hechos y los alegatos invocados por las partes, al momento que se presenta una solicitud de aprobación de deslinde, con relación a la Parcela núm. 10-Subd-98, del Distrito Catastral núm. 31 del Distrito Nacional, sometida por la sociedad Constructora Bisonó, C. por A. parte ahora recurrente, a la que se opuso el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, parte hoy recurrida, la cual fue aprobada dichos trabajos de deslinde y se ordenó expedir el certificado de título correspondiente a favor de Constructora Bisonó por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional mediante la sentencia No. 1788, de fecha veintisiete (27) de mayo del dos mil ocho (2008).

Ante la inconformidad de la antes referida decisión, el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz presentó un recurso de apelación contra la misma, el cual fue rechazado y se confirmó la sentencia de la jurisdicción original, por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central, mediante la sentencia No. 20105121, de fecha dieciséis (16) de noviembre de dos mil diez (2010).

Al no estar conforme con dicho fallo, el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz la recurrió en casación por ante la Suprema Corte de Justicia, el cual fue acogido por su Tercera Sala, casando la decisión y enviado el conocimiento del caso por ante el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte mediante la sentencia No. 241, de fecha veintisiete (27) de abril de dos mil doce (2012).

El antes referido Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte acogió el recurso de apelación presentado por el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz y revocó la sentencia de la jurisdicción original, anuló los trabajos de deslinde y ordenó anular la designación catastral, mediante la sentencia No. 201800056, de fecha veintiséis (26) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Decisión esta que fue recurrida en casación por parte de Constructora Bisonó, por ante la Suprema Corte de Justicia, el cual fue rechazado por su Tercera Sala mediante la sentencia objeto del presente recurso de revisión constitucional que ha motivado la sentencia constitucional que ha originado el presente voto salvado.



### III. PRECISIÓN SOBRE EL ALCANCE DE LA MAYORÍA DE LOS VOTOS ADOPTADOS

A. Es preciso señalar que este voto se origina, en cuanto a que, la generalidad de los Honorables Jueces que componen este tribunal, han concurrido con el voto mayoritario en el entendido de que la sentencia en cuestión, decide declarar admisible el recurso de revisión constitucional interpuesto por la Policía Nacional contra la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-0761, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020).

B. En tal sentido, así manifestamos nuestra diferencia que ha motivado el voto salvado objeto del presente desarrollo, en cuanto a que, estamos ante un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, cuya normativa delimita en sus numerales 5) y 7) del artículo 54 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, Ley 137-11 del trece (13) de junio del dos mil once (2011), que se debe declarar la admisibilidad del recurso y el conocimiento del fondo mediante dos sentencias diferentes, tal como sigue:

*5) El Tribunal Constitucional tendrá un plazo no mayor de treinta días, a partir de la fecha de la recepción del expediente, para decidir sobre la admisibilidad del recurso. En caso de que decida admitirlo deberá motivar su decisión.*

*7) La sentencia de revisión será dictada por el Tribunal Constitucional en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de la fecha de la decisión sobre la admisibilidad del recurso.*

C. En este sentido, sobre el punto que antecede, el Tribunal Constitucional, a fin de agilizar el proceso en cuestión mediante el conocimiento de la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional y del fondo de la especie mediante una sentencia, tal como el criterio adoptado por este tribunal a través de la sentencia TC/0038/12, de fecha trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), tal como sigue:

*a) Previo a referirnos a la admisibilidad del presente recurso conviene indicar que de acuerdo con los numerales 5 y 7 del artículo 54 de la referida Ley 137-11, el Tribunal Constitucional debe emitir dos decisiones, una para decidir sobre la admisibilidad o no del recurso, y la otra, en el caso de que sea admisible, para decidir sobre el fondo de la revisión constitucional de la sentencia; sin embargo, por las razones que se indican a continuación ambos aspectos serán decididos mediante esta sentencia.*

*b) La exigencia de la primera de las sentencias es de carácter interno al tribunal, es decir, que con la misma ni se beneficia ni se perjudica a las partes y lo esencial es que se deje constancia motivada de la admisibilidad del recurso, de manera que es*

*factible que dicha motivación se haga en la misma sentencia que decide el fondo.*

*c) El principio de celeridad y economía procesal supone que en la administración de justicia deben aplicarse las soluciones procesales que sean menos onerosas en lo que concierne a la utilización de tiempo y de recursos; de manera que si en la especie puede solucionarse la admisibilidad y el fondo del recurso mediante una sola decisión, sin lesionar los intereses de las partes, el Tribunal no debe dictar dos sentencias.*

*d) El Tribunal Constitucional tiene la facultad, en este caso y en cualquier otro caso, de interpretar y aplicar las normas procesales en la forma más útil para la efectividad de la justicia constitucional.*

*e) El principio de celeridad y economía procesal es coherente con el de efectividad previsto en el artículo 7.4 de la referida Ley 137-11, texto que establece lo siguiente: “Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades”.*

D. Es por ello que de conformidad con el precedente adoptado en este orden y ante la deber de decidir los recursos constitucionales en estricto apego a los mismos, así lo hicimos saber que previamente a la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional se debía claramente consignar el antes referido precedente.

E. En este precepto, así lo hicimos saber, manteniendo nuestro criterio tal como precedentemente expusimos, ya que, es de rigor procesal delimitar la normativa que otorga competencia a un tribunal para conocer de un recurso en especial, tal como lo es el caso de la especie.

F. Asimismo, a fin de sustentar más las motivaciones que justifican la decisión adoptada en el presente caso, en cuanto a la declaratoria de inadmisibilidad del recurso de revisión de decisión jurisdiccional que ha sido decidido mediante la sentencia constitucional que ha ocupado la atención para el presente voto salvado que ahora nos ocupa, señalamos la inclusión de precedentes fijado por este tribunal constitucional, en otros casos similares.

G. En este sentido, en ocasión de demostrar la necesidad de adoptar precedente vinculante, siempre y cuando se encuentre acorde con el caso factico que toca determinar, consideramos oportuno señalar que el artículo 7, numeral 13) de la Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales establece lo que sigue:

**Principios Rectores.** *El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores:*

(...)

**13) Vinculatoriedad.** *Las decisiones del Tribunal Constitucional y las interpretaciones que adoptan o hagan los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, constituyen precedentes vinculantes<sup>5</sup> para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*

H. Asimismo, el artículo 31 de la referida Ley 137-11 dispone que:

**Artículo 31. Decisiones y los Precedentes.** *Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes<sup>6</sup> para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*

**Párrafo I.** *Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio.*

**Párrafo II.** *En los casos en los cuales esta ley establezca el requisito de la relevancia o trascendencia constitucional como condición de recibibilidad de la acción o recurso, el Tribunal debe hacer constar en su decisión los motivos que justifican la admisión<sup>7</sup>.*

5 Negrita y subrayado nuestro

6 Negrita y subrayado nuestro

7 Negrita y subrayado nuestro

I. La Constitución dominicana en la parte in fine del artículo 184 sobre el Tribunal Constitucional, dispone que: “... *Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes<sup>8</sup> para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. (...)*”

J. Asimismo, consideramos oportuno señalar lo que dispone el artículo 6 de la Constitución de la República, en cuanto a la Supremacía de la Constitución: “*Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.*”

K. Ante tales disposiciones, consideramos oportuno explicar el concepto de precedente vinculante, a fin de dejar claramente edificado, la sustentación de la motivación que ha originado el voto salvado que ahora nos ocupa, en tal sentido, no es más que la jurisprudencia constitucional a aplicar, o sea las motivaciones que sustentan los fallos pronunciados por los tribunales, en el caso de la especie, los dictados por el Tribunal Constitucional dominicano, por lo que, viene a conformar una fuente del derecho, que deviene por la necesidad de un vacío legislativo o una laguna de las leyes, y así dando una respuesta a partir de la interpretación constitucional.

L. En tal sentido, de forma sucinta, el precedente vinculante constitucional

8 Negrita y subrayado nuestro

es la motivación que sustenta la solución de un caso concreto, convirtiéndose como regla general que tiene alcance para todos los justiciables, por lo que, se convierte en un parámetro normativo para la solución de futuros procesos de igual naturaleza, en consecuencia, tales efectos son similares a una ley, por lo que, es de obligación de dar la solución a los casos futuros de similares cuestiones, bajo las consideraciones de los términos de dicha sentencia.

M. En este orden, el Tribunal Constitucional dominicano esta para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado<sup>9</sup>, por lo que, somos de consideración que es una cuestión irrenunciable, el hecho de que, previó al desarrollo del conocimiento de la admisibilidad de dicho recurso de revisión se debió hacer una mención sucinta del precedente asentado mediante la antes referida sentencia TC/0038/12, en relación a las decisiones que deben ser adoptadas tanto en forma -admisibilidad- como en fondo -conocimiento del recurso- en un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, tal como el de la especie.

N. En Consecuencia, conforme con todo lo antes expresado, hemos dejado esclarecido la motivación que ha sustentado nuestro voto salvado, en

cuanto a que, al conocer un recurso de revisión constitucional, el Tribunal Constitucional claramente debe adoptar claramente los precedentes adoptados por esta alta corte sobre el tema que les ocupa, tal como ha sido el criterio asentado en cuanto a que, en una misma sentencia se conocerá y decidirá sobre la admisibilidad y el fondo del recurso revisión constitucional en aplicación de los principios de la autonomía y economía procesal, tal como ya lo señaláramos.

#### IV. POSIBLE SOLUCIÓN

Después del análisis previamente desarrollado, entendemos conforme a nuestro razonamiento a la cuestión planteada, manteniendo nuestra posición y criterio en el caso que ahora nos ha tocado conocer, en cuanto a que, en la especie, estamos de acuerdo con la decisión dada en la sentencia constitucional que ha motivado este voto salvado, en cuanto a que, previo a la declaratoria de admisibilidad y el conocimiento del fondo del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por la Sociedad Constructora Bisonó, S. A., contra la Sentencia núm. 033-2020-SSSEN-0761, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020), se debió dejar claramente asentado la adopción del precedente fijado por este tribunal constitucional mediante la referida sentencia TC/0038/12, en cuanto a que: *c) El principio de celeridad y economía procesal supone que en la administración de justicia deben aplicarse las soluciones procesales que sean menos*

<sup>9</sup> Artículo 184 de la Constitución

*onerosas en lo que concierne a la utilización de tiempo y de recursos; de manera que si en la especie puede solucionarse la admisibilidad y el fondo del recurso mediante una sola decisión, sin lesionar los intereses de las partes, el Tribunal no debe dictar dos sentencias.*, y con ello cumplir con el deber configurado en el ya señalado artículo 7. 13) de la Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, sobre la vinculatoriedad de las decisiones fijadas por Tribunal Constitucional.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto

### **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL**

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30<sup>10</sup> de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), en lo adelante Ley 137-11; y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista difiero de algunos de sus fundamentos, tal como en resúmenes cuentas expongo a continuación:

---

10 Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

### **VOTO SALVADO**

#### **LA SATISFACCIÓN O NO DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO NO ES UN SUPUESTO VÁLIDO, CUANDO EN REALIDAD DEVIENEN EN INEXIGIBLES**

1. El diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021), la sociedad Constructora Bisonó, S. A., interpuso un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional contra la Sentencia núm. 033-2020-SEN-00761, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020), que rechazó el recurso de casación sobre la base de que la sentencia impugnada realizó una correcta aplicación de la ley y, por tanto, no incurrió en los vicios denunciados por la parte recurrente.

2. Los honorables jueces que integran este Colegiado hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de anular la sentencia recurrida, tras considerar que no reúne los elementos necesarios requeridos por el *test* de la debida motivación, establecidos en la Sentencia TC/0009/13 del once (11) de febrero de dos mil trece (2013).

3. Al analizar los requisitos de admisibilidad del recurso de revisión jurisdiccional, exigidos en el artículo 53.3 en sus literales a) y b) de la Ley 137-11, la decisión adoptada por la mayoría de los jueces que integran este Tribunal los da por satisfechos en aplicación del precedente sentado en la Sentencia TC/0123/18, del cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018).

4. Sin embargo, si bien me identifico con el razonamiento mayoritario del fallo provisto, es necesario dejar constancia de mi discrepancia con el abordaje de la decisión al examinar los diferentes criterios para el tratamiento de la admisibilidad del recurso de revisión, que prevé la normativa legal cuando se ha invocado vulneración a un derecho fundamental (artículo 53.3, literales a) y b) de la Ley 137-11).

5. En la especie, reitero el criterio que he venido exponiendo en votos particulares, respecto a que al examinar los requisitos de admisibilidad del recurso de revisión jurisdiccional exigidos en el artículo 53.3 en sus literales a) y b) de la Ley 137-11, no deben de considerarse satisfechos por aplicación del precedente sentado en la referida Sentencia TC/0123/18, sino inexigibles; en razón de que, tal como estimó esta Corporación en la Sentencia TC/0057/12 del dos (2) de noviembre de dos mil doce (2012), la Ley 137-11 no previó que la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia podría violar un derecho fundamental.

6. Este razonamiento tiene su fundamento en que la semántica de la palabra satisfacción refiere a la acción y efecto de satisfacer o satisfacerse, razón, acción o modo con que se sosiega y responde enteramente una queja<sup>11</sup>, mientras que la inexigibilidad alude a la dificultad o imposibilidad de exigir, obligar, reclamar, reivindicar, exhortar, requerir, demandar,

conminar, solicitar o pedir algo; supuesto último que se desprende de la imposibilidad material de exigir el cumplimiento de esos requisitos de admisibilidad cuando es a la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia que se le imputa vulneración a derechos fundamentales y no a las dictadas por las vías jurisdiccionales anteriores.

7. Por consiguiente, resulta razonable que el Tribunal Constitucional valore este supuesto desde una aproximación a la verdad procesal, dando cuenta que la satisfacción no es un supuesto válido cuando dichos requisitos devienen en inexigibles. Este criterio ha sido desarrollado, entre otras, en las sentencias TC/0434/18 del trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), TC/0582/18 del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), TC/0710/18 del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), TC/0274/19 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019), TC/0588/19 del diecisiete (17) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), TC/0387/19 del veinte (20) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), TC/0423/20 del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020), TC/0483/20 del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020), TC/0006/21 del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021) y TC/0055/21 del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021).

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, juez segundo sustituto

11 Diccionario de la Real Academia Española.

**VOTO DISIDENTE DE LA  
MAGISTRADA  
ALBA LUISA BEARD MARCOS**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *“Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”*, presentamos un voto disidente fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual presentamos este voto disidente, tuvo su origen en ocasión de una solicitud de aprobación de deslinde, con relación a la Parcela núm. 10-Subd-98, del Distrito Catastral núm. 31, del Distrito Nacional, sometida por la sociedad Constructora Bisonó, C. por A., a la que se opuso el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, a raíz de la cual el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Distrito Nacional aprobó los trabajos de deslinde y ordenó expedir el certificado de título correspondiente a favor de Constructora Bisonó.

2. Esta decisión fue recurrida en apelación por el señor Nelson Antonio

Hernández Muñoz, recurso que fue decidido por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Central, que rechazó el recurso y confirmó la sentencia del Tribunal de jurisdicción original. No conforme, el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz recurrió en casación, recurso que fue acogido por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, la cual casó la decisión y envió el conocimiento del asunto ante el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte.

3. El Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, acogió el recurso de apelación presentado por el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz y revocó la sentencia del Tribunal de Jurisdicción Original, anuló los trabajos de deslinde y ordenó anular la designación catastral. Esta decisión fue recurrida en casación por parte de Constructora Bisonó, recurso que fue rechazado por la Suprema Corte de Justicia mediante la sentencia objeto del presente recurso de revisión.

4. No conforme con dicho fallo, la Constructora Bisonó, S.A., interpuso el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales de la especie, pretendiendo que se anule la sentencia recurrida, alegando supuesta vulneración del derecho de propiedad y del derecho al debido proceso y tutela judicial efectiva.

5. Por su parte, la presente sentencia acoge el recurso de revisión incoado por Constructora Bisonó, S.A., y, en consecuencia, anula la sentencia recurrida, en base a los motivos siguientes:

“13. 4. En cuanto a la alegada vulneración del derecho de propiedad, la recurrente expresa que ha podido probar que ostenta la condición de tercero adquirente a título oneroso y de buena fe, por lo que merece que sus derechos inmobiliarios le sean garantizados, ya que con posterioridad al depósito del contrato de compraventa en virtud del cual esta adquirió el derecho de propiedad sobre el inmueble en cuestión, le fue expedido el certificado de título correspondiente así como también, una certificación de estado jurídico en la que se hacía constar que la sociedad Constructora Bisonó –hoy recurrente– ostenta la propiedad del inmueble en cuestión.

13. 5. En contraposición, la parte recurrida, el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, expresa que su derecho de propiedad sobre el referido inmueble se encuentra sustentado, entre otros documentos, en el acto de compraventa de fecha doce (12) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994), así como en las aprobaciones del Congreso Nacional, el Senado y la Cámara de Diputados y el acto de radiación de privilegios, los cuales demuestran que el recurrido cumplió con las disposiciones que regulan la compra a instituciones públicas.

13. 6. Resulta imperativo precisar que este Tribunal Constitucional, mediante su Sentencia TC/0093/15, del siete (7) de mayo de dos mil quince (2015), tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la figura del tercero adquirente a título oneroso y de buena fe, al establecer que:

k. En efecto, el Estado ha buscado avalar la eficacia del “Sistema Torrens” –en específico el principio de publicidad y de legitimidad– garantizando que la persona que adquiera un bien inmueble de manera onerosa y con buena fe – la cual se presume– pueda disfrutar de su derecho de propiedad, no obstante los problemas que el referido bien pueda tener.

13.7. Y que, además:

p. Vale la pena enfatizar que entre las exigencias del sistema registral dominicano para que se configure la condición de “tercer de buena fe a título oneroso” o tercero registral, es indispensable que quien invoque tal condición haya inscrito su derecho, toda vez que la legitimidad del titular del derecho la otorga el registro o inscripción en el libro de la oficina registral. Además, en la especie, no se probó la mala fe ni que la adquisición no fue a título oneroso.

13.8. Así mismo, mediante su Sentencia TC/0594/17, del dos (2) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), este tribunal precisó qué elementos configuran la condición de tercero adquirente de buena fe a título oneroso. Sobre el particular, esta alta corte dispuso lo siguiente:

h. Asimismo, es oportuno enfatizar que entre las condiciones del sistema registral dominicano, a fin de que quede configurado “tercer adquirente de buena fe a título oneroso”, o tercero registral, es necesario que quienes



*invoquen tal condición hayan inscrito su derecho, toda vez que la legitimidad del titular o titulares del derecho la otorga el registro o inscripción en el libro de la oficina registral. También, en el caso que nos ocupa, no se probó la mala fe ni actuación dolosa alguna, ni que la adquisición no fue a título oneroso, respecto de los referidos derechos, además de que, los inmuebles objeto de esta litis se encuentran bajo el poder de los recurridos, no en poder de los continuadores jurídicos, hoy recurrentes.*

*13.9. Como puede verse, la figura del tercero adquirente de buena fe a título oneroso ha sido instituida con la finalidad de garantizar el derecho de propiedad y la seguridad jurídica, permitiendo que aquel que ha adquirido un inmueble pueda mantener la titularidad del mismo, siempre que la transmisión del derecho de propiedad se concrete a partir de una transacción onerosa entre el adquirente y la persona que de conformidad a los registros oficiales, fuere el propietario del inmueble, y por tanto, con calidad para disponer del mismo, presunción que solo puede ser derrotada si se demostrara, de manera contundente, que la adquisición se materializó a título gratuito o si ha mediado mala fe.*

*13.10. En la especie, a partir de la documentación contenida en el expediente, este Tribunal Constitucional ha podido constatar la existencia de un contrato de compraventa e hipoteca, suscrito entre el señor Arístides Muñoz López, la sociedad Constructora Bisonó, C. por A., y la Asociación*

*La Nacional de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, en sus respectivas calidades de vendedor, comprador y entidad acreedora, mediante el cual el señor Arístides Muñoz López cede a la Constructora Bisonó, C. por A., una porción de terreno de extensión superficial de: Cero Siete (07) Has., Dieciséis (16) As., Noventa (90) Cas. (equivalente 114 tareas; esto es 71,690 Mst<sup>2</sup>), dentro del ámbito de la Parcela No. 10, del Distrito Catastral No. 31, del Distrito Nacional, y está limitada Al Norte, Parcela No. 10 (Resto); Al Este Carretera a Hato Nuevo; Al Sur, Parcela No. 10 (Resto); y Al Oeste, Parcela No. 10-Subd.-17., por la suma convenida de once millones cuatrocientos setenta mil cuatrocientos pesos dominicanos (RD\$11,470,400.00).*

*13. 11. Por igual, figura en el legajo de documentos el Certificado de Título núm. 63-1033, emitido en fecha siete (7) de septiembre de dos mil cuatro (2004), mediante el cual se formaliza la transferencia del derecho de propiedad del inmueble descrito ut supra en favor de la hoy recurrente, sociedad Constructora Bisonó. Consta, además, una certificación de estado jurídico emitida por el Registro de Títulos del Distrito Nacional, de fecha diecinueve (19) de septiembre de dos mil seis (2006), en la que se hace constar que la sociedad Constructora Bisonó, C. por A., es propietaria de una porción de terreno ubicada en la Parcela 10, del Distrito Catastral núm. 31, con una superficie de 71,690 metros cuadrados, respecto de la cual se había registrado una*

*hipoteca en primer rango en favor de la Asociación La Nacional de Ahorros y Préstamos.*

*13.12. Tras el examen minucioso de los medios invocados por las partes, de la documentación que conforma el expediente y de los precedentes antes citados, este tribunal arriba a la conclusión de que, en la especie, se ha vulnerado el derecho de propiedad de la parte recurrente.*

*13.13. En efecto, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, al confirmar la decisión del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte, desconoció la protección del tercero adquirente de buena fe a título oneroso en perjuicio de los derechos de la hoy recurrente, pues ante la inexistencia de prueba alguna de que esta hubiera incurrido en actuaciones dolosas o de mala fe al adquirir el inmueble, o bien, de que el mismo fuere adquirido a título gratuito, se imponía preservar su derecho de propiedad, que se encontraba debidamente registrado.*

(...)

*13. 21. En virtud de las consideraciones antedichas, procede acoger el recurso de revisión en lo que respecta a la alegada vulneración del derecho de propiedad, por no haberse garantizado la protección del tercero adquirente a título oneroso y de buena fe de que se encontraba investido la hoy recurrente.*

6. En ese sentido, contrario a las motivaciones de la presente sentencia, esta

juzadora considera que la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia se encuentra bien motivada y jurídicamente bien sustentada, toda vez que reconoce el derecho de propiedad del señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, dado que este tenía la posesión material del terreno que fue deslindado irregularmente por Constructora Bisonó, lo que equivale a estar deslindado.

7. Y es que, tal como consignó la Suprema Corte de Justicia en el párrafo 14 de las motivaciones de la sentencia recurrida, la jurisprudencia pacífica ha establecido que, al realizar los trabajos de mensura, los agrimensores deben respetar las ocupaciones que en el terreno tengan los codueños, conforme lo establece el artículo 21, de la Ley Núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, independientemente del orden en que se hayan deslindado<sup>12</sup>, lo que se verificó que no fue observado en los trabajos de deslinde realizados a requerimiento de la parte recurrente.

8. Y es que el voto mayoritario de este plenario tampoco tomó en consideración la documentación que depositó la parte recurrida, señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, que avala su derecho de propiedad sobre el terreno objeto de la litis surgida entre las partes y demuestran que este adquirió el mismo muy anteriormente a la empresa Constructora Bisonó, S.A. Entre dicha documentación se encuentra:

---

12 SCJ, Tercera Sala, 11 de abril de 2012, núm. 38, B.J.1217.

9. El Oficio No.01779, de fecha 27 de diciembre de 2001, suscrito por el Consultor Jurídico del Consejo Estatal del Azúcar, Dr. Ramón D. Bernard Camacho, que da cuenta de un “Recibo Provisional”, por concepto de saldo de la deuda que tenían los señores Nelson Antonio Hernández Muñoz y Mildred Hernández Muñoz, y del pago en efectivo por la suma de treinta y nueve mil doscientos treinta y cuatro pesos con 72/00 (RD\$39,234.72), por la compra de una porción de terreno con una extensión superficial de 116.17 tareas nacionales, dentro del ámbito de la Parcela No. 10, Parte, del D.C.31, del Distrito Nacional, propiedad del ingenio Río Haina.

10. Acto de Radiación de Privilegio, de fecha 3 de junio de 2002, suscrito por el Ing. Víctor Ml. Báez, Director Ejecutivo del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), actuando en representación del Ingenio Río Haina, debidamente notariado por la Lic. Milagro Guzmán, notario público de los del Distrito Nacional, mediante el cual requiere al Registrador de Títulos del Distrito Nacional proceder a RADIAR O CANCELAR el Privilegio del Vendedor no Pagado anotado en el Certificado de Título No.63-1033, en virtud de lo que dispone el Artículo 2103 del Código Civil, correspondiente a una porción de terreno con una extensión superficial de 7 Has. 34 As. Y 32 Cas, equivalente a 116.77 tareas nacionales, dentro del ámbito de la Parcela No.10 Parte del Distrito Catastral No.31, del Distrito Nacional, vendida por el Ingenio Río Haina (Consejo Estatal del Azúcar) al señor Lic. Nelson Antonio Hernández Muñoz.

11. Certificación de fecha 3 de febrero de 2004, expedida por el presidente de la Cámara de Diputados, Alfredo Pacheco Osoria, mediante la cual hace constar que el 2 de febrero de 2004, la Cámara de Diputados aprobó el contrato de venta suscrito el 12 de agosto de 1994, entre el Ingenio Río Haina y el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, representado por la señora Mildred Hernández Muñoz, mediante el cual se le traspasa una porción de terreno con una extensión superficial de 7 HAS, 34 As, 32 CAS, equivalentes a 116.77 tareas nacionales, dentro de la Parcela No.10-10-Parte, del Distrito Catastral No.31, Distrito Nacional, valorado en RD\$98,086.90.

12. Como puede verificarse, en las motivaciones de esta sentencia, en el párrafo 13.11, se hace referencia al Certificado de Título Núm. 63-1033, de fecha siete (7) de septiembre de 2004, *“mediante el cual se formaliza la transferencia del derecho de propiedad del inmueble descrito ut supra en favor de la hoy recurrente, sociedad Constructora Bisonó”*, no obstante, en el Acto de Radiación de Privilegio, de fecha 3 de junio de 2002, suscrito por el Ing. Víctor Ml. Báez, Director Ejecutivo del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), citado en el párrafo anterior, se verifica que dos años antes el director del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), le requería al Registrador de Títulos del Distrito Nacional RADIAR o CANCELAR el Privilegio del Vendedor no Pagado anotado en el Certificado de Título No.63-1033, en favor del señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, lo cual prueba fehacientemente que

este no sólo adquirió su derecho de propiedad anteriormente a la empresa Constructora Bisonó, sino que sobre el registro de dicho título de propiedad existía un privilegio de vendedor no pagado registrado que luego debió cancelarse a requerimiento del director del Consejo Estatal del Azúcar (CEA), una vez dicho adquirente saldó el precio convenido.

13. En síntesis, por las razones antes expuestas, no compartimos las motivaciones de la presente decisión, y consideramos que la sentencia recurrida dictada por la Suprema Corte de Justicia estuvo jurídicamente bien fundamentada, por lo que, lejos de ser anulada por este tribunal, debió confirmarse, protegiendo así el derecho de propiedad de quien adquirió primero y tenía la posesión material de los terrenos objeto de la litis surgida entre las partes, esto es, el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, conforme a los documentos que reposan en el expediente a que hemos hecho referencia.

#### **Conclusión:**

No compartimos las motivaciones de la presente decisión, y consideramos que la sentencia recurrida dictada por la Suprema Corte de Justicia estuvo jurídicamente bien fundamentada, por lo que, lejos de ser anulada por este tribunal, debió confirmarse, protegiendo así el derecho de propiedad de quien adquirió primero y tenía la posesión material de los terrenos objeto de la litis surgida entre las partes, esto es, el señor Nelson Antonio Hernández Muñoz, conforme a los documentos que

reposan en el expediente a que hemos hecho referencia y a la jurisprudencia pacífica en la materia.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza

#### **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, la sociedad comercial sociedad Constructora Bisonó, S. A. interpuso un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional contra la Sentencia núm. 033-2020-SSEN-00761, dictada por la tercera sala de la Suprema Corte de Justicia, de fecha dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020). El Tribunal Constitucional admitió el recurso, lo acogió, anuló la decisión jurisdiccional recurrida y remitió el expediente ante la Suprema Corte de Justicia a los fines de que conozca del caso conforme a lo decidido, en aplicación del artículo 54.10 de la ley número 137-11.

2. Estamos completamente de acuerdo con que, en la especie, el recurso de revisión de decisión jurisdiccional es admisible, debe ser acogido, anu-

lada la sentencia recurrida y remitido el caso ante la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, no estamos de acuerdo con los motivos, o la fundamentación presentada por la mayoría para determinar la admisión del caso.

3. A fines de exponer los motivos que justifican nuestra posición —ampliamente desarrollada a raíz de los casos resueltos por este Tribunal Constitucional, mediante las sentencias TC/0174/13, TC/0194/13, TC/0202/13, TC/0070/14, TC/0102/14, TC/0198/14, TC/0209/14 y TC/0306/14<sup>13</sup>, entre otras tantas publicadas posteriormente—, exponemos lo siguiente:

### I. Sobre el artículo 53

4. El artículo 53 instaura un nuevo recurso, el de revisión constitucional de decisión jurisdiccional y, al hacerlo, establece también, los requisitos para su admisión.

5. Dicho texto hace referencia a situaciones cumplidas, concretadas. No se trata, pues, de que, por ejemplo, en la causal segunda (53.2), el recurrente alegue que la decisión recurrida viola un precedente del Tribunal Constitucional, sino de que, efectivamente *“la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional”*. Ni de que, para poner otro ejemplo relativo a la causal tercera (53.3), el recurrente alegue la

violación de un derecho fundamental, sino de que, efectivamente, *“se haya producido una violación de un derecho fundamental”*.

6. Según el texto, el punto de partida es que *“se haya producido una violación de un derecho fundamental”* (53.3) y, a continuación, en términos similares: *“Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado (...)”* (53.3.a); *“Que se hayan agotado todos los recursos disponibles (...) y que la violación no haya sido subsanada”* (53.3.b); y *“Que la violación al derecho fundamental sea imputable (...) con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo (...)”*<sup>14</sup> (53.3.c).

### B. Sobre la naturaleza del recurso de revisión de decisión jurisdiccional, consagrado en el artículo 53.

7. Como hemos visto, de la lectura del artículo 53 se deriva una primera cuestión: la facultad del Tribunal Constitucional para revisar decisiones es, de entrada, limitada, pues opera solamente en relación con aquellas que cumplan con tres requisitos, dos de carácter cualitativo —(i) que sea una decisión jurisdiccional; y (ii) que la decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada—, y otro de carácter temporal —(iii) que la decisión recurrida haya adquirido esta última calidad con posterioridad al 26 de enero del 2010—.

<sup>13</sup> De fechas 27 de septiembre del 2013; 31 de octubre del 2013; 13 de noviembre del 2013; 23 de abril del 2014; 10 de junio del 2014; 27 de agosto del 2014; 8 de septiembre del 2014 y 8 de septiembre del 2014, respectivamente.

<sup>14</sup> En este documento, todas las negritas y los subrayados son nuestros.

**C. Un paréntesis necesario sobre la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, requerida para la admisión de los recursos de revisión de decisión jurisdiccional.**

8. En cuanto al segundo requisito –referente a que la decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada–, Froilán Tavares explica de manera extensa cuándo una decisión adquiere la autoridad de la cosa juzgada y, asimismo, cuándo adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. En cuanto a la autoridad de cosa juzgada señala que *“mientras la sentencia sea susceptible de ser atacada por las vías ordinarias de recurso, oposición o apelación, su autoridad de cosa juzgada es puramente provisional, y que es suspendida si uno de esos recursos es ejercitado”*<sup>15</sup>.

9. Posteriormente precisa que *“[c]uando estos recursos ordinarios han sido incoados infructuosamente, o cuando el plazo para interponerlos ha expirado, se dice que la sentencia ha “pasado en autoridad de cosa juzgada” o que ha “adquirido la autoridad de la cosa juzgada”. Cuando no es susceptible de ser impugnada por una vía extraordinaria de recurso, revisión civil o casación, se dice que la sentencia es “irrevocable””*<sup>16</sup>.

10. Tomando en cuenta todo lo anterior, debemos concluir en que la calidad de la autoridad de la cosa

irrevocablemente juzgada adquirida por una sentencia, no implica necesariamente que esta haya sido dada por la Suprema Corte de Justicia. O bien, implica que una sentencia puede adquirir la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, aunque no haya sido emitida por la Suprema Corte de Justicia. De hecho, como se ha dicho, una sentencia dictada en primera instancia, si no es recurrida dentro de los plazos establecidos por la ley, adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada; asimismo, si se interpone uno de los recursos extraordinarios que la ley disponga contra la misma y el recurso es desestimado, también la decisión adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

11. En este sentido, es fundamental subrayar, además, que el hecho de que una decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada no implica que se hayan agotado todos los recursos jurisdiccionales disponibles. En realidad, se trata de dos conceptos distintos y con implicaciones diferentes.

**D. De vuelta con la naturaleza del recurso de revisión de decisión jurisdiccional.**

12. Continuando con el análisis de la parte capital del artículo 53, la parte inicial del texto plantea que el recurso será posible *“en los siguientes casos”*, expresión que es obviamente excluyente en el sentido de que tal posibilidad recursiva sólo será posible en los casos que ella señala.

<sup>15</sup> Tavares, Froilán. *Elementos de derecho procesal civil dominicano*; volumen II, octava edición, p. 444.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

13. Este recurso es extraordinario, en razón de que no procede para plantear cualquier cuestión, sino única y exclusivamente aquellas dispuestas de manera expresa por dicho texto.

14. Este recurso es, además, subsidiario, en el caso particular de la causal tercera establecida en el artículo 53.3, la cual analizaremos posteriormente, en vista de que, como exige el artículo 53.3. a), el derecho fundamental vulnerado debe haberse incoado previamente en el proceso y, como plantea el 53.3.b), deben haberse agotado todos los recursos disponibles sin que la violación haya sido subsanada.

15. Y, sobre todo, este recurso “*es claramente un recurso excepcional*”<sup>17</sup>, porque en él no interesa “*ni debe interesar la disputa o conflicto que subyace al mismo, sino únicamente si en la resolución de dicho conflicto se han vulnerado o no derechos fundamentales. No es la administración de justicia lo que interesa, sino que no haya fallos en el procedimiento de administración de justicia en lo que a derechos fundamentales y libertades públicas se refiere*”<sup>18</sup>.

16. Se trata de un recurso que, al tiempo de satisfacer determinadas necesidades del sistema de justicia, garantiza su integridad y funcionalidad.

## **E. Sobre el sentido del artículo 53 y la naturaleza de su contenido.**

17. Así, el artículo 53 establece, aparte de los requisitos de admisibilidad enunciados previamente, las causales por las que el recurso de revisión de decisión jurisdiccional puede ser admitido. Estas son independientes entre sí; constituyen llaves que abren por separado la posibilidad de que una decisión sea revisada.

18. Si se verifica que no se ha producido, no es necesario continuar analizando los requisitos siguientes y el Tribunal debe inadmitir el recurso. Como explicamos antes, no se trata de verificar que el recurrente *haya alegado la vulneración* de un derecho fundamental, sino de comprobar que, en efecto, se produjo la vulneración a un derecho fundamental.

19. Es discutible, ciertamente, que en fase de admisión se proceda a comprobar la vulneración del derecho. En este sentido, pensamos que, en todo caso, y especialmente cuando se requiera el estudio y la ponderación de multiplicidad de pruebas y documentos, el Tribunal tiene, siempre conforme los términos del artículo 53 respecto de la admisibilidad del recurso, la obligación de, por lo menos, verificar la existencia de alguna evidencia que apunte a que hubo una vulneración de un derecho fundamental o que dicha vulneración sea discutible.

20. Si, por el contrario, el Tribunal comprueba que se produjo la violación a un derecho fundamental, tendrá, entonces, que proceder a verificar que

17 Jorge Prats, Eduardo Op. Cit., p. 125.

18 Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., pp. 126-127.

***“concurran y se cumplan todos y cada uno”*** -son los términos del 53.3- de los requisitos exigidos para esta causal, el los literales a, b, c y párrafo, del referido texto.

21. En este sentido, el Tribunal tiene la obligación de verificar si el recurrente alegó la violación que hoy pretende subsanar en el momento en que tuvo conocimiento de la misma.

22. Además, si se verifica que el recurrente no agotó los recursos disponibles, no se cumple el requisito previsto en el literal “b” y el recurso debe ser inadmitido y, como en el caso anterior, no es necesario continuar el análisis de los demás requisitos. En relación con este artículo 53.3.b), es preciso verificar dos situaciones: (i) si los recursos que existen dentro del sistema legal han sido agotados por el recurrente; y (ii) si, aun agotados dichos recursos, la violación no ha sido subsanada.

23. El tercer requisito se refiere a que el órgano que dictó la decisión recurrida sea el responsable de que se haya producido la violación, bien sea porque no la subsanó cuando se le presentó, o porque haya producido la vulneración directamente. Si el Tribunal comprueba que la violación no es imputable en los términos de la ley, el requisito no se cumple, el recurso debe ser inadmitido.

24. Y respecto del párrafo, se trata de un requisito que *“confiere una gran discrecionalidad al Tribunal Constitucional a la hora de admitir la revisión”*<sup>19</sup>

, pues el recurso *“sólo será admisible”* si se reúne, también, este último, el de la especial trascendencia o relevancia constitucional.

25. De manera que si, finalmente, el Tribunal aprecia que se ha producido la violación a un derecho fundamental y que se cumplen cada uno de los requisitos del artículo 53.3, incluido su párrafo, procederá, entonces -y sólo entonces, vale subrayar-, a admitir el recurso y, consecuentemente, a pronunciarse sobre el fondo, en cuyo caso deberá acogerlo o rechazarlo. Si el recurso es acogido, el Tribunal revocará la sentencia recurrida; identificará los derechos vulnerados, su violación y establecerá su criterio al respecto; y, conforme los artículos 54.9 y 54.10 de la Ley No. 137-11, remitirá el asunto al tribunal que dictó la sentencia anulada para que conozca *“nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado”*. Si el recurso es rechazado, el Tribunal confirmará la sentencia recurrida.

## **II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN DE DECISIÓN JURISDICCIONAL.**

26. Como hemos explicado, el artículo 53 consagra *“los presupuestos de admisibilidad”*<sup>20</sup> del recurso.

27. El recurso de revisión de decisión jurisdiccional modula el principio de la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, en la medida en que permite

19 Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 129.

20 Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 122.



al Tribunal Constitucional modificar una decisión que tenga este atributo, a los fines de cumplir con su función de salvaguardar los derechos fundamentales que sean violados en el marco de un proceso jurisdiccional ordinario. Pero, eso sólo puede ocurrir, como hemos visto, en los muy específicos y excepcionales casos señalados.

#### A. Sobre el artículo 54 de la Ley núm. 137-11.

28. El artículo 54 establece el procedimiento que rige el recurso de revisión de decisión jurisdiccional, que incluye aspectos de admisibilidad que el Tribunal tiene que evaluar y respecto de ellos decidir.

29. El texto establece, incluso, una fase primera para la admisión y una posterior para la decisión del recurso, conforme los términos de los incisos 5, 6, 7 y 8 del mismo texto.

30. Sin embargo, el Tribunal decidió tomar ambas en una sola sentencia, en cuya estructura atiende y resuelve, primero, la admisibilidad del recurso y, luego, el fondo del mismo en la sentencia TC/0038/12 de trece (13) de septiembre de (2012) dos mil doce.

31. Precisamente, el hecho de que el legislador haya contemplado la necesidad de dos sentencias, una de admisibilidad y otra de fondo, evidencia la importancia de la fase de admisibilidad y, consecuentemente, la necesidad de que el Tribunal pondere y analice a fondo los requisitos o filtros creados por el legislador para admitir dicho recurso.

### III. EL QUID DE LA PROHIBICIÓN DE REVISAR LOS HECHOS EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN DE DECISION JURISDICCIONAL.

32. Por supuesto que el Tribunal no puede revisar los hechos contenidos en el recurso. Pero no es eso lo que está en juego aquí. Lo que está en juego, como en otros aspectos de este artículo 53, es lo que se aprehende de esa norma, en este caso lo que se entiende por revisar los hechos.

33. La imposibilidad de revisar los hechos es coherente con la naturaleza del recurso. Se trata de un recurso excepcional y, en efecto, *“no ha sido instituido para asegurar la adecuación de las resoluciones judiciales a la realidad de los hechos o a la idea que acerca de estos tengan las partes”*<sup>21</sup>. Hacerlo sería anacrónico pues conllevaría que *“los ámbitos constitucionalmente reservados al Poder Judicial, de una parte, y al TC, de la otra, quedarían difuminados”*<sup>22</sup>.

34. En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha reiterado que, *“en esta clase de recursos la función del T.C. se limitará a concretar si se han violado o no los derechos o libertades del demandante, preservándolos o restableciéndolos, más absteniéndose de cualquier otra consideración sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales (...), porque (...) en el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar*

21 *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Op. cit., p. 231.

22 Fernández Farreres, Germán. Op. Cit., p. 310.

los derechos o libertades por razón de las cuales se formuló el recurso.”<sup>23</sup>

35. Como se aprecia, el sentido de la expresión “*con independencia de los hechos*” es que, separadamente de los hechos que explican el proceso, el Tribunal se limitará a verificar que se ha producido la violación de un derecho fundamental y que ella es imputable al órgano judicial del que proviene la sentencia recurrida, sea porque la generó o sea porque no la subsanó. Así, “*con independencia de los hechos*”, de ninguna manera significa que el Tribunal ha de operar de espalda a los hechos, sino que, de frente a ellos, focaliza su actuación en lo relativo a la vulneración de derechos fundamentales que se le presenta en el recurso.

36. El quid de la prohibición de revisar los hechos está en que el Tribunal, en el marco del recurso, tiene que asumir –y asume– como veraces y válidos “*los hechos inequívocamente declarados*”<sup>24</sup> en las sentencias recurridas mediante el recurso. El Tribunal tiene que partir –y parte– de unos hechos que le son dados y que no puede revisar, no puede modificar.

37. Sin embargo, una cosa es mirar los hechos y otra, sustancialmente diferente, es revisarlos. Y es esto último lo que se prohíbe hacer al Tribunal Constitucional. En este sentido, el Tribunal Constitucional puede mirar los hechos y, desde esa mirada, realizar las comprobaciones que sean pertinentes

–entre ellas, la fundamental de que se haya producido una violación de un derecho fundamental–.

#### IV. SOBRE EL CASO CONCRETO

38. En la especie, la parte recurrente alega que hubo violación a sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, derecho de propiedad, derecho de defensa, y a un debido proceso.

39. El Pleno decidió admitir el recurso por cuanto quedaban satisfechos los requisitos del artículo 53.3 de la referida ley número 137-11 y anular la sentencia por considerar que se vulneraron sus derechos fundamentales en el proceso.

40. Sin embargo, si bien consideramos que, en efecto, se verifica violación a los derechos fundamentales de la parte recurrente; nuestro salvamento es en el sentido de que, tal y como hemos explicado previamente, de conformidad con las disposiciones del artículo 53.3 de la ley número 137-11, el Tribunal Constitucional admite o inadmite el recurso cuando se ha comprobado si se verifican o no las alegadas violaciones.

41. Entonces, sólo en el caso en que exista una violación a algún derecho fundamental, en el caso de la causal de revisión prevista en el artículo 53.3, se procederá a la verificación de los requisitos establecidos en los literales a), b) y c), así como el párrafo (especial transcendencia), todos del artículo 53.3.

42. Por otro lado, aún si se comprobara que hubo tal violación, deben

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> Fernández Farreres, Germán. *Op. Cit.*, p. 184.

concurrir los requisitos previstos en los literales “a”, “b” y “c” del referido artículo 53.3, como hemos señalado antes. Al respecto, con relación a la concurrencia de esos requisitos, la mayoría acordó dictar una sentencia para unificar el lenguaje divergente (sentencia TC/0123/18). En efecto, se acordó establecer que los indicados requisitos previstos en los literales “a”, “b” y “c” son satisfechos o no cuando, de manera que, se optará por establecer que los requisitos “son satisfechos” en los casos *“cuando el recurrente no tenga más recursos disponibles contra la decisión y/o la invocación del derecho supuestamente vulnerado se produzca en la única o última instancia, evaluación que se hará tomando en cuenta cada caso en concreto”*.

43. Si se ausculta bien, se podrá advertir que la “sentencia para unificar” acordada por la mayoría del Pleno, traza la existencia de un supuesto problema de lenguaje que no se detiene a explicar y se refiere a su existencia como si fuera un asunto de mera semántica, cuando en realidad no lo es, en virtud de que, –en puridad– los efectos que produce decir que algo está satisfecho es igual a decir que se cumple; sin embargo, cuando hablamos de inexigibilidad se da cuenta de que es improcedente que se conjugue, pues estamos frente a un situación que carece de elementos para que suceda o se configure.

44. Discrepamos de lo acordado por la mayoría al utilizar el lenguaje de que son satisfechos o no los requisitos en cuestión, pues en realidad, para los casos “a” y “b”, cuando la violación

denunciada se ha cometido en ocasión del dictado de la sentencia dictada en única o última instancia, dichos requisitos son de imposible cumplimiento. Así, se diga que los requisitos se cumplen o que se satisfacen, en ese escenario, tales requisitos son imposibles de cumplir o satisfacer, por tanto, resultan inexigibles para completar la fase de la admisibilidad del recurso, conforme lo precisó la sentencia TC/0057/12, previamente citada.

45. En ese orden, en vista de los criterios divergentes en aquellos casos donde la violación denunciada se ha cometido en ocasión del dictado de la sentencia dictada en única o última instancia, creemos que la mayoría del Tribunal debió inclinarse a reafirmar los términos del citado precedente contenido en la sentencia TC/0057/12, y establecer que si no se configura la posibilidad de su cumplimiento, por tratarse de una violación que no tiene vía recursiva que agotar y donde ser invocada, se trata de requisitos de imposible cumplimiento y, como tal, son inexigibles.

46. Por todo lo anterior, y aunque de acuerdo con la decisión de admitir el recurso y anular la decisión impugnada, insistimos, era imprescindible que el Tribunal Constitucional, en su interpretación del artículo 53.3 de la LOTCPC, comprobara las violaciones a los derechos fundamentales antes de proceder con cualquier otro análisis de derecho.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO  
VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS  
PIZANO**

Con el mayor respeto, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que nos corresponden, tenemos a bien emitir un voto particular con relación a la sentencia precedente. Nuestra opinión obedece a la errónea interpretación del *modus operandi* previsto por el legislador en el párrafo capital del artículo 53.3, en la que incurrió este colegiado al no realizar el análisis de si en la especie hubo o no la apariencia de violación a un derecho fundamental, como requiere la referida disposición legal. Hemos planteado el fundamento de nuestra posición con relación a este tema en numerosas ocasiones, emitiendo votos al respecto, a los cuales nos remitimos con relación al caso que actualmente nos ocupa<sup>25</sup>.

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

---

25 En este sentido, pueden ser consultadas, entre otros, los votos de nuestra autoría que figuran en las siguientes sentencias: TC/0070/14, TC/0134/14, TC/0135/14, TC/0160/14, TC/0163/14, TC/0157/14, TC/0306/14, TC/0346/14, TC/0390/14, TC/0343/14, TC/0397/14, TC/0400/14, TC/0404/14, TC/0039/15, TC/0040/15, TC/0072/15, TC/0280/15, TC/0333/15, TC/0351/15, TC/0367/15, TC/0381/15, TC/0407/15, TC/0421/15, TC/0482/15, TC/0503/15, TC/0580/15, TC/0022/16, TC/0031/16, TC/0155/16, TC/0208/16, TC/0357/16, TC/0358/16, TC/0365/16, TC/0386/16, TC/0441/16, TC/0495/16, TC/0497/16, TC/0501/16, TC/0508/16, TC/0535/16, TC/0551/16, TC/0560/16, TC/0693/16, TC/0028/17, TC/0064/17, TC/0070/17, TC/0072/17, TC/0073/17, TC/0086/17, TC/0091/17, TC/0098/17, TC/0152/17, TC/0185/17, TC/0204/17, TC/0215/17, TC/0303/17, TC/0354/17, TC/0380/17, TC/0382/17, TC/0397/17, TC/0398/17, TC/0457/17, TC/0543/17, TC/0600/17, TC/0702/17, TC/0735/17, TC/0741/17, TC/0743/17, TC/0754/17, TC/0787/17, TC/0794/17, TC/0799/17, TC/0800/17, TC/0812/17, TC/0820/17, TC/0831/17, TC/0004/18, TC/0008/18, TC/0027/18, TC/0028/18.

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2021-0088, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Nelson Rodríguez González y Joel Evangelista Vásquez, contra la Sentencia núm. 406-2020-SSEN-00003, dictada por la Sala Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde, el ocho (8) de diciembre del año dos mil veinte (2020).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, al primer (1er) día del mes de febrero del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

### I. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 406-2020-SSEN-00003, objeto del presente recurso de revisión de amparo, fue dictada, el ocho (8) de diciembre del año dos mil veinte (2020) por la Sala Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde, estableciéndose en su dispositivo lo siguiente:

*PRIMERO: Acoge como buena y válida en la forma, como en el fondo, la acción de amparo interpuesta por la Licda. Sheila Thomas, defensora pública, en representación de los detenidos del Destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde, en contra de la Procuraduría General de la República, y la Procuraduría Fiscal de Valverde, así como de su titular el Lic. Nelson Rodríguez.*

*SEGUNDO: En cuanto al fondo, ordena a la Procuraduría General de la República, Procuraduría Fiscal de Valverde y su titular el Lic. Nelson Rodríguez, a tomar las medidas necesarias, a los fines de descongestionar el destacamento hasta eliminar el estado de hacinamiento que ahí se vive, trasladando así a los presos preventivos que tienen medida de coerción, proveer alimentos básicos a los detenidos, así como los insumos necesarios para el aseo personal y de las instalaciones y dotar de ajuares tales como camas o colchones, lavamanos y otros.*

*TERCERO: Concede el plazo de quince (15) días a la Procuraduría Fiscal de Valverde, el Lic. Nelson Rodríguez y la Procuraduría General de la República, una vez notificada de la presente decisión para dar cumplimiento a la misma, de no ser así impone un astreinte de cinco mil pesos (RD\$5,000.00) diarios por cada día transcurrido sin cumplir con las medidas ordenadas.*

*CUARTO: Declara el presente proceso libre de costas.*

*QUINTO: Ordena la notificación de la presente decisión a todas las partes presentes y representadas.*

Consta en el expediente que la sentencia antes descrita, objeto del presente recurso de revisión, fue notificada a la Procuraduría General de la República, por medio de la Fiscalía de Valverde, el dieciséis (16) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), mediante acto de notificación emitido por el encargado de la Unidad de Citaciones y Notificaciones Judiciales de la secretaría general del Distrito Judicial de Valverde.

## **2. Presentación del recurso en revisión**

Los señores Nelson Rodríguez González y Joel Evangelista Vásquez interpusieron el presente recurso de revisión constitucional de amparo, ante la secretaría general de la Jurisdicción Penal del Distrito Judicial de Valverde, el diecinueve (19) de Febrero del año dos mil veintiuno (2021), y fue recibido en este tribunal, el once (11) de mayo del mismo año, a fin de que sea

revocada la Sentencia recurrida núm. 406-2020-SSSEN-00003.

No consta en el expediente notificación del indicado recurso de revisión, no obstante, la parte recurrida señora Sheila Thomas, depositó escrito de defensa por ante la secretaría general de la Jurisdicción Penal del Distrito Judicial de Valverde, el tres (3) de marzo del año dos mil veintiuno (2021), y fue recibido en este Tribunal Constitucional, el once (11) de mayo del año en curso.

## **3. Fundamentos de la sentencia recurrida**

La Sentencia núm. 406-2020-SSSEN-00003, dictada el ocho (8) de diciembre del año dos mil veinte (2020) por la Sala Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde, ordena entre otras cosas, a la Procuraduría General de la República, Procuraduría Fiscal de Valverde y al Lic. Nelson Rodríguez, a tomar las medidas necesarias, a los fines de descongestionar el destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional de Valverde, y a eliminar el estado de hacinamiento, trasladando los presos que tienen medida de coerción, fundamentada dicha decisión en los siguientes motivos:

Que de conformidad con las disposiciones del artículo 26 numeral 12 de la ley 133-11, ley orgánica del Ministerio público, vigilar que en los cuarteles y destacamentos policiales, recintos militares o de cualquier otra agencia de investigación o seguridad destinados

al arresto de personas, en los centros penitenciarios y correccionales, los institutos de reeducación para menores y cualesquiera otros recintos destinados a la detención de personas, sean respetados los derechos fundamentales, y, de igual manera, vigilar las condiciones en que éstos se encuentren reclusos; tomar las medidas legales adecuadas para mantener la vigencia de las prerrogativas inherentes al ser humano cuando se compruebe que han sido menoscabadas o violadas. En el ejercicio de esta atribución, los funcionarios del Ministerio tendrán acceso a todos los establecimientos mencionados. Quienes entorpezcan, en alguna forma, este ejercicio, incurrirán en responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente.

*Que de la ponderación que hiciera el tribunal a las piezas que integran el expediente, especialmente a las declaraciones vertidas por el testigo a descargo, José Alberto Cabrera Uceña, encargado de llevar los reclusos al médico, pudo determinar lo siguiente: Que la obligación que el artículo supra indicado pone a cargo del Ministerio Público de manera expresa, es decir, está siendo omitido por el Lic. Nelson Rodríguez, la Procuraduría de Valverde y muy especialmente la Procuraduría general de la República, al no estar suministrando las condiciones de vivienda de las personas reclusas de su libertad en la Onceava Compañía de la policía Nacional con Asiento en Valverde, ya que el tribunal se convenció por medio de las mismas, de que allí se*

*tiene un grupo de personas viviendo sumamente hacinadas, sin espacio suficiente para acomodarse a dormir, no tienen cama ni colchones, no reciben las raciones de comidas necesarias para la nutrición humana, -luego de la pandemia solo 30 raciones por día; Que no reciben los insumos necesarios para higienizar el área física donde se alojan, ni por la higiene personal de los reclusos; Que no dispone de una área para comer, bañarse y un solo baño por cada celda de más de 40 personas; Que no cuenta con lavamanos —aun en medio de la pandemia del Covid 19-; Que viven en condiciones de alto riesgo para su salud, sin siquiera una enfermera que le de asistencia de primeros auxilios, pues es el propio testigo deponente quien valora la posibilidad o no de llevar a quienes requieren de asistencia médica, sin tener un mínimo de conocimiento técnico profesional en esa área; Que no tienen ni horario ni espacio para recibir visita; lo único que el tribunal constató aceptable es el agua que le suministran para ingerir, pues aunque es la que llega directamente del acueducto muchas familias que están en libertad y trabajan para su sustento tienen de igual modo que ingerirla y no es de la peor calidad que llega a los hogares dominicanos.-*

*Que en la especie el tribunal ha constatado que la parte accionada, no ha sido lo suficientemente diligente en el ejercicio de sus funciones, al no crear las condiciones necesarias para el tiempo de estancia de los presos preventivos tal como manda la ley orgánica del ministerio Público, debido*

*a las múltiples precariedades en que están los preventivos de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde, quienes sobreviven gracias a la buena voluntad de una persona caritativa de la provincia, lo que no impide apreciar la omisión por los accionados, pues el hecho de que haya una persona caritativa que acuda en auxilio de los recluso de allí no exime a los funcionarios de tales obligaciones a cumplirlas en su totalidad.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión**

La parte recurrente, Nelson Rodríguez y Joel Danilo Evangelista, ambos actuando en calidad de procuradores fiscales de Valverde, mediante el presente recurso de revisión, pretenden que sea revocada la Sentencia núm. 406-2020-SSEN-00003, dictada el ocho (8) de diciembre del año dos mil veinte (2020), por la Sala Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde, y para justificar dichas pretensiones, alegan lo siguiente:

*Que en la motivación de la sentencia la juez a quo ha manifestado que en las dos áreas existente tienen una capacidad para 15 personas y el otro como para 20, pero de ¿Dónde saca el tribunal esa información? con especulación, porque no hay un elemento de prueba que le manifieste esa situación al tribunal, de manera que el tribunal al realizar esos planteamientos no se corresponde con la realidad.*

*Que además, la falta de motivación de la decisión recurrida queda evidenciada porque la juzgadora a-quo no dio respuesta a las conclusiones de la parte demandada en amparo, en virtud de que se solicitó en primer lugar, antes de referirse a la improcedencia, la inadmisibilidad de la acción fundamentada en el artículo 70 en sus numerales 1, y 3, sin embargo, en ningún lado de la sentencia se explica ni responde porque no procedían ninguno de los medios propuestos (ni siquiera lo menciona) lo que deja la sentencia impugnada carente de motivación, lo que constituye un pilar esencial del debido proceso y legitimación de las decisiones judiciales. Pero más aún, cuando se ve el acta de audiencia del día 26 del mes de octubre del año 2020, solo se ve la solicitud del fiscal, la solicitud de rechazo de la defensa de la causa de inadmisibilidad y el tribunal sin ninguna motivación, solo rechaza la causa de inadmisibilidad.*

*Obsérvese honorables magistrados, la contradicción manifiesta en la decisión recurrida, toda vez que ésta dispone en su parte dispositiva aspectos que no fueron debidamente motivados en el cuerpo de la decisión, como por ejemplo condena a la Procuraduría General de la República, sin la defensoría Pública ponerla en causa. Y no motiva por qué condenar a la procuraduría General de la República, y ante tantas contradicciones, es entendible que esta situación, atenta contra el sagrado principio del debido proceso y de la motivación de las decisiones judiciales como garantía*



*de la tutela judicial efectiva, ya que la motivación de las decisiones judiciales tiene por objetivo que se basten a sí mismas, permitiendo a las partes conocer el fundamento de la decisión que le pone término a la controversia. Por lo que siendo éste, el principal o uno de los principales incongruentes argumentos del fundamento de la decisión recurrida, debiendo ser dicha decisión anulada por la falta de motivación.*

*Otro argumento que planteamos es que el tribunal confunde lo que establece en el artículo 26 numeral 12 de la ley 133-11 de ley orgánica del Ministerio público, con el hecho de que el Procurador Fiscal titular debe darle todo lo necesario a los detenidos en la Onceaba compañía, sin embargo, este art. 26 numeral 12 lo que ordena es una labor de vigilancia del Ministerio Público en los diferentes recintos carcelarios a que no se violenten los derechos fundamentales y se tomen las medidas correspondientes, entre otras cosas. Pero cuando vemos en la lo que realiza el Procurador Fiscal Titular de Valverde, ante la realidad existente, que es innegable, es precisamente tomar las medidas necesarias para que cualquier situación sea subsanada, el fiscal titular ha actuado con responsabilidad ante el problema y ha realizado las comunicaciones correspondientes, ha realizado acuerdos con el comedor económico, que dicho sea de paso, redujo el envío de raciones de comida, por los familiares que llevan comida diario, y la comida del comedor se perdía casi toda de ahí que se redujera a 30 porciones.*

*Entonces de que negligencia se habla que ha realizado el Fiscal Titular.*

## **5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión**

La parte recurrida en revisión, Sheila Thomas, en calidad de defensora pública, pretende que se declare inadmisibles el presente recurso por no revestir especial transcendencia o relevancia constitucional, y para justificar sus pretensiones, alegan lo siguiente:

*Qué para la determinación de la procedencia de la revisión constitucional de la decisión de amparo, además del respeto de los plazos procesales y las formas, es indispensable que el punto de controversia o más específicamente, el motivo invocado posea transcendencia constitucional, esto así conforme lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11;*

*Partiendo de lo anterior, y de la simple lectura del recurso de revisión interpuesto por la Procuraduría Fiscal del Distrito Judicial de Valverde, puede evidenciarse que, de los motivos planteados como sustento de su actividad recursiva, no se evidencia ninguno de los supuestos que se han establecido como determinantes para la existencia de relevancia y/o transcendencia constitucional. Esto así, porque de los planteamientos que realiza el recurrente, no se evidencia la conculcación de ningún derecho fundamental al ahora recurrente, sino que, muy por el contrario, la decisión impugnada busca la salvaguarda de los derechos fundamentales de los*

*privados de libertad, en manos del órgano persecutor, quien es el que ha violentado los derechos y garantías del debido proceso y las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos. Así las cosas, la revisión constitucional que nos ocupa, no busca en modo alguno impedir la lesión, restricción, alteración o amenaza de un derecho fundamental, sino que por el contrario, con ella de lo que se trata es de que un órgano estatal pretenda evadir el cumplimiento de su obligación de respeto de los derechos fundamentales, que además de ser su obligación conforme mandato expreso de nuestra Constitución y su propia Ley orgánica (Ley 133-11), también ha sido ordenada mediante decisión de amparo, pretendiendo así mantener y proseguir conculcando fundamentales, tales como la vida, la salud, la dignidad humana y la alimentación, entre otros.*

## **6. Documentos que conforman el expediente**

En el trámite del presente recurso en revisión, los documentos que obran en el expediente son, entre otros, los siguientes:

1. Copia certificada de Sentencia núm. 406-2020-SSEN-00003, del ocho (8) de diciembre del año dos mil veinte (2020), dictada por la Sala Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde.
2. Acto de notificación del dieciséis (16) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), emitido por el encargado de

la Unidad de Citaciones y Notificaciones Judiciales de la secretaría general del Distrito Judicial de Valverde.

3. Copia de la certificación emitida por la Procuraduría Fiscal del Distrito Judicial de Valverde, del trece (13) de octubre del dos mil veinte (2020).

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **7. Síntesis del conflicto**

Conforme a los documentos que figuran en el expediente, los hechos del caso y argumentos invocados por las partes, el conflicto tiene su origen en la acción de amparo presentada por la Licda. Sheila Thomas, en calidad de defensora pública, actuando en representación de los detenidos en el destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en la provincia Valverde contra la procuraduría fiscal de Valverde y de su titular, el señor Nelson Rodríguez, ante la Sala Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde.

Que la referida acción de amparo fue interpuesta con la finalidad de que se ordenara al señor Nelson Rodríguez, Procurador, en su calidad de Fiscal Titular Judicial de Valverde, a tomar las medidas necesarias a los fines de descongestionar el destacamento de la policía de Mao (onceava compañía) y eliminar el estado de hacinamiento en el que supuestamente se encuentran los presos preventivos y detenidos de dicho centro, y en consecuencia fueran

trasladados los presos con medida de coerción privada de libertad a los Centros Rehabilitación creados por el Estado dominicano para tales fines; que se ordene la libertad a los presos que hayan cumplido con alguna garantía o que se les haya impuesto medida de coerción no privativa de libertad, así como de los detenidos que no serán sometidos a la justicia; proveer de almuerzo a los presos preventivos y detenidos en dicho destacamento, y que se ordenara a la Procuraduría General de la República, tomar medidas necesarias, a los fines de proveer las distintas herramientas para el aseo personal de los presos preventivos y detenidos.

Que tales pedimentos fueron fundamentados en el hecho de que mantener a los referidos presos en el destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en la Provincia de Valverde, en estado de hacinamiento violentaba sus derechos fundamentales consagrados en la constitución tales como la dignidad humana, la integridad personal, la salud, alimentación, entre otros.

Que, en tal sentido, la Sala Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde, mediante Sentencia núm. 406-2020-SEEN-00003, del ocho (8) de diciembre del año dos mil veinte (2020), acoge la referida acción de amparo y ordena a la Procuraduría General de la República, Procuraduría Fiscal de Valverde y su titular el Lic. Nelson Rodríguez, a tomar las medidas necesarias, a los fines de descongestionar el destacamento hasta eliminar el estado de hacinamiento que ahí se vive,

trasladando así a los presos preventivos que tienen medida de coerción, proveer alimentos básicos a los detenidos, así como los insumos necesarios para el aseo personal y de las instalaciones y dotar de ajuares tales como camas o colchones, lavamanos y otros, y cominándolos al pago de un astreinte de cinco mil pesos (\$5,000.00) diarios por cada día transcurrido sin cumplir con las medidas ordenadas.

Que, al no estar de acuerdo con la sentencia antes descrita, los señores Nelson Rodríguez y Joel Danilo Evangelista, ambos actuando en calidad de Procuradores Fiscales de Valverde, el primero como titular y el segundo como adjunto, interpusieron el presente recurso de revisión de decisión de amparo por ante esta sede constitucional, con la finalidad de que sea anulada o revocada la indicada decisión impugnada, alegando entre otros medios, falta de motivación.

## **8. Competencia**

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4, de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

## **9. Admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo**

a. Como cuestión previa al análisis de admisibilidad oficiosa que efectúa esta

sede constitucional del recurso de revisión de amparo, nos referiremos al medio de inadmisión planteado por la parte recurrida.

b. En tal sentido, la recurrida señora Sheila Thomas entiende que se debe declarar inadmisibile el presente recurso por no revestir especial trascendencia o relevancia constitucional sustentado en los siguientes alegatos:

*Partiendo de lo anterior, y de la simple lectura del recurso de revisión interpuesto por la Procuraduría Fiscal del Distrito Judicial de Valverde, puede evidenciarse que, de los motivos planteados como sustento de su actividad recursiva, no se evidencia ninguno de los supuestos que se han establecido como determinantes para la existencia de relevancia y/o trascendencia constitucional.*

c. Como vemos de lo anterior, la parte recurrida entiende que los motivos planteados por la Procuraduría Fiscal de Valverde en su recurso de revisión, no cumplen con los supuestos de relevancia o trascendencia constitucional.

d. En virtud de lo anterior, es importante establecer que de conformidad con el artículo 100, de la Ley núm. 137-11, la admisibilidad del recurso de revisión contra toda sentencia de amparo, está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada. En efecto, dicho artículo faculta al Tribunal Constitucional para apreciar dicha trascendencia o relevancia constitucional atendiendo a la importancia del caso para

la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y concreta protección de los derechos fundamentales.

e. En tal sentido en su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo del dos mil doce (2012), el Tribunal Constitucional señaló casos –no limitativos- en los cuales se configura la relevancia constitucional:

*1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*

f. En la especie, luego de haber estudiado los hechos y documentos del expediente, el Tribunal Constitucional entiende que el presente recurso de revisión constitucional de amparo, revisite especial trascendencia o relevancia constitucional, radicado en el hecho de que le permitirá a este plenario continuar desarrollando su jurisprudencia respecto al disfrute y ejercicio de los derechos fundamentales como la

dignidad humana, la salud, la integridad física y la alimentación de las personas reclusas de su libertad, por lo que, se rechaza el indicado medio de inadmisión planteado por la parte recurrida, y declara admisible el presente recurso en este sentido.

g. Resuelto lo anterior, el Tribunal procederá a examinar si el actual recurso de revisión cumple con los demás requisitos de admisibilidad en cuanto a la forma exigidos por la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional.

h. Conforme lo anterior, de acuerdo con las disposiciones del artículo 94 de la Ley núm. 137-11, todas las sentencias emitidas por el juez de amparo sólo son susceptibles de ser recurridas en revisión y tercera.

i. En tal sentido, es preciso señalar que el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, establece el plazo de cinco (5) días para recurrir las sentencias de amparo, el cual dispone, que: *El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación.*

j. En relación con el plazo de cinco días previsto en el texto transcrito en el párrafo anterior, el Tribunal Constitucional estableció en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), que:

*(...) este plazo debe considerarse franco y solo serán computables los*

*días hábiles, tal y como fue decidido por este tribunal mediante sentencia No. TC/0080/12, de fecha quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012). Todo ello con el objeto de procurar el efectivo respeto y el oportuno cumplimiento de los principios de la justicia y los valores constitucionales como forma de garantizar la protección de los derechos fundamentales.*

k. Dentro de las documentaciones depositadas en el expediente, consta que la Sentencia núm. 406-2020-SSEN-00003, del ocho (8) de diciembre del año dos mil veinte (2020), fue debidamente notificada a la parte recurrente, el dieciséis (16) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), mediante acto de notificación emitido por el encargado de la Unidad de Citaciones y Notificaciones Judiciales de la secretaria general del Distrito Judicial de Valverde, y el recurso de revisión constitucional en materia de amparo fue incoado, el diecinueve (19) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), por ante la secretaria general de la Jurisdicción Penal del Distrito Judicial de Valverde, habiendo transcurrido tres (3) días hábiles desde la notificación hasta la interposición del recurso, por lo que se ejerció dentro del plazo hábil y franco.

l. En ese orden, también es importante establecer que el presente recurso de revisión cumple con el artículo 96 de la aludida Ley núm. 137-11, el cual exige que *el recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo* y que en esta se harán constar además de manera clara

y precisa los agravios causados por la decisión impugnada; pues la parte recurrente ofrece alegatos claros y precisos para sustentar que la decisión recurrida supuestamente incurre en falta de motivación y violación al debido proceso.

## 10. Sobre el fondo del presente recurso de revisión

En cuanto al fondo del presente recurso de revisión, el Tribunal Constitucional ha podido comprobar que:

a. La parte recurrente, señores Nelson Rodríguez González y Joel Evangelista Vásquez, procuran en su instancia, que el Tribunal Constitucional *revoque o anule* la Sentencia núm. 406-2020-SSEN-00003, objeto del presente recurso de revisión de amparo, dictada el ocho (8) de diciembre del año dos mil veinte (2020), por la Sala Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde.

b. En términos jurídico-argumentativos, la parte recurrente sostiene, básicamente, lo siguiente:

*i) Falta de motivación de la decisión recurrida, dado que a su entender el juez a-quo no dio respuesta a las conclusiones de la parte demandada en amparo, en relación a la inadmisibilidad por improcedencia de la acción, fundamentada en el artículo 70 en sus numerales 1, y 3, y que según la parte recurrente, en ningún lado de la sentencia se explica ni responde porque no procedían ninguno de los medios propuestos, por lo que la*

*decisión impugnada carece de motivación, lo que violenta el debido proceso y la legitimación de las decisiones judiciales.*

*ii) Contradicción manifiesta en la decisión recurrida, toda vez que ésta dispone en su parte dispositiva aspectos que no fueron debidamente motivados en el cuerpo de la decisión, como por ejemplo condena a la Procuraduría General de la República, sin la defensoría Pública ponerla en causa. Y no motiva por qué condenar a la procuraduría General de la República, y ante tantas contradicciones, es entendible que esta situación, atenta contra el sagrado principio del debido proceso y de la motivación de las decisiones judiciales como garantía de la tutela judicial efectiva, ya que la motivación de las decisiones judiciales tiene por objetivo que se basten a sí mismas, permitiendo a las partes conocer el fundamento de la decisión que le pone término a la controversia.*

*iii) Otro argumento que planteamos es que el tribunal confunde lo que establece en el artículo 26 numeral 12 de la ley 133-11 de ley orgánica del Ministerio Público, con el hecho de que el Procurador Fiscal titular debe darle todo lo necesario a los detenidos en la Onceaba compañía, sin embargo, este art. 26 numeral 12 lo que ordena es una labor de vigilancia del Ministerio Público en los diferentes recintos carcelarios a que no se violenten los derechos fundamentales y se tomen las medidas correspondientes, entre otras cosas.*

c. En atención a lo anterior, este Tribunal Constitucional entiende procedente analizar las imputaciones que hace el recurrente contra la sentencia recurrida, en cuanto a la falta de motivaciones de la decisión en lo relativo a la condenación a la Procuraduría General de la República en la parte dispositiva, y la falta de pronunciamiento sobre los medios invocados por el hoy recurrente relativo a las diligencias previas para dar curso a las solicitudes de dignificación de los espacios en que se encontraban los privados de libertad.

d. En tal sentido, la parte recurrente alega que la sentencia recurrida carece de motivación, ya que su parte dispositiva no se corresponde con los motivos del cuerpo, dado que no justifica la condena a la Procuraduría General de la República, institución que no fue puesta en causa por la parte accionante, es decir que en ningún momento se le notificó la acción de amparo, pero tampoco da motivos que sustenten dicha condena.

e. Es importante advertir que este plenario dará la verdadera fisionomía o alcance al pedimento del recurrente antes transcrito, pues el hecho de que la Procuraduría General de la República haya sido supuestamente condenada sin habersele notificado el proceso y sin dar motivos para ello, acarrea una transgresión al derecho de defensa baluarte del debido proceso y la tutela judicial efectiva, concebidos en el artículo 69 de la Constitución, y además configurar una incongruencia motivacional.

f. Que, en ese orden, la sentencia recurrida en sus ordinales segundo y tercero de su dispositivo, establece lo siguiente:

*SEGUNDO: En cuanto al fondo, ordena a la Procuraduría General de la República, Procuraduría Fiscal de Valverde y su titular el Lic. Nelson Rodríguez, a tomar las medidas necesarias, a los fines de descongestionar el destacamento hasta eliminar el estado de hacinamiento que ahí se vive, trasladando así a los presos preventivos que tienen medida de coerción, proveer alimentos básicos a los detenidos, así como los insumos necesarios para el aseo personal y de las instalaciones y dotar de ajuares tales como camas o colchones, lavamanos y otros.*

*TERCERO: Concede el plazo de quince (15) días a la Procuraduría Fiscal de Valverde, el Lic. Nelson Rodríguez y la Procuraduría General de la República, una vez notificada de la presente decisión para dar cumplimiento a la misma, de no ser así impone un astreinte de cinco mil pesos (RD\$5,000.00) diarios por cada día transcurrido sin cumplir con las medidas ordenadas.*

g. Como vemos, la sentencia en cuestión ciertamente condena a la Procuraduría General de la República conjuntamente con el fiscal titular de Valverde, señor Nelson Rodríguez, entre otras cosas, a tomar las medidas necesarias, a los fines de descongestionar el destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en

Valverde, hasta eliminar el estado de hacinamiento.

h. En ese mismo sentido, en la sentencia recurrida específicamente en su página 2, transcribe las pretensiones de la parte accionante Sheila Thomas, la cual entre otras cosas solicita que se ordene a la Procuraduría General de la República a tomar las medidas necesarias a los fines de proveer distintas herramientas para el aseo personal de los presos preventivos y detenidos en la cárcel de Valverde.

i. Ahora bien, al examinar los documentos que reposan en el expediente, comprobamos que no consta un acto de notificación, ni ningún otro instrumento jurídicos que dé cuenta de que la accionante notificó la acción de amparo ni hizo llamamiento a audiencia a la Procuraduría General de la República, razón está suficiente para retener una falta o vicio en la decisión impugnada, pues al haber condenado a dicho órgano constitucional, es decir Procuraduría General de la República, violó indudablemente el derecho a la defensa como consagra la Constitución de la República en su artículo 69.4, el cual comporta un derecho fundamental. En adición a ello, tampoco la sentencia impugnada establece el motivo por el que condena a la Procuraduría General de la República conjuntamente con el señor Nelson Rodríguez González.

j. En función de lo anterior, en cuanto al derecho de defensa como un baluarte del debido proceso y la tutela judicial efectiva, este

Tribunal Constitucional a través de la Sentencia TC/0427/15, de treinta (30) de octubre de dos mil quince (2015), sostiene que:

*Para que se cumplan las garantías del debido proceso legal, es preciso que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, pues el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino el medio para asegurar, en la mayor medida posible, la tutela efectiva, lo que ha de lograrse bajo el conjunto de los instrumentos procesales que generalmente integran el debido proceso legal. En ese sentido, la tutela judicial efectiva sólo puede satisfacer las exigencias constitucionales contenidas en el citado artículo 69 de la Constitución, si aparece revestida de caracteres mínimamente razonables y ausentes de arbitrariedad, requisitos propios de la tutela judicial efectiva sin indefensión a la que tiene derecho todo justiciable.*

k. Que, de igual manera, este colegiado constitucional fijo en la Sentencia TC/404/14, lo siguiente:

*podemos afirmar que uno de los pilares del derecho de defensa, es la posibilidad que tiene la persona de estar presente en todas las etapas del proceso judicial donde está en juego algún interés o derecho fundamental que le pertenece. La presencia de las partes en un proceso se garantiza, de manera principal, mediante la notificación a cada parte de la fecha, hora y lugar donde se discutirán los asuntos relativos al proceso.*



l. Asimismo, en la Sentencia TC/0202/13, establece *para que se verifique una violación a su derecho de defensa, la recurrente tendría que haberse visto impedida de defenderse y de presentar conclusiones en audiencia.*

m. Por igual en su Sentencia TC/0006/14, estableció lo siguiente:

*Que el derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa, es otro de los pilares que sustenta el proceso debido.*

n. Que en torno a los motivos que deben ser dados por los juzgadores que justifiquen el dispositivo de lo decidido, este Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0265/17, del veintidós (22) de mayo de dos mil diecisiete (2017), establece lo siguiente:

*Así las cosas, además del hecho de no explicar razonablemente los motivos que le condujeron a declarar la inadmisibilidad del recurso de casación, se advierte una notoria incongruencia interna incurrida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia al momento de decidir. Dicha incongruencia interna reposa en la misma sentencia, pues se aprecia contradicción entre la parte resolutive o dispositiva de la decisión y la motivación en que esta se encuentra soportada.<sup>1</sup>*

o. Conforme al precedente anterior, existe una incongruencia motivacional cuando la parte resolutoria o el

dispositivo de la sentencia no se corresponde con los motivos en que se sustenta, es decir no explica en el cuerpo de su decisión por qué falló de tal o cual manera, en el caso que nos ocupa no justifica porque la Procuraduría General de la República debe tomar las medidas de lugar en el Destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde.

p. Que en función de todo lo anterior, procede revocar la sentencia recurrida, sin necesidad de examinar ningún otro pedimento contenido en el recurso de revisión, y en tal dirección, y en aplicación y reiteración de los precedentes establecidos por este interprete constitucional, proceder a conocer de la acción de amparo interpuesta, pues:

*m) El Tribunal Constitucional, en aplicación del principio de la autonomía procesal, el derecho a la acción de amparo y a la tutela judicial efectiva (artículos 72 y 69 de la Constitución), y los principios rectores del proceso constitucional antes descritos, debe conocer el fondo de la acción de amparo cuando revoque la sentencia recurrida. (TC/0071/13).*

## **II. Sobre la admisibilidad de la acción de amparo**

a. Previo a analizar los méritos y argumentos propios de la acción interpuesta, este Tribunal verificará la admisión de la presente acción de amparo a partir de lo señalado en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, luego de la exposición de los hechos y pruebas que resultan del examen del presente caso.

<sup>1</sup> Subrayado nuestro.

b. Según lo establecido en el artículo 67 de la Ley núm. 137-11 *toda persona física o moral [...] tiene derecho a reclamar la protección de sus derechos fundamentales mediante el ejercicio de la acción de amparo,*<sup>2</sup> plasmándose aquí el criterio de admisibilidad respecto a la titularidad del derecho fundamental cuya protección se persigue. En el presente caso, y comprobado previamente que el accionante persigue entre otras cosas, que se ordene tomar las medidas necesarias a los fines de descongestionar el destacamento de la Policía de Mao y que se elimine el estado de hacinamiento en el que se encuentran actualmente los presos preventivos y detenidos de dicho centro, en virtud de que esta situación violenta sus derechos fundamentales, tales como la dignidad humana, la integridad personal, la salud y la alimentación.

c. Asimismo, la admisibilidad de la acción de amparo está sujeta, en términos de plazo, a que la misma sea interpuesta *...dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.*<sup>3</sup>

d. Que este plenario luego de ponderar la documentación que reposa en el expediente, ha determinado que no existe fecha cierta de cuando fue constatada la supuesta violación a derechos fundamentales alegada por la parte accionante, por ende, por el principio de favorabilidad este plenario da por

establecido que la acción fue interpuesta dentro del plazo de los 60 días del hecho alegadamente conculcado.

e. Pero, además, la presente acción resulta admisible en cuanto a las causas establecidas en los numerales 1 y 3<sup>4</sup> del artículo 70 de la Ley núm. 137-11, pues no existe otra vía más idónea que el amparo para ponderar las supuestas violaciones invocadas por la parte accionante relativas a derechos fundamentales como la dignidad humana, la integridad personal, el derecho a la salud y a la alimentación.

f. Por otro lado, es importante establecer la calidad para poder accionar en amparo que le asiste a la defensora pública Sheila Thomas, en representación de los detenidos del Destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde.

g. En tal sentido conforme el artículo 72 de la Constitución:

*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*

2 Artículo 67 de la ley 137-11.

3 Numeral 2) del artículo 70 de la ley 137-11.

4 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado. 3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.

*intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.*

h. En consonancia con el artículo citado, y precisamente a raíz de que la accionante es una defensora pública que actúa en representación de diversos ciudadanos que están detenidos en el Destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde, observamos que los artículos 176 y 177 de la Constitución, referente a la Defensa Pública, sostienen lo siguiente:

*Artículo 176.- Defensa Pública. El servicio de Defensa Pública es un órgano del sistema de justicia dotado de autonomía administrativa y funcional, que tiene por finalidad garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental a la defensa en las distintas áreas de su competencia. El servicio de Defensa Pública se ofrecerá en todo el territorio nacional atendiendo a los criterios de gratuidad, fácil acceso, igualdad, eficiencia y calidad, para las personas imputadas que por cualquier causa no estén asistidas por abogado. La Ley de Defensa Pública regirá el funcionamiento de esta institución.*

*Artículo 177.- Asistencia legal gratuita. El Estado será responsable 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.*

i. Conforme los artículos precedentemente citados, la Defensa Pública es un órgano que tiene por finalidad garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental a la defensa en las distintas áreas de su competencia atendiendo a los criterios de gratuidad, fácil acceso, igualdad, eficiencia y calidad, para las personas imputadas que por cualquier causa no estén asistidas por abogado.

j. En conjugación de los referidos artículos 72, 176 y 177 la Oficina Nacional de Defensa Pública tiene calidad para accionar en favor de personas imputadas que no estén asistidos por abogados particulares, con la finalidad de procurar garantizarles la tutela efectiva del derecho de defensa de manera gratuidad, y eficiente, por tanto la defensora pública Sheila Thomas está actuando a favor de un colectivo y que la propia Ley núm. 277-04, que crea el Servicio Nacional de Defensa Pública, en su artículo 2 le otorga esa facultad.<sup>5</sup>

k. Que, a propósito de lo antes consignado, mediante Precedente TC/0762/17, se estableció la labor o finalidad de la defensa pública respecto

<sup>5</sup> El artículo 2 de la ley No. 277-04 dispone: “Finalidad. La Oficina Nacional de Defensa Pública tiene por finalidad principal proporcionar defensa y asesoramiento técnicos a los imputados que por cualquier causa carezcan de abogado, así como también llevar a cabo cualquier acción que, conforme a la política institucional, tienda a asegurar los derechos de los asistidos.”

a la prestación de servicios de defensa a imputados que no pueden pagar un abogado privado o por escasos recursos, conforme mandato de los artículos 176 de la Constitución y el 2 de la Ley núm. 277-04; en tal sentido dicho precedente instauró, textualmente, lo siguiente:

*En lo que concierne a que la defensa pública debe prestar asistencia sólo a las personas de escasos recursos o que no pueden pagar los servicios de un abogado privado, este tribunal considera que se trata de una cuestión que para valorarla adecuadamente es necesario interpretar, en conjunto, los artículos 176 de la Constitución y el 2 y el 5 de la Ley núm. 277-04.*

*Según el artículo 176 de la Constitución, el servicio de la defensa pública se ofrecerá a todas (...) las personas imputadas que por cualquier causa no estén asistida por abogado. El segundo de los textos coincide con el anterior, en el sentido de que el único requisito que exige para que una persona se beneficie de la asistencia de la defensa pública es que sea un imputado y que no tenga abogado.*

*Sin embargo, en el tercero de los textos, es decir, en el artículo 5 de la Ley núm. 277-04, establece: Gratuidad. El servicio de defensa pública es gratuito para todas aquellas personas que no cuentan con medios suficientes para contratar un abogado. (...)*

*De la exégesis de los textos de referencia, se advierte, por una parte, que el sistema ha sido estructurado*

*con la finalidad de dar asistencia a los imputados que no pueden pagar los honorarios y gastos del proceso y, por otra parte, que la defensa pública no puede dejar de asistir a aquellas personas que solicitan sus servicios...*

I. Que comprobado todo lo anterior, la acción de amparo en cuestión resulta admisible en la forma.

## **12. En cuanto al fondo de la acción de amparo**

a. Que, mediante esta acción de amparo la defensora pública Sheila Thomas, actuando en representación de los detenidos del Destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde, pretende que se ordene al Estado dominicano a través del Licdo. Nelson Rodríguez, procurador fiscal titular del Distrito Judicial de Valverde, lo siguiente:

*1) A tomar las medidas necesarias a los fines de descongestionar el destacamento de la Policía de Mao y eliminar el estado de hacinamiento en el que actualmente se encuentran los presos preventivos y detenidos de dichos centros.*

*2) Trasladar los presos con medida de coerción privativa de libertad, a los centros de rehabilitación creado por el Estado para tales fines.*

*3) Otorgar la libertad a los presos que se le haya impuesto medida de coerción no privativa de libertad y que hayan cumplido con el cumplimiento*

*de alguna garantía, así como de los detenidos que no serán sometidos a la justicia.*

*4) Proveer de almuerzo a los presos preventivos y detenidos en dicho destacamento.*

*5) Ordenar a la Procuraduría General de La República, tomar medidas necesarias a los fines de proveer las distintas herramientas para el aseo personal de los presos preventivos y detenidos, tales como colchón, jabón, agua, pasta dental, cepillos, así como destinar el espacio para la creación de otro baño y adecuar el actual.*

b. Que para sustentar las pretensiones antes expuestas, la parte accionante alega en síntesis que los presos del destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en la provincia Valverde, se encuentran en estado de hacinamiento, lo cual a su entender violenta sus derechos fundamentales consagrados en la constitución, tales como la dignidad humana, la integridad personal, la salud, alimentación.

c. Que de lo antes expuesto, este Tribunal Constitucional ha podido comprobar que la parte accionante pretende mediante esta acción de amparo, que el procurador fiscal titular de la provincia Valverde, tome medidas con relación al hacinamiento en que alega se encuentran los presos preventivos del Destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde, y que, en consecuencia, entre otras cosas, sean trasladados de

dicho centro a lugares de rehabilitación creado por el Estado; otorgar la libertad a los presos que se le haya impuesto medida de coerción no privativa de libertad, y que hayan cumplido con alguna garantía; y proveerlos de almuerzo, colchón, jabón, agua, entre otros.

d. Por su lado, el accionado, Nelson Rodríguez González, como medio de defensa alega, en síntesis, lo siguiente:

*Que han hecho todo lo que se puede, humanamente para garantizar la dignidad y los derechos de los presos; que han hecho lo posible para brindar asistencia y ayuda humanitaria a los reclusos de la Onceava Compañía;*

*Que conforme el artículo 26 numeral 12 de la ley 133-11 el Ministerio Público solo tiene el deber de vigilar que en los diferentes recintos carcelarios no se violente ningún derecho fundamental y que se tomen las medidas correspondientes.*

*Que conforme documentos aportados al proceso el fiscal titular ha actuado con responsabilidad ante el problema y ha realizado las comunicaciones correspondientes, ha realizado acuerdos con el comedor económico, redujo el envío de raciones de comida, por los familiares que llevan comida diaria, y la comida del comedor se perdía y por eso se redujo a 30 porciones.*

*Que la ley 133-11 en ninguna parte establece que el Procurador Fiscal Titular tenga a cargo el deber de entregar alimentación, habitación,*

*colchones y otras cuestiones que establece la defensoría en su instancia.*

e. Como vemos de lo antes expuesto, la parte accionada no niega lo reclamado por la parte accionante ante este proceso, en relación a los presos de la Onceava Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde, en el sentido de que se encuentran sumidos en condiciones deplorables, es decir que están en un estado de hacinamiento que compromete su dignidad humana, salud y alimentación.

f. En virtud de lo anterior, no obstante, la decisión que se adoptará en relación al recurso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional considera que, dadas las características de este caso, es pertinente exponer a modo de referencia, ciertas consideraciones que fueron establecidas en un proceso con algunas similitudes, en el cual la Oficina de Defensoría Pública de La Romana procuró mediante una acción de amparo que la Procuraduría General de la República adoptara medidas inmediatas para la readecuación y descongestionamiento de las celdas ubicadas en el destacamento de La Caleta y la cárcel preventiva de La Romana.

g. A propósito de lo anterior, el referido proceso de amparo fue fallado por esta sede constitucional mediante la Sentencia TC/0555/17, en la cual expuso, entre otras cosas, lo siguiente:

*El objeto de la acción de amparo se contrae al reclamo realizado por la Oficina de Defensoría Pública de La Romana, a los fines de que la*

*Procuraduría General de la República adopte medidas inmediatas para la readecuación y descongestionamiento, tanto de las celdas ubicadas en el destacamento de La Caleta, como la cárcel preventiva de La Romana.*

*k. La Constitución dominicana reconoce y garantiza una serie de derechos fundamentales a todos los ciudadanos en condición de igualdad; ahora bien, el ejercicio de estos derechos podría ser restringido o imposibilitado a determinados grupos de individuos, que debido a la especial situación en la que se encuentran, no podrán ejercitar ciertos derechos en las mismas condiciones, como es el caso de las personas inculcadas por la supuesta comisión de un acto delictivo, pero que aún no han sido sometidas a un Juicio de fondo, ni condenada irrevocablemente a cumplir una pena privativa de libertad en determinado centro penitenciario.*

*l. Es importante destacar, que toda persona, sin importar su situación, se encuentra amparada por derechos constitucionales que no pueden ser objeto de restricción durante su estadía en prisión. Se trata de derechos como el derecho a la vida, derecho a la salud, integridad personal, dignidad humana, el honor personal, entre otros.*

*(...)*

*n. En este tenor, para la jurisprudencia constitucional ha sido claro que en el contexto de un Estado social de derecho le está permitido al Estado suspenderles a algunos ciudadanos,*

*en condiciones muy especiales, su derecho a la libertad, pero esto implica como contrapartida, que el Estado debe garantizarle a estas personas, las condiciones necesarias para una vida digna, por cuanto que, las mismas se encuentran en situación de especial vulneración, lo cual surge tanto de la Constitución, la ley y la jurisprudencia, así como del sistema de protección de los derechos humanos.*

*o. En la especie, las pruebas aportadas al juez de amparo demostraron que las celdas ubicadas en el destacamento de La Caleta y la cárcel preventiva de La Romana carecen de reglas mínimas para el tratamiento de los privados de libertad, en virtud de que los referidos recintos carcelarios carecen de condiciones elementales, tales como higiene sanitaria, espacio físico, alimentos suficientes, lo que configura una infracción al artículo 38 de la Constitución que establece Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.*

*p. Este tribunal constitucional considera que cuando en un Estado social y democrático de derecho el sistema penitenciario y carcelario no cuenta con una infraestructura adecuada y suficiente, existe sobrepoblación, ofrece mala alimentación y acceso a*

*los servicios de salud a las personas privadas de libertad, las expone a riesgos que afectan su dignidad humana e integridad personal, lo cual bajo ninguna circunstancia puede ser objeto de barreras y obstáculos infranqueables, lo que constituye una violación grosera y flagrante del orden constitucional vigente.*

*q. Por tanto, le corresponde a la Procuraduría General de la República, en ejercicio de su facultad definir la política penitenciaria del Estado, según establece el artículo 30.20 de la Ley núm. 133-11, Orgánica del Ministerio Público, la ejecución de acciones positivas que permitan a los privados de libertad el respeto de sus derechos fundamentales, tales como, derecho a la integridad física, a la salud, a la vida, de los que se derivan importantes consecuencias jurídicas para la administración penitenciaria que pueden ser descritas como deberes, entre las que se encuentran el deber de trato humano digno, el deber de proporcionar alimentación suficiente, agua potable, higiene y salud adecuada.*

*h. Que, en tal sentido, mediante la Decisión antes descrita, este plenario constitucional estableció que las personas privadas de libertad se encuentran amparadas por derechos constitucionales que no pueden ser objeto de restricción como los derechos a la vida, a la salud, integridad personal, dignidad humana, etc., y que la ausencia de condiciones elementales, tales como higiene sanitaria, espacio físico y alimentos suficientes, configuran una infracción*

al artículo 38 de la Constitución que establece la dignidad humana,<sup>6</sup> la cual es sagrada, innata e inviolable de toda persona.

i. Que en ese mismo orden, la referida decisión TC/0555/17, estableció que la Procuraduría General de la República,<sup>7</sup> en ejercicio de su facultad, tiene la obligación de definir la política penitenciaria del Estado, según establece el artículo 30.20 de la Ley núm. 133-11,<sup>8</sup> que permitan a los privados de libertad el respeto de sus derechos fundamentales, tales como, derecho a la integridad física, a la salud, a la vida, de los que se derivan importantes consecuencias jurídicas para la administración penitenciaria, entre las que se encuentran el deber de trato humano digno, el deber de proporcionar alimentación, agua potable, entre otros.

j. En tal sentido, la parte accionada en este proceso ha expresado que ha realizado las diligencias pertinentes para proveer, a los privados de libertad que se encuentran en la Onceava Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde, de las condiciones necesarias en respeto a su dignidad. Como prueba de ello, aporto al proceso varios documentos que prueban las alegadas diligencias que ha realizado

---

6 “El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.”

7 No es parte de este proceso, conforme lo externado en el literal k de esta misma decisión.

8 “Definir la política penitenciaria del Estado de conformidad con la ley;”

a fin de garantizarle los derechos fundamentales a los presos de la Onceava Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde.

k. En el sentido anterior, reposa en el proceso una comunicación emitida por el señor Nelson Rodríguez González, procurador fiscal titular del Distrito Judicial de Valverde, remitida a la Procuraduría General de la República, con fecha de recepción del diecinueve (19) de octubre del año dos mil dieciocho (2018), mediante la cual solicita a dicho organismo la construcción de un pabellón en el centro de corrección y rehabilitación de Mao, motivado en que las condiciones en ese momento estaban afectando la salubridad de los detenidos en los cuarteles de dicha provincia.

l. Asimismo, produjo una comunicación remitida a la Procuraduría General de la República, con fecha de recepción del nueve (9) de octubre del año dos mil diecinueve (2019), mediante la cual rinde un informe a esta institución de la situación carcelaria de la Provincia de Valverde, señalando entre otras cosas la necesidad de la construcción de un pabellón que tendría como resultado la humanización de las personas que se encuentran detenidas, y además informa la falta de camas, baños, comida, y que los cuarteles no cumplen con los estándares nacionales ni internacionales para el manejo de reclusos.

m. Por igual, reposa en el proceso, una comunicación remitida al coronel Ramón Belén Pichardo, comandante de la cuarta brigada de infantería del Ejército, del dieciocho (18) de noviembre



del dos mil diecinueve (2019), mediante la cual solicita colchones para ser llevado a la cárcel de Mao. De igual forma, produjo una comunicación remitida a la Procuraduría General de la República, con fecha de recepción del seis (6) de diciembre del dos mil diecinueve (2019), mediante la cual solicita el traslado de 177 internos condenados que se encuentran en el Centro de Corrección y Rehabilitación de Valverde hacia La Vega; advirtiendo entre otras cosas que la 11va. Compañía con asiento en la Dirección General Noroeste de la Policía Nacional de Mao no cuentan con camas, y que el área de bañarse esta en la misma área de comida, por lo que su situación es delicada.

n. Como vemos de los documentos antes descritos, la parte accionada ha comunicado la situación en que se encuentran los presos de las cárceles de Mao, en especial los de la Onceava Compañía con asiento la Policía Nacional de Mao; en ese sentido, ha procurado que las condiciones de hacinamiento en que se hallan los referidos privados de libertad, sea subsanada por el órgano encargado de realizar tales actuaciones y en ese sentido, veamos, lo que establece la normativa relativa a la materia.

o. En relación con los derechos fundamentales de los detenidos o reclusos, dispone la Ley núm. 133-11, específicamente el artículo 26, numeral 12, sobre las atribuciones del Ministerio Público:

*Vigilar que en los cuarteles y destacamentos policiales, recintos militares*

*o de cualquier otra agencia de investigación o seguridad destinados al arresto de personas, en los centros penitenciarios y correccionales, los institutos de reeducación para menores y cualesquiera otros recintos destinados a la detención de personas, sean respetados los derechos fundamentales, y, de igual manera, vigilar las condiciones en que éstos se encuentren reclusos; tomar las medidas legales adecuadas para mantener la vigencia de las prerrogativas inherentes al ser humano cuando se compruebe que han sido menoscabadas o violadas.*

p. Conforme al artículo anterior, el Ministerio Público tiene la obligación de vigilar que los detenidos en cuarteles, destacamentos policiales, recintos militares o centros penitenciarios y correccionales, les sean respetados los derechos fundamentales y, de igual manera, vigilar las condiciones en que éstos se encuentren reclusos y tomar las medidas legales adecuadas para conservar las prerrogativas inherentes al ser humano.

q. Por su lado el artículo 99 de la Ley núm. 224, Sobre Régimen Penitenciario, respecto al sistema de inspección de los establecimientos penitenciario dispone lo siguiente:

*El procurador fiscal del distrito judicial correspondiente deberá visitar una vez al mes, por lo menos, los establecimientos penitenciarios.*

*En estas visitas oírás las quejas de los reclusos respecto de sus procesos o del trato que se les diere en la prisión y se*

*informará acerca del cumplimiento que dieren las autoridades penitenciarias de las leyes y reglamentos que rigen la vida en reclusión.*

*Dicho funcionamiento podrá hacer observaciones y presentar quejas verbalmente o por escrito a los respectivos Alcaldes y, si el caso lo requiere, al Director General del Servicio de Prisiones, quien tomará las providencias de lugar para corregir las irregularidades denunciadas.*

r. El artículo antes descrito, dispone que el fiscal titular del distrito judicial que corresponda, tiene como obligación visitar por lo menos una vez al mes los recintos carcelarios, escuchar la queja de los reclusos respecto de sus procesos o del trato que se les da en la prisión, y entonces procederá a informar acerca del cumplimiento que deben dar las autoridades penitenciarias de las leyes y reglamentos que rigen la vida en reclusión, así como hacer observaciones y presentar quejas a los respectivos Alcaldes o al director general del Servicio de Prisiones, quien tomará las medidas de lugar que entienda pertinente.

s. Este Tribunal Constitucional entiende que el señor Nelson Rodríguez en su calidad de fiscal titular de la Provincia de Valverde, ha cumplido con lo preceptuado en el artículo 26 numeral 12 de la Ley núm. 133-11, descrito anteriormente, en relación a las diligencias pertinentes para salvaguardar la integridad física y la salubridad de los reclusos, aún estas comunicaciones hayan sido remitidas directamente a la

Procuraduría General de la República, esto considerando que el referido órgano es el responsable de la dirección y funcionamiento del sistema penitenciario, como órgano jerárquicamente superior.

t. Que en virtud de todo lo anterior, este plenario constitucional concluye en que, contrario a lo alegado por la accionante Sheila Thomas, no fue comprobado ninguna violación a derechos fundamentales imputables a las actuaciones u omisiones del señor Nelson Rodríguez, dado que fue demostrado que él mismo ha agenciado o tratado de salvaguardar los derechos de los reclusos de la 11va. Compañía con asiento en la Dirección General Noroeste de la Policía Nacional de Mao, por lo que se rechaza la presente acción de amparo.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente en conjunto de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto y Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

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

#### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión

constitucional de amparo interpuesto por Nelson Rodríguez González y Joel Evangelista Vásquez, contra la Sentencia núm. 406-2020-SSEN-00003, del ocho (8) de diciembre del año dos mil veinte (2020), dictada por la Sala Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde.

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el indicado recurso, y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 406-2020-SSEN-00003, del ocho (8) de diciembre del año dos mil veinte (2020), dictada por la Sala Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde.

**TERCERO: DECLARAR** admisible, en cuanto a la forma, y **RECHAZAR**, en cuanto al fondo, la acción de amparo interpuesta por la Licda. Sheila Thomas, defensora pública, en representación de los detenidos del Destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde, en contra de la Procuraduría Fiscal de Valverde y el procurador fiscal titular, Nelson Rodríguez, por los motivos antes expuestos.

**CUARTO: ORDENAR**, por secretaría, la comunicación de la presente sentencia a las partes envueltas en el proceso.

**QUINTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de

los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**SEXTO: DISPONER** que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

**VOTO DISIDENTE CONJUNTO DE  
LOS MAGISTRADOS  
MILTON RAY GUEVARA, LINO  
VÁSQUEZ SÁMUEL Y VÍCTOR  
JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO**

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011); y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulamos el presente voto particular, pues nuestra divergencia se sustenta en la posición que defendimos en las deliberaciones en relación a que la solución provista se aparta de un precedente de este colegiado, tal como exponemos a continuación:

## VOTO DISIDENTE:

### I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN:

1. En fecha diecinueve (19) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), los señores Nelson Rodríguez González y Joel Evangelista Vásquez recurrieron en revisión constitucional la sentencia núm. 406-2020-SSEN-00003, de fecha ocho (8) de diciembre de dos mil veinte (2020), dictada por la sala unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Valverde. Esta decisión acogió la acción de amparo interpuesta por la defensora pública, Sheila Thomas, en favor de los detenidos del destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde, contra la Procuraduría General de la República, la Procuraduría Fiscal de Mao, así como de su titular, Lic. Nelson Rodríguez, ordenándoles a éstos tomar las medidas necesarias, a los fines de descongestionar el destacamento hasta eliminar el estado de hacinamiento que ahí se vive, trasladando a los presos preventivos que tienen medida de coerción, proveer alimentos básicos a los detenidos, así como insumos necesarios para el aseo personal y de las instalaciones, dotar de ajuares, tales como: camas o colchones, lavamanos y otros, concediéndole un plazo de quince (15) días para su cumplimiento e imposición de astreinte en caso contrario.

2. La mayoría de los jueces que integran este colegiado han concurrido en acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia y rechazar la acción de amparo, bajo

el fundamento de que no comprobarse violación a derechos fundamentales imputables a las actuaciones u omisiones del señor Nelson Rodríguez, titular de la fiscalía de Valverde, dado que fue demostrado que éste ha agenciado o tratado de salvaguardar los derechos de los reclusos de la 11va. Compañía con asiento en la Dirección General Noroeste de la Policía Nacional de Mao.

3. Nuestra posición se fundamenta en que esta decisión es procesalmente incongruente con los motivos (*ratio decidendi*) que la sustentan, pues aun cuando revoca la decisión recurrida tras comprobar que la Procuraduría General de la República no fue debidamente citada para la instrucción del proceso, decide conocer la acción sin adoptar las medidas necesarias para salvaguardar su derecho al debido proceso. Igualmente, esta decisión desconoce el alcance de la sentencia TC/0555/17, interpretando de manera distinta las disposiciones normativas que instituyen el principio de unidad de actuación del Ministerio Público previsto en su ley orgánica, sin justificar el cambio de criterio que previamente había establecido este colegiado en relación al mismo conflicto planteado, como veremos en lo adelante.

**II. ALCANCE DEL VOTO: ESTA DECISIÓN ES PROCESALMENTE INCONGRUENTE EN CUANTO A LA FALTA DE NOTIFICACIÓN DE LA ACCIONADA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; ASÍMISMO, SE APARTA DE UN PRECEDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CON**

**EL MISMO SUPUESTO FÁCTICO, LO QUE RESULTA CONTRARIO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE LOS CIUDADANOS FRENTE A LAS DECISIONES JURISDICCIONALES.**

4. Para mejor comprensión de nuestra posición el alcance del voto será desarrollado sobre dos puntos que considero relevantes, el primero, sobre la incongruencia procesal asumida frente a la comprobada falta de notificación de la acción a la Procuraduría General de la República (a), y el segundo, apartarse de un precedente del Tribunal Constitucional sin exponer la debida justificación argumentativa (b).

**(a) incongruencia en la solución procesal asumida frente a la comprobada falta de notificación de la acción a la Procuraduría General de la República.**

5. Para resolver el argumento de los recurrentes de que la Procuraduría General de la República fue condenada sin haber sido puesta en causa, esta sentencia establece, en otros motivos, los siguientes:

*g) Como vemos la sentencia en cuestión ciertamente condena a la Procuraduría General de la República conjuntamente con el Fiscal titular de Valverde señor Nelson Rodríguez, entre otras cosas, a tomar las medidas necesarias a los fines de descongestionar el destacamento de la Onceava Compañía de la Policía Nacional con asiento en Valverde, hasta eliminar el estado de hacinamiento.*

*h) En ese mismo sentido, en la sentencia recurrida específicamente en su página 2, transcribe las pretensiones de la parte accionante Sheila Thomas, la cual entre otras cosas solicita que se ordene a la Procuraduría General de la República a tomar las medidas necesarias a los fines de proveer distintas herramientas para el aseo personal de los presos preventivos y detenidos en la cárcel de Valverde.*

*i) Ahora bien, al examinar los documentos que reposan en el expediente, comprobamos que no consta un acto de notificación, ni ningún otro instrumento jurídicos que dé cuenta de que la accionante notificó la acción de amparo ni hizo llamamiento a audiencia a la Procuraduría General de la República, razón está suficiente para retener una falta o vicio en la decisión impugnada, pues al haber condenado a dicho órgano Constitucional, es decir Procuraduría General de la República, violó indudablemente el derecho a la defensa como consagra la Constitución de la República en su artículo 69.4, el cual comporta un derecho fundamental. En adición a ello, tampoco la sentencia impugnada establece el motivo por el que condena a la Procuraduría General de la República conjuntamente con el señor Nelson Rodríguez González.*

6. La decisión recurrida fue revocada por el hecho de que no se puso en causa a la Procuraduría General de la República, y por tanto, según se establece en los motivos que la sustenta, esta no podía ser condenada por

el juez de amparo. Esto en principio parecería correcto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Ley núm. 133-11, Orgánica del Ministerio Público, prevé el principio de unidad de actuaciones, en virtud del cual se entiende que actúa como un solo cuerpo en todo el territorio nacional. Así lo establece el artículo 23 de la indicada ley, según el cual:

*Artículo 23. Principio de unidad de actuaciones. El Ministerio Público es único para todo el territorio nacional. Cada miembro del Ministerio Público encargado de la investigación actúa ante toda jurisdicción competente, impulsa la acusación o cualquier otro acto conclusivo, sustenta los recursos que correspondan y lo representa íntegramente en todo el territorio de la República. El Procurador General de la República puede emitir instrucciones generales para homogeneizar las actuaciones del Ministerio Público. Los miembros del Ministerio Público deben cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.*

7. Lo anterior no es más que una consecuencia derivada de lo que dispone el artículo 170 de la Constitución, que al hablar de la autonomía y los principios de actuación del Ministerio Público establece que éste “goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria. Ejerce sus funciones conforme a los principios de legalidad, objetividad,

*unidad de actuaciones, jerarquía, indivisibilidad y responsabilidad”.*

8. De igual forma, vale destacar que la referida Ley 133-11, cuando se refiere a las atribuciones del Ministerio Público (en lo adelante “MP”), dispone en su artículo 26, numeral 12, que a este le compete:

*12. Vigilar que en los cuarteles y destacamentos policiales, recintos militares o de cualquier otra agencia de investigación o seguridad destinados al arresto de personas, en los centros penitenciarios y correccionales, los institutos de reeducación para menores y cualesquiera otros recintos destinados a la detención de personas, sean respetados los derechos fundamentales, y, de igual manera, vigilar las condiciones en que éstos se encuentren reclusos; tomar las medidas legales adecuadas para mantener la vigencia de las prerrogativas inherentes al ser humano cuando se compruebe que han sido menoscabadas o violadas. En el ejercicio de esta atribución, los funcionarios del Ministerio Público tendrán acceso a todos los establecimientos mencionados. Quienes entorpezcan, en alguna forma, este ejercicio, incurrirán en responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente.*

9. La lectura combinada de estas dos disposiciones permite concluir: (i) que el razonamiento expuesto en esta sentencia es incorrecto, pues si el MP se rige

por el principio de unidad de actuación y una de sus funciones es la de regular lo atinente a las condiciones en que se encuentran los recintos carcelarios, mal podría pretenderse poner a cargo de la accionante la obligación de trasladarse a la sede central del MP para poner en causa a la Procuraduría General de la República; (ii) que en los indicados textos no se configura una separación normativa entre las atribuciones jurisdiccionales y administrativas, sino que alude al MP en su conjunto. Ante la ausencia de esta distinción no es dable asumirla como un impedimento para que el juez de amparo conociera la acción, como en efecto lo hizo.

10. Por otro lado, cabe precisar que en los casos en que este tribunal decide revocar la sentencia por razones de índole procesal, como ocurrió en la especie, las facultades del juez de amparo son asumidas directamente por el Tribunal Constitucional, especialmente, en cuanto al procedimiento e instrucción de la acción de amparo originalmente impetrada. La *avocación* es un fenómeno procesal que responde al principio de economía procesal y a la eficacia de la administración de justicia. Consiste en apoderar a un órgano jurisdiccional superior de la resolución de un asunto cuya decisión correspondería a un órgano jurisdiccional inferior, de conformidad con las disposiciones previstas por el legislador y la naturaleza de cada materia. Por consiguiente, se traduce, en términos generales, en una modificación de la competencia de atribución original ya que esta es ejercida por un órgano distinto de aquél a quien se le ha atribuido.

11. En materia de revisión constitucional de amparo, el Tribunal Constitucional fijó su criterio respecto al significado y alcance de dicho recurso mediante la Sentencia TC/0071/13, de siete (7) de mayo, y la Sentencia TC/0168/13, de veintitrés (23) de septiembre. En esas decisiones, este tribunal expresó que, una vez revocada la sentencia de amparo, este puede avocarse a conocer el fondo de la acción de amparo en aplicación del principio de la autonomía procesal y la necesaria sinergia operativa que debe producirse entre la acción de amparo configurada en el art. 72 de la Constitución, los principios rectores de la justicia constitucional previstos en el artículo 7 de Ley núm. 137-11, y las normativas atinentes a la acción de amparo y al recurso de revisión de amparo prescritas, de manera respectiva, en los artículos 65 a 75 y 76 a 114 de dicha ley; pero nunca de manera directa, según estableció esta jurisdicción constitucional en su Sentencia TC/0004/13, de diez (10) de enero.

12. Esto significa que ante la comprobación de falta de notificación de la acción a la Procuraduría General de la República, si lo entendía de lugar, este colegiado estaba en la obligación de adoptar las medidas necesarias para salvaguardar su derecho de defensa, acorde con las disposiciones contenidas en el artículo 87 de la Ley 137-11, el cual dispone:

***Poderes del Juez.*** *El juez de amparo gozará de los más amplios poderes para celebrar medidas de instrucción, así como para recabar por sí mismo*

*los datos, informaciones y documentos que sirvan de prueba a los hechos u omisiones alegados, aunque deberá garantizar que las pruebas obtenidas sean comunicadas a los litisconsortes para garantizar el contradictorio.*

13. Una medida de instrucción pudo ser, conforme al texto antes citado, ordenar la notificación de la acción a quien se consideraba que no estaba citada regularmente en el proceso, e incluso, ordenar la celebración de audiencia en atención al mandato del artículo 101<sup>9</sup> de la Ley 137-11, que le otorga dicha facultad al Tribunal Constitucional, sin embargo, esta sentencia se descantó por conocer el fondo del amparo, sin agotar ninguna medida de instrucción, pese haber revocado la sentencia –precisamente –porque la Procuraduría General de la República no fue puesta en causa, contradicción que afecta la congruencia procesal de la decisión adoptada.

14. Ahora bien, en lo que respecta al rechazo de la acción, la desestimación se sustenta en el hecho de que los accionados realizaron las diligencias que estaban a su alcance para remediar la situación denunciada. Consideramos que lo anterior podría justificar la no retención de responsabilidad (esencialmente disciplinaria) respecto de los titulares de la Procuraduría Fiscal de Valverde, a quienes, en principio, no se le podría imputar negligencia; no obstante, debe tenerse en cuenta que

---

9 **Artículo 101.-Audiencias Públicas.** Si el Tribunal Constitucional lo considera necesario podrá convocar a una audiencia pública para una mejor sustanciación del caso.

ese no era el objeto de la acción, sino la protección de los derechos cuya violación justificó la interposición del amparo.

15. Entendemos que rechazar la acción bajo el argumento de que los accionados realizaron “diligencias” para mejorar la situación, es improcedente y desacertado, pues en modo alguno dichas diligencias o trámites resuelven el problema en cuestión. La Ley Orgánica del Ministerio Público, en su artículo 26, numeral 12 (más arriba citado), contiene un mandato concreto, pues prescribe la obligación de que dichos recintos mantengan las condiciones necesarias para preservar los derechos de las personas reclusas, no de agenciar que así sea. De modo que, de las diversas disposiciones que integran dicho texto se derivan obligaciones puntuales para el MP, no exhortaciones como parece haberlo interpretado el criterio mayoritario.

16. Tal como lo precisó este tribunal en la Sentencia TC/0555/17 del 26 de octubre de 2017, pág. 23, en relación a las acciones que deber tomar el Ministerio Público:

*q. (...) corresponde a la Procuraduría General de la República, en ejercicio de su facultad definir la política penitenciaria del Estado, según establece el artículo 30.20 de la Ley núm. 133-11, Orgánica del Ministerio Público, la ejecución de acciones positivas que permitan a los privados de libertad el respeto de sus derechos fundamentales, tales como, derecho a la integridad física, a la salud, a*



*la vida, de los que se derivan importantes consecuencias jurídicas para la administración penitenciaria que pueden ser descritas como deberes, entre las que se encuentran el deber de trato humano digno, el deber de proporcionar alimentación suficiente, agua potable, higiene y salud adecuada.*

17. Los argumentos antes expuestos nos llevan a considerar que en la especie se ha optado por una solución simplista del problema planteado por la defensora pública, pues no solo se obvia el papel activo del juez de amparo otorgado por la Ley 137-11, sino también que el proceso ha sido instruido al margen del alcance que supone el amparo para la protección de los derechos fundamentales que se alegan vulnerados, tales como: derecho a la dignidad humana, a la integridad personal, la salud, alimentación, entre otros. En esa línea, pesa sobre las autoridades la responsabilidad de proteger dichos derechos conforme al mandato delegado en la ley orgánica del Ministerio Público, y sobre el juez de amparo el deber de determinar si se encuentra ante un supuesto de violación que amerita de medidas urgentes, sea para restituirlos, o bien para hacer cesar las violaciones comprobadas.

18. En la especie, el juez de amparo pudo comprobar, en la instrucción del proceso, el estado de hacinamiento en que se encuentran las personadas detenidas en la cárcel de Valverde, esto es, en la Onceava Compañía con asiento en la Policía Nacional de Mao,

ordenando algunas medidas que si bien pudieron ser objeto de modificación o atenuación en ocasión del recurso de revisión, fueron dictadas acorde con las facultades que le confiere la Constitución de la República y la ley orgánica que rige los procedimientos constitucionales, sin embargo, dichas medidas han sido desdeñadas precisamente por el órgano de control llamado a revisar la decisión dictadas en esta materia.

19. La revisión de una sentencia de amparo que haya protegido derechos fundamentales, cuya violación fue establecida en la inmediación del juicio que le precede, como ocurrió en este supuesto, constituye un escenario digno de una mirada más reflexiva por parte del operador constitucional, pues solo en los casos en que se compruebe una actuación totalmente divorciada de la realidad procesal establecida en la sentencia objeto de revisión, procedía su revocación. Por ello, cabe formular algunas preguntas: ¿No eran reales las condiciones de insalubridad de la mencionada cárcel de Valverde, Mao? ¿Cómo se estableció una realidad distinta a la comprobada por el juez de amparo? ¿Qué actividad probatoria fue desplegada por el criterio mayoritario para arribar a las conclusiones de que “no fue comprobado ninguna violación a derechos fundamentales”<sup>10</sup>.

20. En verdad no se aportó documento probatorio alguno que permita comprobar la existencia de un impedimento material que dificulte el

---

<sup>10</sup> Ver literal “vv”, pág. 43 de esta sentencia.

cumplimiento del mandato prescrito en el referido texto legal (art. 26, numeral 12 de la Ley 133-11); por el contrario, debe tenerse en cuenta, además, que la garantía de condiciones mínimas están vinculadas con la dignidad de las personas cuya protección corresponde a los accionados, lo que permite inferir que la obligación de preservar un estado mínimo de salubridad y eliminar el hacinamiento denunciado, representa una prioridad del Estado social y democrático de derecho proclamado en la Constitución.

21. La realidad descrita en la sentencia de amparo niega todo el marco de respeto por la condición humana, pues somete a los individuos confinados en dicho lugar a tratos vejatorios que se desdice, incluso, de todo el esfuerzo realizado por el propio Estado para mitigar la situación del sistema carcelario del país, apartándose del concepto de dignidad humana en el que se fundamenta el Estado social y democrático de Derecho previsto en la Constitución de la República.

22. En la sentencia TC/0501/20 del 29 de diciembre de 2020, en un contexto similar, este tribunal hizo referencia al alcance de la dignidad humana como consagración constitucional:

*La dignidad humana es el reconocimiento de un valor superior como principio ético del ordenamiento jurídico, de donde dimana la articulación de todos los derechos reconocidos a las personas en su condición de ser humano. Cónsono con esta postura la Constitución proclama que*

*República Dominicana está organizada en Estado social y democrático de derecho, que se fundamenta en el respeto a la dignidad humana y la indisoluble unidad de la Nación, cuya función esencial es la protección efectiva de los derechos de las personas, la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social.*

23. En fin, la solución provista en esta sentencia tiende a reducir o aniquilar la efectividad y dimensión constitucional del amparo en los aspectos que le perfilan como la institución llamada a intervenir en situaciones que demandan respuestas de los órganos públicos, y que apuntalan su doble condición de derecho fundamental y de garantía de otros derechos de su misma configuración constitucional, por lo que en la especie se ha perdido la oportunidad de restituir una situación que –pese a ser comprobada– sigue incidiendo en la esfera de las personas afectadas por las condiciones de insalubridad denunciada, razones que nos llevan a disentir de la misma.

**(b) desconocimiento de un precedente del Tribunal Constitucional sin la debida justificación argumentativa**

24. En adición a lo anterior, vale precisar que un caso prácticamente idéntico fue decidido por este tribunal en la Sentencia TC/0555/17, que de hecho, se menciona en el cuerpo de las motivaciones de esta sentencia. En aquel caso, uno de los medios de defen-

sa invocados fue precisamente el hecho de que no se había puesto en causa a la Procuraduría General la República y el TC desestimó el medio, atendiendo, entre otros, a los siguientes argumentos:

*f. En lo relativo a que no fue puesto en causa el Estado dominicano, este argumento se rechaza, toda vez que el Estado estuvo representado por la Procuraduría Fiscal del Distrito Judicial de La Romana, con lo cual se le da cumplimiento a la Ley núm. 1486, del veintiocho (28) de marzo de mil novecientos treinta y ocho (1938), además de que dicha fiscalía emitió sus conclusiones en la audiencia sobre el fondo del amparo; en consecuencia, no se verifica tampoco la aludida incongruencia.*

*g. En ese sentido, este tribunal mediante la Sentencia núm. TC/0123/13, en el numeral 10.4, estableció que cuando se trate de notificaciones de actos relacionados con procesos y procedimientos constitucionales, deben tenerse como válidas y eficaces cuando dichos actos hayan sido notificados en las oficinas de la autoridad o funcionario al cual se imputa la violación alegada. Este criterio se sustenta en el principio de informalidad previsto en el artículo 7.9 de la Ley No. 137-11; de la misma forma lo establece, entre otras, en la Sentencia TC/0071/13, por lo que no existe vulneración a lo establecido en el artículo 69 de la Constitución.*

*Sobre el particular, esta sede dejó sentado el siguiente criterio*

*(...) si bien los ministerios son parte del Estado, cuando actúan en los procesos y son puestos en causa no es necesaria la citación al Estado dominicano. Contrario a ellos, en los casos donde los ministerios no son citados, el tribunal no se encuentra debidamente constituido y tiene la obligación de emplazar al Estado dominicano, en la persona del representante del Ministerio Público de su jurisdicción de conformidad con lo que establece el artículo 19 de la Ley núm. 1486 del veintiocho (28) de marzo de mil novecientos treinta y ocho (1938) (vigente), para la Representación del Estado en los Actos Jurídicos, y para la Defensa en justicia de sus intereses: “En las causas en que el Estado figure como parte, el tribunal no puede constituirse sin la presencia del ministerio público (...)”<sup>11</sup>.*

25. En la especie, si contrastamos integralmente esta decisión con la sentencia antes citada, parecería que la primera no guarda consonancia con la segunda, pues son totalmente contrarias respecto al abordaje del problema planteado. En efecto, si bien es cierto que en virtud de lo que dispone el artículo 31 de la LOTCPC el Tribunal Constitucional tiene la facultad de apartarse de un precedente, al hacerlo debe exponer cuáles son las razones que justifican el cambio de criterio, pues de lo contrario, atentaría contra el principio de seguridad jurídica y del carácter vinculante de sus propias decisiones.

<sup>11</sup> Sentencia TC/0555/17 de fecha 26 de octubre de 2017, págs. 18, 19 y 20.

26. En ese orden, conforme al artículo 184 de la Constitución, las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables, y constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y órganos del Estado; esto implica que el propio Tribunal debe ceñirse a sus decisiones previas y respetarlas, a no ser que existan motivos de importancia que le obliguen a apartarse, en cuyo caso, debe justificar su postura frente a la sociedad que legitima su actuación como órgano de control de todo el sistema jurídico.

27. En ese sentido, la doctrina de este tribunal ha precisado:

*d. Cabe apuntar que en los sistemas constitucionales como el nuestro, el precedente se constituye en obligatorio por la fuerza vinculante que supone su doctrina, tanto en forma horizontal como vertical, caracterizándose así la esencia de esta institución. La doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional se produce a tenor de su labor resolutoria, integrando e interpretando las leyes conforme a las disposiciones de la Constitución; en fin, ejerciendo el poder normativo que materializa con la extracción de una norma a partir de un caso concreto (Sentencia TC/0150/17, pág. 34).*

28. La regla del autopercedente, según afirma GASCÓN

*[...] procede de las decisiones previas adoptadas por el mismo juez o tribunal que ahora tiene que decidir y lo concibe como un instrumento contra la arbitrariedad o, lo que es*

*lo mismo, una garantía de racionalidad, y por consiguiente es consustancial a la tarea judicial, independientemente de las particularidades del sistema jurídico en que dicha actividad se desarrolla. A su juicio, la doctrina del autopercedente debe ser entendida como una traslación del principio Kantiano de universalidad al discurso jurídico de los jueces y tribunales, pues lo que dicho principio expresa es la exigencia de que exista una única solución correcta para los mismos supuestos y eso precisamente —aunque formulado con otros términos— es lo que representa la regla del autopercedente.<sup>12</sup>*

29. El apego a los precedentes se sostiene en la importancia de generar estabilidad en el sistema de precedentes y en dotarlo de seguridad jurídica; en primer orden, para que las decisiones del Tribunal sean respetadas por el propio tribunal (autopercedente) y por los demás poderes públicos, y en segundo orden, para proveer a los ciudadanos la certeza de que ante hechos similares se aplicarán las mismas consecuencias jurídicas.

30. La doctrina, por su parte, también se ha pronunciado en torno a la llamada “regla del autopercedente” y de cómo vincula a los tribunales constitucionales dada la naturaleza especial de

---

12 GASCÓN, MARINA. (2011). “Racionalidad y (auto) precedente. Breves consideraciones sobre el fundamento e implicaciones de la regla del autopercedente”. Recuperado de: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files/DRA.%20MARINA%20GASCON.pdf>

sus decisiones. En ese orden, Gascón sostiene que:

*[...] la regla del autprecedente vincula especialmente a los tribunales constitucionales habida cuenta del particular espacio de discrecionalidad que caracteriza la interpretación de un texto tan abierto e indeterminado como es una constitución. Por eso la creación de un precedente constitucional, y más aún el abandono del mismo, requiere siempre una esmerada justificación: explícita, clara y especialmente intensa.*<sup>13</sup>

31. La importancia del precedente ha llevado al sistema jurídico de Colombia a reconocerlo como un nuevo derecho de los ciudadanos frente a la Administración, y consiste en la expectativa legítima en la cual las autoridades den un trato igual al que ha beneficiado a otros, mediante la aplicación de precedentes judiciales que hubieren resuelto casos similares al suyo; en el caso español, según afirma Gascón, el Tribunal Constitucional ha establecido que la regla del precedente se contrae a una exigencia de constitucionalidad<sup>14</sup>. Así que, la incorporación de esta institución a la legislación positiva o a la práctica jurisprudencial de estas corporaciones constituye una manifestación inequívoca de la relevancia normativa que ésta supone para ajustar a niveles óptimos el principio de igualdad en las decisiones de los tribunales.

32. Apartarse de un precedente requiere de un profundo análisis que conduzca al Tribunal Constitucional a una visión distinta del supuesto objeto de la controversia, y por ende, arribar a otras conclusiones de aquello que en principio se consideraba previsto en la norma, pero un nuevo examen de la situación planteada de cara a la Constitución y la ley permite extraer consecuencias que se apartan de las anteriores. En efecto, la interpretación supone armonizar los enunciados normativos con los textos constitucionales a partir de un caso concreto, lo que puede conllevar una nueva solución al conflicto constitucional, no obstante, la ley orgánica exige como límite su clara y precisa justificación.

33. Como hemos señalado, esta sentencia se apartó del criterio establecido acerca de la informalidad que caracteriza la acción de amparo, por lo que este tribunal estaba compelido —y no lo hizo— a justificar las razones por las que en aquella ocasión consideró que bastaba con la notificación de la acción en manos de la titular de la fiscalía de la Romana, sin embargo, en la misma hipótesis planteada asume una visión distinta de las disposiciones que instituyen el principio de unidad del Ministerio Público, sin ninguna explicación, situación que afecta la seguridad jurídica y el principio de igualdad de los ciudadanos frente a las decisiones jurisdiccionales.

### III. CONCLUSIÓN

Finalmente, debemos dejar constancia que en la especie correspondía

13 GASCÓN, MARINA (2016). “Autprecedente y Creación de Precedentes en una Corte Suprema”. Teoría Jurídica Contemporánea, Vol. 1, 2. pág. 249.  
14 *Ídem*.

rechazar el recurso y confirmar la sentencia recurrida; y en caso contrario, justificar con suficiente carga argumentativa el cambio de criterio adoptado por la mayoría de los miembros de este Tribunal, razones que nos conducen a disentir de la solución adoptada.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Lino Vásquez Sámuel,

juez segundo sustituto; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez.

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
Secretaria

**Referencia:** Expedientes núms. TC-05-2022-0211 y TC-07-2022-0033, relativos al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y a la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por el Ministerio de Educación de la República Dominicana, contra la Sentencia núm. 030-02-2019-SSEN-00335, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los cinco (5) días del mes de mayo del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto, en funciones de presidente; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

### **I. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo**

La Sentencia núm. 030-02-2019-SSEN-00335, objeto del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y de la solicitud de suspensión de ejecución, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de octubre de dos mil diecinueve (2019), cuyo dispositivo es el siguiente:

*PRIMERO: RECHAZA el medio de inadmisión planteado por la parte accionada, por los motivos expuestos precedentemente.*

*SEGUNDO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma la acción de amparo incoada por el señor DARÍO MELQUIADES CASTRO ABREU, contra el ESTADO DOMINICANO y el MINISTERIO DE EDUCACIÓN.*

*TERCERO: ACOGE, en cuanto al fondo la presente acción de amparo y en consecuencia, ORDENA al MINISTERIO DE EDUCACIÓN el desalojo de la parcela número 145 D.C. número 19, municipio de Guayubín, provincia Montecristi, propiedad del señor DARÍO MELQUIADES CASTRO ABREU efectivo a partir del día siguiente del término del año escolar 2019-2020, de conformidad con las motivaciones antes expuestas.*

*CUARTO: DECLARA el presente proceso libre de costas.*

*QUINTO: ORDENA la comunicación de la presente sentencia a las partes envueltas en el presente proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, a los fines procedentes.*

*SEXTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.*

La sentencia fue notificada al Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), en lo adelante Ministerio de Educación, mediante el Acto núm. 72/2019, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Pedro de la Cruz Manzueta, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional.

## **2. Presentación del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y de la demanda en suspensión de ejecución**

La parte recurrente, Ministerio de Educación, interpuso el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo el once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), ante la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo, recibido por este tribunal el dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022). La demanda en suspensión fue incoada por el Ministerio de Educación el diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), recibida

por este tribunal el dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022).

El recurso de revisión y la demanda en suspensión fueron notificados a la parte recurrida -Darío Melquiades Castro Abreu- mediante Acto núm. 142/2020, del diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinte (2020) y Acto núm.122/2021, del dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021), respectivamente; ambos instrumentados por el ministerial Eusebio Disla, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo.

## **3. Fundamentos recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo y demandada en suspensión de ejecutoriedad**

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo fundamentó la decisión que nos ocupa, entre otros, en los motivos siguientes:

*3.1 Este tribunal a través de la presente acción, ha podido comprobar que la parte accionante lo que persigue es que este tribunal ordene al MINISTERIO DE EDUCACIÓN que proceda a desalojar su propiedad, la cual ha sido ocupada desde el año 1992. En ese sentido, el tribunal recuerda que el objeto de la acción de amparo es tutelar efectivamente los derechos fundamentales de carácter universal, reconocidos y garantizados por la Constitución, los cuales pueden ser reclamados por ante esta instancia; por lo que, al analizar las pretensiones de la parte accionante*



*el tribunal pudo advertir que ésta es la vía idónea para salvaguardar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados, como es el derecho de propiedad el cual se encuentra resguardado por nuestra Constitución y que alegadamente ha sido arbitrariamente conculcado por los accionados. En ese sentido, procede rechazar el presente medio de inadmisión.*

*3.2 [...] el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, solicitó que sea rechazada la presente acción de amparo por existir otras vías judiciales como es la vía del justiprecio que es el procedimiento correcto para intentar el pago solicitado a un alegado derecho de propiedad.*

*3.3 En fecha 08/09/2017, el Ministerio de Educación emitió la comunicación número OGI.1189.2017, a través de la cual se establece entre otras cosas lo siguiente: "...asunto: remisión de respuesta de información. Por medio de la presente damos respuesta al requerimiento indicado en el anexo según solicitud de información realizada por el señor Jonathan Castro, cédula de identidad y electoral número [...]. Informamos que no existe en nuestra base de datos contrato de compra, donación o permuta correspondiente a la adquisición del inmueble ubicado en la parcela número 145-D-C., número 19, Municipio (sic) Guayubín, provincia Montecristi, propiedad del señor Darío Melquiades Castro Abreu para la construcción de la Escuela Básica Hato del Medio Abajo. Dicho plantel data del 01/07/1992 y no pertenece al*

*Programa Nacional de Edificaciones Escolares (PNEE)";*

*3.4 En fecha 25/04/2018, el Registro de Títulos emitió el certificado número 1300017311 a través del cual indica que el "inmueble identificado como 215717601010 tiene una superficie de 4,462.97 metros cuadrados" y es propiedad del señor DARÍO MELQUIADES CASTRO ABREU;*

*3.5 En fecha 09/07/2018, el señor DARÍO MELQUIADES CASTRO ABREU dirigió una comunicación al señor Andrés Navarro García, quien actuaba en calidad de Ministro del Ministerio de Educación, a través de la cual el accionante solicita "... el pago por concepto del uso del terreno (según consta en Certificación del Ministerio de Educación, donde no hubo compra, donación o permuta) del plantel educativo denominado Escuela Básica Hato del Medio Abajo No. 02297, (Distrito Educativo 13-02, Regional 13), ubicada en la carretera principal, Hato del Medio Abajo, municipio de Guayubín, provincia Monter Cristi (sic), dentro del ámbito de la parcela antes descrita...";*

*3.6 [...] el amparo tiene su razón de ser en la protección y salvaguarda judicial de los derechos fundamentales reconocidos por nuestra Constitución y otras normativas supranacionales sobre Derechos Humanos, que juntos conforman el Bloque de Constitucionalidad; evitando su vulneración, ya sea que provenga ésta de cualquier persona física o moral o bien de un funcionario público.*

3.7 *La protección efectiva de los derechos fundamentales de la persona humana, consagrados por la Constitución de la República, constituye uno de los fines esenciales del Estado en toda sociedad organizada, ya que sólo a través del respeto y salvaguarda de dichas prerrogativas constitucionales, puede garantizarse el estado de convivencia pacífica que resulta indispensable para que cada ser humano alcance la felicidad, y con ella, la completa realización de su destino.*

3.8 *El indicado derecho de propiedad ha sido conceptualizado por nuestro Tribunal Constitucional así: “derecho exclusivo de usar un bien, de disponer del mismo, así como de aprovecharse de los beneficios que este produzca. Colateralmente, este derecho implica la exclusión de los no propietarios del disfrute o aprovechamiento sobre el mismo” (Sentencia TC 137/13 del 22 de agosto de 2013, pág. 17).*

3.9 *Que en la especie, el núcleo del presente caso se contrae a la idea puntual, de que el hoy accionante presuntamente ha sido víctima de una ocupación ilegal por parte del Estado Dominicano a través del Ministerio de Educación, quienes desde el año 1992 en el inmueble propiedad del accionante, sin que medie para esto un decreto que declare la utilidad pública y por consiguiente ordene su expropiación.*

3.10 *Este colegiado, analizada la documentación aportada por las partes en sustento de sus pretensiones, en*

*armonía con sus alegatos producidos en audiencia, ha constatado que, efectivamente, tal y como se consigna en el apartado de esta sentencia referido a los hechos no controvertidos, el Estado Dominicano, a través del Ministerio de Educación, ocupa desde 1992 y hasta la fecha un inmueble propiedad del hoy amparista, inmueble donde se encuentra instalado un centro educativo. Asimismo, advierte este Tribunal, que respecto de la referida ocupación no ha mediado entre el propietario y el ocupante Ministerio, ningún acto de compra, donación o permuta, conforme consta en certificación número OGI.1189.2017, de fecha 8 de septiembre de 2017, expedida por el accionado, como tampoco ningún acto de expropiación en los términos que disponen la Constitución (art. 51) y la Ley (Art. 1 Ley 344 de 31 de julio de 1943), todo lo cual se traduce en una vía de hecho expropiatoria, entendida esta conforme a la mejor doctrina, como actividad administrativa desprovista por completo de respaldo legal, a contrapelo de la protección constitucional de que es merecedor el derecho de propiedad del accionante.*

3.11 *Que el accionar de la administración en la forma descrita en lo anterior significa una actividad antijurídica e injustificada potenciada por el amplio lapso de tiempo que lleva efectuándose en desmedro de los derechos del amparista, encajando en forma perfecta en las previsiones del artículo 65 de la ley 137-11, al suponer un acto de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta que lesiona*

*considerablemente los derechos del hoy accionante, esto así al margen de lo noble que parezca la actividad realizada por la Administración en el inmueble afectado por la referida violación. En consecuencia, considera este Tribunal que debe brindarse al señor DARÍO MELQUIADES CASTRO ABREU, el correspondiente amparo, ordenando el desalojo del Ministerio de Educación a partir del día siguiente en que haya finalizado el periodo escolar 2019-2020.*

*3.12 De manera accesoria el accionante solicitó la imposición de una astreinte de cien mil pesos dominicanos con 00/100 (RD\$100,000.00), por cada día de retardo en el cumplimiento de lo ordenado [...].*

*3.13 [...] al ser la astreinte una figura de naturaleza cuya fijación depende de la soberana apreciación del Juez, y en la especie tomando en cuenta que la astreinte es un instrumento ofrecido más al juez para asegurar la ejecución de su decisión, que al litigante para la protección de su derecho, lo cual ha quedado positivizado legislativamente en esta materia que su misión es constreñir, ya que es solo una medida de coacción indirecta para llegar a la ejecución, por lo que esta Primera Sala considera que no se extrae una posible retaliación por parte del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, en el cumplimiento de la presente decisión, y en tal sentido rechaza el pedimento. (valiendo decisión sin necesidad de hacerla constar en el dispositivo de esta sentencia).*

*3.14 En ese mismo orden, la accionante solicitó que se declare ejecutoria la presente sentencia no obstante cualquier recurso que se interponga, por tratarse de una acción constitucional de amparo.*

*3.15 En cuanto a dicho pedimento, esta sala tiene a bien recordar que en virtud de lo previsto en el párrafo del artículo 71 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) del mes de junio del año dos mil once (2011), dicta que: “La decisión que concede el amparo es ejecutoria de pleno derecho”. Sin embargo, tomando en consideración que el inmueble cuyo desalojo se ordena está ocupado por una escuela, resulta oportuno en este caso que la ejecutoriedad se haga efectiva a partir del día siguiente al término del año escolar.*

La sentencia cita los artículos 8, 51, 72 y 74.4 de la Constitución y el artículo 93 de la Ley núm. 137-11.

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión constitucional de sentencia de amparo y demandante en suspensión de ejecutoriedad**

La parte recurrente, Ministerio de Educación, solicita lo siguiente:

*PRIMERO: Que, en cuanto a la forma, sea acogido el presente recurso de revisión constitucional de amparo contra la sentencia No. 0030-02-2019-SSEN-00335 de fecha 24 de*

octubre de 2019 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, por haberse realizado conforme a lo lineamientos legales establecidos.

*SEGUNDO: Que, de manera incidental, se DECLARE INADMISIBLE la acción de amparo interpuesta por el señor DARIO MILQUIADES (sic) CASTRO ABREU interpuesta en fecha 11 de marzo del 2019 (sic) Conforme a lo establecido en el artículo 70.1 de la Ley 137-11: Por existir otras vías que permitan de manera efectiva tutelar el derecho fundamental invocado.*

*TERCERO: Que, en cuanto al fondo, se RECHACE la acción de amparo y en consecuencia sea revocada en todas sus partes la sentencia No. 030-02-2019-SS-00335 de fecha 24 de octubre del 2019 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.*

Los argumentos en que se basa la parte petitoria de la instancia son, entre otros, los que se señalan a continuación:

*4.1 La referida sentencia No. 030-02-2019-SS-00335 ordena el desalojo de la Escuela Básica Hato del Medio Abajo, del municipio de Guayubín, provincia de Montecristi, lo cual implicaría el cese de las clases que se imparten en dicho centro educativo ubicado en una comunidad remota, donde por su lejanía los estudiantes se verían imposibilitados de estudiar en otra escuela. Como consecuencia*

*de dicha actuación se vería afectada la asequibilidad y por ende el derecho a la educación de los estudiantes de esta comunidad, derecho que está consagrado en el Artículo 63 de nuestra Constitución. De igual forma imposibilitaría la obligación que tiene el estado de brindar una educación pública gratuita y de calidad.*

*4.2 Cabe destacar que la intención del accionante al momento de hacer dicha reclamación de pago, por el uso del terreno y posteriormente la interposición de una acción de amparo, no radica en pretender lacerar los derechos fundamentales de los estudiantes de esta comunidad, imposibilitando que se imparta la docencia en el centro educativo, sino más bien negociar el precio del inmueble, tal como lo establece la solicitud hecha por el señor DARIO (sic) MILQUIADES (sic) CASTRO ABREU, recibida el 3 de septiembre del 2018, la cual anexamos.*

*4.3 Cabe destacar que el mismo Tribunal en reiteradas ocasiones les ha dado un tratamiento distinto a situaciones similares de ocupación de hecho por el MINISTERIO DE EDUCACION (sic) ya que las mismas radican en donaciones verbales de los terrenos por los propietarios, precisamente en comunidades remotas, con la finalidad de dinamizar y proporcionar espacio, para un centro educativo.*

*4.4 La sentencia No. 0030-04-2019-SS-00049 emitida por la Tercera Sala del Tribunal Superior*

*Administrativo de fecha 18 de febrero del 2019, la cual anexamos al expediente, resuelve un caso similar donde los propietarios de una porción de terreno reclamaban la devolución del mismo que se encontraba ocupado por una escuela básica. El tribunal consideró la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva tutelar el derecho fundamental invocado, siendo esta una de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo en virtud de lo establecido en el artículo 70.1. Entendiendo que la vía idónea era la vía contenciosa mediante la solicitud de justiprecio, donde el accionante podría reclamar el justo valor conforme a lo establecido en la Constitución en el art (sic) 51 numeral 1) donde establece que [...].*

*4.5 Que la Acción de amparo tienen (sic) un carácter excepcional, estando sujetas a ciertas condiciones para su admisibilidad, a fin de impedir que estas vías rápidas reservadas para la salvaguardia de derechos fundamentales sean utilizados para resolver cuestiones propias de los procedimientos ordinarios donde se requiere mayor debate e instrucción, por lo que deben ser sustituida por una vía que permita al tribunal conocer el valor del inmueble para en una eventual sentencia ordenar el pago por el justo valor conforme a lo establecido en la constitución (sic) el artículo 51 que establece [...].*

*4.6 El Tribunal Constitucional ha señalado que en el caso específico del derecho a la educación, el*

*interés superior del menor tiene un efecto limitante sobre el ejercicio de otros derechos de manera que no podemos pretender salvaguardar un derecho fundamental individual violentando otro derecho fundamental colectivo como lo es el derecho a la educación.*

*4.7 La Educación 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. En este sentido, el acceso y la permanencia de un centro educativo público como lo es la Escuela Básica Hato del Medio Abajo son aspectos fundamentales del sistema educativo y, como ha dicho el Tribunal Constitucional de Colombia, “cualquier obstáculo injustificado que afecte estos aspectos carece de respaldo constitucional”.*

*4.8 A que el interés superior del menor y el derecho a la educación se complementan en su propósito de procurar la efectividad de la dignidad humana. El primero porque protege de forma específica y tajante a todas las personas cuando están en la etapa más vulnerable de sus vidas y el segundo porque es el que le permite el acceso a las herramientas que le van a servir para alcanzar la autonomía a la que se refiere el artículo 8 constitucional y la concreción de los planes de vida que garantiza el Estado Social y Democrático de Derecho.*

## **5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión constitucional de**

## **sentencia de amparo y demandado en suspensión de ejecutoriedad sentencia**

La parte recurrida, Darío Melquiades Castro Abreu, depositó escrito de defensa el seis (6) de julio de dos mil veintidós (2022), remitido a este colegiado el cinco (5) de agosto del mismo año, en el que solicita lo siguiente:

### **SUBSIDIARIAMENTE**

**PRIMERO: DECLARAR INADMISIBLE** el Recurso de Revisión Constitucional interpuesto por el **MINISTERIO DE EDUCACION (sic) DE LA REPUBLICA (sic) DOMINICANA (MINERD)**, contra la Sentencia contra la Sentencia (sic) 030-02-2019-SSEN-00335, expediente No. 030-2019-ETSA-00423; Todo en virtud de las disposiciones del artículo 51 de la Constitución de la república (sic) Dominicana.

### **PRINCIPALMENTE**

**PRIMERO: RECHAZAR MINISTERIO DE EDUCACION DE LA REPUBLICA DOMINICANA (MINERD)**, contra la Sentencia contra la Sentencia (sic) 030-02-2019-SSEN-00335, expediente No. 030-2019-ETSA-00423; por improcedente, mal fundado y carente de base legal en su totalidad.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en todas sus partes la sentencia No. 0030-02-2019-SSEN-00335 (sic), dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 24 de octubre del 2019.

Los argumentos expuestos en el escrito de defensa son, entre otros, los que se enuncian a continuación:

**5.1 A que el MINISTERIO DE EDUCACION (sic) DE LA REPUBLICA (sic) DOMINICANA (MINERD)**, sin procedimiento alguno, ni aviso previo, de manera abusiva, invadió dicho inmueble, donde construyo (sic) la escuela **BASICA (sic) HATO DEL MEDIO BAJO, DESPOJANDO AL SEÑOR DARÍO (sic) MELQUIADES CASTRO ABREU DEL USUFRUCTO Y DISFRUTE DE DICHO INMUEBLE**, sin que hasta la fecha haya obtemperado a los requerimientos de devolución del mismo, y cese de dicha perturbación.

**5.2 A que el señor DARÍO MELQUIADES CASTRO ABREU**, es propietario del inmueble descrito como 215717601010, provincia Monte Cristi, con una superficie de **CUATRO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS PUNTO NOVENTA Y SIETE METROS CUADRADOS (4, 462.97 MTS)**, tal y como se hace constar en el certificado de Matricula (sic) No. 1300017311 descrito en el plano catastral.

**5.3 A que en tal virtud el señor DARÍO MELQUIADES CASTRO ABREU**, ha solicitado la devolución de dicho inmueble, sin que hasta la fecha haya obtenido una respuesta por parte de las autoridades del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPUBLICA (sic) DOMINICANA (MINERD)**.

5.4 *A que en fecha 3 de septiembre del 2018, el señor DARÍO MELQUIADES CASTRO ABREU hace formal solicitud de pago al MINISTERIO DE EDUCACION (sic) (MINERD), por concepto de uso de un terreno ubicado en la parcela No. 145, DC No. 19, en el cual se encuentra ubicada la Escuela Básica Hato del Medio Abajo No. 022297 del distrito Educativo 13-02, Regional 13, en el Municipio de Guayubín, provincia Montecristi.*

5.5 *A que la referida sentencia No. 030-02-2019-SS-00335 ordena el desalojo de la Escuela Básica Hato del Medio Abajo del Municipio de Guayubín, provincia Montecristi, cabe destacar que la intención del señor DARÍO MELQUIADES CASTRO ABREU al momento de interponer dicha reclamación de pago por el uso del terreno y posteriormente la interposición de una acción de amparo, no radica en pretender lacerar los derechos fundamentales de los estudiantes de esta comunidad, imposibilitando que se imparta la docencia en dicho centro educativo, sino lograr que se le restituya su derecho.*

5.6 *A que en lugar de cumplir con la referida sentencia el MINISTERIO DE EDUCACIÓN procedió a interponer recurso de revisión constitucional sobre la base de una serie de alegatos contrapuestos con principios nodales de nuestra constitución que garantizan el derecho fundamental a la propiedad.*

5.7 *A que evidentemente, ha quedado que la sentencia recurrida no ha*

*hecho mas (sic) que reconocer y resguardar el derecho de propiedad sobre la parcela No. 145, DC No. 19, del Municipio de Guayubín, provincia Montecristi, propiedad del señor DARÍO MELQUIADES CASTRO ABREU, ilegalmente ocupada por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, que al margen de todo resquicio legal pretende apropiársela.*

## **6. Argumentos de la Procuraduría General Administrativa**

La Procuraduría General Administrativa depositó su escrito el quince (15) de diciembre de dos mil veinte (2020), recibido por este colegiado el dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022), en el que solicita revocar la sentencia impugnada, atendiendo, esencialmente, a que:

*...esta Procuraduría General Administrativa al estudiar el Escrito de Defensa depositado por el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) en fecha 11 de diciembre del 2019, a los fines de no incurrir en repeticiones innecesarias, procede a solicitar a ese Honorable Tribunal que acoja favorablemente las conclusiones arriba transcritas, por ser regular y válida, en la forma, y justa y conforme al derecho en el fondo.*

## **7. Documentos depositados**

En el trámite de la presente demanda en suspensión, los documentos más relevantes que reposan en el expediente son los siguientes:

1. Acto núm. 72/2019, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Pedro de la Cruz Manzueta, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional.

2. Acto núm. 14/2020, del nueve (9) de enero de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

3. Acto núm. 122/2021, del dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Eusebio Disla, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo.

4. Acto núm. 142/2020, del diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Eusebio Disla, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo.

5. Comunicación suscrita por Darío Melquiades Castro Abreu sobre solicitud de pago por usufructo del terreno y oferta de venta del terreno, recibida por el Ministerio de Educación el tres (3) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

6. Instancia de amparo del ocho (8) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

7. Comunicación núm. OGI.1189.2017, del ocho (8) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), suscrita por la Arq. Miguelina Santana Báez, directora general de la

Oficina de Gestión Inmobiliaria del Ministerio de Educación.

8. Acto núm. 195/2020, del seis (6) de octubre de dos mil veinte (2020), instrumentado por el ministerial Pedro de la Cruz Manzueta, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional.

9. Acto núm. 33/2019, del diecisiete (17) de enero de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Pedro de la Cruz Manzueta, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional.

10. Certificado de Título del inmueble identificado con la Designación Catastral núm. 215717601010, con extensión superficial de 4,462.97 mts.<sup>2</sup>, Matrícula núm. 1300017311, ubicado en Guayubín, Montecristi, a nombre de Darío Melquiades Castro Abreu.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 8. Síntesis del conflicto

En la especie, el señor Darío Melquiades Castro Abreu radicó una acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo, con el objeto de que se ordenara el desalojo del Ministerio de Educación de la Parcela núm. 145 D.C. núm. 19, municipio Guayubín, provincia Montecristi, de su propiedad, caso en el que el tribunal estimó que su derecho fundamental a la propiedad estaba siendo vulnerado, debido a que el órgano administrativo está ocupando



los terrenos de su propiedad sin que haya mediado entre las partes ningún acto de compra, donación o permuta o se haya producido una expropiación en los términos que disponen los artículos 51 de la Constitución y 1 de Ley núm. 344, Sobre Expropiación del veintinueve (29) julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943); por esta razón acogió la demanda y ordenó el desalojo con efectividad al día siguiente de finalizado el año escolar 2019-2020, mediante la Sentencia núm. 030-02-2019-SSEN-00335, del veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019). Esta sentencia ha sido objeto de un recurso de revisión constitucional de amparo y una demanda en suspensión.

## **9. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y de la presente demanda en suspensión de ejecutoriedad de sentencia, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 y 277 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

## **10. Fusión de expedientes**

Como ha sido apuntado, la parte recurrente, Ministerio de Educación interpuso por separado un recurso de revisión constitucional de sentencia amparo y una demanda en suspensión de ejecutoriedad, ambos contra la Sentencia núm. 030-02-2019-SSEN-

000335, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019), identificados por este Tribunal con los números de expedientes TC-05-2022-0211 y TC-07-2022-0033.

Este tribunal decide la fusión de ambas instancias atendiendo a la práctica que desde sus inicios ha llevado a cabo este tribunal de unir los expedientes cuando existe un vínculo de conexidad entre dos demandas que tienen identidad de causa, objeto y partes en un proceso, con el fin de garantizar economía procesal. Así se ha pronunciado este órgano en la Sentencia TC/0241/14, del seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014).

Además de lo anterior, los principios de celeridad, efectividad y oficiosidad, consagrados en los numerales 2), 4) y 11) del artículo 7 de la Ley núm. 137-11, facultan a este tribunal a adoptar las medidas más idóneas para resolver los asuntos de su competencia, respetando las garantías mínimas del debido proceso; lo que en la especie resulta cónsono con la decisión de este tribunal de concentrar los expedientes antes descritos para ser fallados en una sola decisión, criterio que se ratifica y se aplica en este supuesto.

## **11. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

a. La parte recurrida, Darío Melquiades Castro Abreu, solicita declarar inadmisibile el recuro de revisión cons-

titucional de sentencia de amparo, en atención a las disposiciones del artículo 51 de la Constitución, conforme la parte petitoria de su escrito de defensa; sin embargo, la parte motiva de la instancia carece de razonamientos que permitan a este tribunal identificar el fundamento de su pretensión, razón por la que este tribunal se eximirá de pronunciarse al respecto.

b. Por otro lado, conforme dispone al artículo 95 de la Ley núm. 137-11, *[e]l recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación.* Sobre ese particular, la Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), dispuso que no se tomarán en consideración los días no laborables, ni el día en que fue realizada la notificación *-dies a quo-* ni el día del vencimiento *-dies ad quem-* para el cómputo de dicho plazo<sup>1</sup>.

c. Según se verifica, en el expediente reposa el Acto núm. 72/2019, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Pedro de la Cruz Manzueta, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional, que notifica la sentencia impugnada al Ministerio de Educación, se comprueba también que el recurso se interpuso el mismo día de la notificación de la sentencia, por lo

que se satisfacen las previsiones del artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

d. Conforme dispone el artículo 100 de la Ley núm. 137-11:

*La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*

e. En vista de que la especial trascendencia o relevancia constitucional no fue precisada en la referida ley, este tribunal estimó necesario especificar los supuestos en los que se encuentra configurada, a saber:

*1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía*

<sup>1</sup> Criterio reiterado en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013).

*constitucional [ver Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012)].*

f. El presente caso reviste especial trascendencia o relevancia constitucional, pues le permitirá al Tribunal continuar desarrollando su doctrina sobre la dimensión del derecho de propiedad cuando se imputa su violación a una administración pública y las vías para su protección; de modo que se admite el recurso y procede al examen de fondo.

## **12. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

a. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, la especie se contrae a un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Ministerio de Educación contra la aludida Sentencia núm. 030-02-2019-SEEN-00335, dictada, como hemos dicho, por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019), que rechazó el medio de inadmisibilidad planteado por la otrora accionada, Ministerio de Educación, sobre la existencia de otra vía para procurar la protección del derecho fundamental invocado y acogió la acción de amparo, ordenando a la parte accionada desalojar la Parcela núm. 145 D.C. núm. 19, municipio Guayubín, provincia Montecristi, propiedad del señor Darío Melquiades Castro Abreu, a partir del día siguiente del término del año escolar 2019-2020.

b. En ese orden, los motivos que tuvo el juez de amparo para rechazar el medio de inadmisión de la acción por la existencia de otra vía apuntan a que el objeto de la acción de amparo es tutelar los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por la Constitución, como es el derecho de propiedad y que, en el caso concreto, el accionante persigue el desalojo del Ministerio de Educación de su propiedad, ocupada desde el año mil novecientos noventa y dos (1992)- hace tres décadas- por lo que, contrario a lo alegado por la parte accionada, la acción de amparo constituye la vía idónea para salvaguardar este derecho fundamental presuntamente vulnerado.

c. Respecto al examen de fondo, a juicio del juez amparo, los elementos de prueba analizados le permitieron constatar que el Estado dominicano, a través del Ministerio de Educación, ocupa desde mil novecientos noventa y dos (1992) hasta la fecha un inmueble propiedad del amparista, donde se encuentra instalado un centro educativo, sin que mediara entre las partes ningún acto de compra, donación o permuta, conforme consta en Certificación núm. OGI.1189.2017, del ocho (8) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), expedida por el accionado, como tampoco ningún acto de expropiación en los términos que disponen el artículo 51 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley núm. 344<sup>2</sup>, lo que se traduce en *una*

---

2 Ley núm. 344, del veintinueve (29) de julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943), que establece

*vía de hecho expropiatoria, entendida esta conforme a la mejor doctrina, como actividad administrativa desprovista por completo de respaldo legal, a contrapelo de la protección constitucional de que es merecedor el derecho de propiedad del accionante.*

d. Por igual, el juez de amparo razona que la ocupación, en los términos descritos anteriormente, se traduce en una actividad antijurídica e injustificada potenciada por el tiempo que ha transcurrido, en desmedro de los derechos del amparista, cuestión que se circunscribe en las previsiones del artículo 65 de la Ley núm. 137-11, al tratarse de un acto de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta que lesiona considerablemente los derechos del accionante, al margen de lo *noble que parezca la actividad realizada por la Administración en el inmueble afectado por la referida violación*; en consecuencia, debe brindarse al señor Darío Melquiades Castro Abreu el amparo correspondiente, ordenando el desalojo del Ministerio de Educación a partir del día siguiente en que haya finalizado el período escolar 2019-2020.

e. Por su parte, el Ministerio de Educación refuta los razonamientos y el fallo de la decisión sobre la base de que el juez de amparo debió declarar la acción de amparo inadmisibles con base en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, que dispone como causa de inadmisibilidad la existencia de otra

---

un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes.

vía judicial que permita de manera efectiva salvaguardar el derecho fundamental invocado, tal como decidió la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo en la Sentencia núm. 0030-04-2019-SEN-00049, del dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), en un caso similar, tras considerar que las pretensiones de la parte accionante podrían dilucidarse por medio de un recurso contencioso administrativo.

f. Al respecto, este tribunal estima razonable la decisión del juez de rechazar el medio de inadmisibilidad planteado por la otrora accionada con base en el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, pues como expresó en la sentencia, el objeto de la acción de amparo es el desalojo del Ministerio de Educación de la Parcela núm. 145, del Distrito Catastral núm. 19, del municipio Guayubín, provincia Montecristi; además, la titularidad del derecho de propiedad, protegido por el artículo 51 de la Constitución, no es objeto de controversia, por el contrario, el origen del conflicto es la alegada ocupación ilegal por parte de la administración en el terreno descrito, situación que puede ser debatida y resuelta por vía de la acción de amparo, máxime cuando el artículo 72 de la Constitución consagra que:

*[t]oda 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.*

g. Por igual, la Sentencia TC /0399/17, del veintiocho (28) de julio de dos mil diecisiete (2017) determinó que:

*[a]l analizar los elementos fácticos del presente expediente y los textos precedentemente citados, debemos advertir que estamos en presencia de alegadas vulneraciones al derecho fundamental de propiedad, que debe ser tutelado mediante la acción de amparo como la vía efectiva para determinar si hubo una trasgresión por parte de los recurridos cuando no objeta la titularidad del derecho de propiedad inmobiliaria. Este tribunal fijó precedente reconociendo como vía efectiva la acción de amparo para tutelar el derecho de propiedad mediante Sentencia TC/0102/13, del veinte (20) de junio de dos mil trece (2013); al señalar:*

*En el presente caso, el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Nagua ha incurrido en una inobservancia y aplicación errónea de la Ley núm. 137-11, al declarar inadmisibile la acción de amparo interpuesta, toda vez que la vía efectiva para restituir un derecho fundamental conculcado, como resulta el derecho de propiedad, es la acción de amparo.*

h. A pesar de que la parte recurrente deposita copia de la aludida Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00049, para

apoyar su tesis sobre la vía contencioso administrativa para resolver este conflicto, este tribunal concluye que si bien la parte accionante en ese caso procuraba de manera principal el desalojo del Ministerio de Educación de los terrenos de su propiedad, el juez falló con base en las peticiones subsidiarias, relativas a ordenar un plazo de un (1) mes para que las partes accionadas negociaran, compraran y pagaran el precio de los terrenos ocupados, considerando, a esos efectos, la vía contencioso administrativa para determinar el precio justo del inmueble, que en ese sentido, esos elementos examinados en conjunto no podrían equipararse a la especie, donde el objeto de la acción que nos ocupa es, únicamente, procurar el desalojo y la imposición de astreinte en caso de incumplimiento de la decisión, por lo que mal podría este tribunal estar de acuerdo con los planteamientos de la parte recurrente respecto a tomar como referencia el supuesto de la Sentencia núm. 0030-04-2019-SSEN-00049 para la solución de este caso.

i. Además de lo anterior, es criterio de este tribunal, como se expuso precedentemente en esta sentencia, que el desalojo de inmuebles ocupados arbitrariamente atañe al juez de amparo, en los supuestos como el de la especie, en que el derecho de propiedad no se encuentra controvertido; en ese orden, es preciso recordar que las decisiones del Tribunal Constitucional son de carácter vinculante y deben ser observadas por los poderes públicos y órganos del Estado, de conformidad con el artículo 184 de la Carta Magna,

prevaleciendo en ese sentido el criterio jurisprudencial desarrollado por este colegiado.

j. En este punto, es preciso señalar que el derecho de propiedad ha sido acreditado mediante el Certificado de Título núm. 13000017311, con Designación Catastral núm. 215717601010 y extensión superficial de 4,462.97 mts.<sup>2</sup>, ubicado en Guayubín, Montecristi, a nombre de Darío Melquiades Castro Abreu, cuyo derecho tiene su origen en la subdivisión efectuada sobre el terreno, según Oficio de aprobación núm. 662201800139, librado por la Dirección de Mensuras Catastrales del Departamento Norte.

k. Conviene señalar que en el expediente reposa también un plano del levantamiento realizado por la Dirección de Agrimensura de la Dirección General de Gestión Inmobiliaria del Ministerio de Educación, del dos (2) de febrero de dos mil veintiuno (2021), que involucra al inmueble con Designación Catastral núm. 215717601010, propiedad del recurrido, así como la Comunicación núm. OGI.1189.2017, del ocho (8) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), suscrita por la Arq. Miguelina Santana Báez, directora general de la Oficina de Gestión Inmobiliaria del Ministerio de Educación, que informa que no existe contrato de compra, donación o permuta sobre el inmueble descrito en el párrafo anterior para la construcción de la Escuela Básica Hato del Medio Abajo, indicando además que dicho plantel data desde el primero (1<sup>o</sup>) de julio de mil novecientos noventa y dos (1992) y no

pertenece al Programa Nacional de Edificaciones Escolares (PNEE).

l. Del examen de los elementos de prueba antes citados se concluye que la ocupación del Ministerio de Educación en los terrenos antes indicados, que data desde mil novecientos noventa y dos (1992), -tres décadas- constituye una violación grosera que atenta contra el derecho fundamental de propiedad del señor Darío Melquiades Castro Abreu, pues en la especie no existe acto de compraventa, permuta o donación que legitime dicha ocupación ni se ha depositado documento alguno que pruebe que ese inmueble ha sido expropiado en favor del Estado dominicano; de lo que resulta, que el recurrido se ha visto impedido de gozar, disfrutar y disponer del bien inmueble, a pesar de que el artículo 51 párrafo I de la Constitución es categórico e imperativo cuando establece que *ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, previo pago de su justo valor*.

m. Sobre esta cuestión, el Tribunal ha fijado el criterio de:

*...que la concesión del derecho de propiedad tiene tres dimensiones para que pueda ser efectivo, como son: el goce, el disfrute y la disposición. Este derecho ha sido definido como el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos [ver sentencias*

*TC/008812, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012) y TC/0219/21, del veintiocho (28) de julio de dos mil veintiuno (2021)].*

n. En efecto, la privación del derecho de propiedad queda comprobada, además, mediante la comunicación suscrita por Darío Melquiades Castro Abreu, recibida por la parte recurrente el tres (3) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), en la que solicita a la administración el pago por uso del terreno y a la vez lo ofrece en venta por un precio determinado, señalando que no ha recibido pago por concepto de usufructo desde que fue ocupado en mil novecientos noventa y dos (1992); al respecto, no reposa respuesta alguna de parte del Ministerio de Educación.

o. Por último, el Ministerio de Educación expresa que el desalojo ordenado por el juez implicaría:

*...el cese de las clases que se imparten en dicho Centro Educativo ubicado en una comunidad remota, donde por su lejanía los estudiantes se verían imposibilitados de estudiar en otra escuela. Como consecuencia de dicha actuación se vería afectada la asequibilidad y por ende el derecho a la educación de los estudiantes de esta comunidad, derecho que está consagrado en el Artículo 63 de nuestra Constitución.*

p. En adición aduce que el interés superior del menor tiene un efecto limitante sobre el ejercicio de otros derechos, de manera que no se puede pretender salvaguardar un derecho

fundamental individual violentando otro derecho fundamental colectivo como es el derecho a la educación.

q. Ciertamente, el derecho a la educación consagrado en el artículo 63 de la Constitución garantiza la educación pública gratuita, sin embargo, el deber del Estado de ofrecer educación gratuita en los niveles básico, inicial y medio a las personas en edad de escolaridad no debe ejercerse en detrimento del derecho de propiedad de los particulares, ni debe constituirse en elemento justificativo de incumplimiento de los distintos procesos de que dispone la administración para regularizar la ocupación del inmueble, máxime tratándose de un caso en que ha transcurrido alrededor de treinta (30) años sin que tal regularización se haya producido.

r. Precisamente, para proteger el derecho a la educación de los niños y adolescentes que asisten a la Escuela Básica Hato del Medio Abajo, el juez de amparo consideró oportuno que la ejecutoriedad de la sentencia se hiciera efectiva a partir del día siguiente al término del año escolar; en ese tenor y en consonancia con la decisión del juez de amparo, este tribunal estima de vital importancia proteger el derecho a la educación de esos estudiantes durante la vigencia del año escolar, por lo que, al tratarse de un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo remitido a este tribunal el dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022), que da cuenta que el inmueble aún continúa ocupado por la recurrente, el desalojo ordenado

al Ministerio de Educación deberá efectuarse fuera del ciclo lectivo 2022-2023, en un plazo de treinta (30) días, contado a partir de la conclusión del período indicado, en aplicación del artículo 89.4 de la Ley núm. 137-11, que establece la obligación de consignar en la sentencia el plazo en que deberá ejecutarse lo ordenado y del artículo 123 de la Ley núm. 834 que dispone que *a menos que la ley permita que sea acordado por una decisión distinta, el plazo de gracia no puede ser acordado más que por la decisión cuya ejecución está destinada a diferir.*

s. Cabe señalar que el otrora accionante solicitó ante el juez de amparo la imposición de una astreinte contra la parte accionada y que dicho pedimento no fue acogido por el tribunal *a quo*, cuestión que no fue objeto de revisión debido a que el señor Darío Melquiades Castro Abreu no recurrió la sentencia impugnada.

t. En la especie, podría argüirse que en esta situación -en que estamos en presencia de un recurso de revisión con un único recurrente- este órgano constitucional no podría imponer una astreinte contra la parte recurrente, pues el artículo 69.9 de la Constitución dispone que *el tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia*, consagrando así, a nivel constitucional, el principio de la *reformatio in peius*.

u. Sin embargo, es preciso aclarar que -a diferencia de la sanción que como objeto principal se persigue median-

te una acción de naturaleza jurisdiccional- la astreinte es una medida de índole cautelar con la que el juzgador procura constreñir a la parte agraviante a ejecutar la sanción dictada en su contra; medida que puede ser ordenada de oficio en materia amparo cuando el órgano jurisdiccional apoderado, dada la relevancia del asunto llevado a su consideración, lo juzgue necesario, oportuno o pertinente para la inmediata o pronta ejecución de lo ordenado y, de este modo, lograr la subsanación del derecho o los derechos fundamentales vulnerados, como se verifica en el presente caso. Ello es cónsono con las atribuciones que el párrafo I del artículo 149 constitucional reconoce al juzgador cuando dispone que *la función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado*<sup>3</sup> [...], texto que ha de ser aplicado de manera supletoria en materia constitucional.

v. Contrario a lo decidido por el juez de amparo, respecto a que en la especie *no se extrae una posible retaliación por parte del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, (sic) en el cumplimiento de la presente decisión, y en tal sentido rechaza el pedimento (valiendo decisión sin necesidad de hacerla constar en el dispositivo de esta sentencia)*, este tribunal considera que el hecho de que el órgano administrativo ha ocupado el inmueble propiedad del recurrido por un tiempo aproximado de treinta

---

3 Negritas incorporadas.



(30) años, privándolo del goce, disfrute y disposición de su propiedad, constituye un motivo más allá de lo razonable que justifica la imposición de una astreinte, máxime cuando el artículo 89.5 de la Ley núm. 137-11 dispone que *la decisión que concede el amparo deberá contener la sanción en caso de incumplimiento.*-

w. Al respecto, el artículo 93 de la Ley núm. 137-11, establece que el juez de amparo tiene la potestad de fijar astreinte para constreñir al agravante al cumplimiento de la decisión, sobre el particular, la Sentencia TC/0172/22, del veintisiete (27) de junio de dos mil veintidós (2022) precisa que *la facultad de imponer una astreinte de oficio por parte de este tribunal constitucional es una que se encuentra consagrada en el artículo 93 de la Ley núm. 137-11 [...]*.

x. Conviene recordar que ha sido un criterio constante de este colegiado que la astreinte es una sanción pecuniaria, no una compensación por daños y perjuicios que pudieran ser causados por una persona<sup>4</sup>; en ese sentido, de acuerdo con la Sentencia TC/0438/17, del quince (15) de agosto de dos mil diecisiete (2017):

*[...] cuando el juez disponga que la astreinte beneficie al agraviado, no lo hará con el ánimo de otorgarle una*

4 Ver sentencias T0048/12, del ocho (8) de octubre de dos mil doce (2012); T0344/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0438/17, del quince (15) de agosto de dos mil diecisiete (2017) y TC/0172/22, del veintisiete (27) de junio de dos mil veintidós (2022).

*compensación en daños y perjuicios o para generarle un enriquecimiento, sino con el propósito específico de constreñir al agravante al cumplimiento de la decisión dictada. Este criterio obedece a que, de otro modo, el accionante que ha sido beneficiado por un amparo resultaría directamente perjudicado por el incumplimiento de la decisión emitida en contra del agravante; inferencia que se aviene con el principio de relatividad de las sentencias de amparo y la naturaleza inter-partes de sus efectos.*

y. Sobre la base de las consideraciones expuestas, procede revocar la sentencia impugnada, acoger la acción de amparo e imponer una astreinte, a fin de procurar la efectiva y pronta ejecución de lo decidido.

### **13. Sobre la demanda en suspensión de ejecución de sentencia**

a. Por igual, la parte recurrente depositó una solicitud de suspensión provisional de la ejecución de la sentencia recurrida hasta que se conozca el fondo del recurso; sin embargo, este tribunal considera que dicho pedimento carece de objeto, en razón de las consideraciones expuestas en esta sentencia que conducen a rechazar el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y confirmar la Sentencia núm. 030-02-2019-SSEN-00335, de modo que se declara inadmisibile la demanda en suspensión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Justo Pedro Castellanos Khoury y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) contra la Sentencia núm. 030-02-2019-SSEN-00335, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el recurso de revisión interpuesto por el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 030-02-2019-SSEN-00335, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

**TERCERO: ACOGER** la acción de amparo interpuesta por Darío

Melquiades Castro Abreu contra el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), el once (11) de marzo de dos mil diecinueve (2019), y **ORDENAR** a la parte accionada el desalojo de la Parcela núm. 145 D.C., núm. 19, municipio Guayubín, provincia Montecristi, en el plazo de treinta (30) días después de finalizado el período escolar 2022-2023.

**CUARTO: IMPONER** una astreinte por la suma de cinco mil pesos dominicanos con 00/100 (\$5,000.00) por cada día de retardo en la ejecución de la sentencia, contra el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), a ser aplicada a favor del accionante, Darío Melquiades Castro Abreu, contado a partir del vencimiento del plazo indicado en el ordinal anterior.

**QUINTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la recurrente Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), a la parte recurrida Darío Melquiades Castro Abreu, y a la Procuraduría General Administrativa.

**SEXTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución, y de los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**SÉPTIMO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Lino Vásquez Sámuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

## **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO MANUEL ULISES BONNELLY VEGA**

Coherente con la opinión sostenida durante la deliberación, el suscrito magistrado deja constancia de que está de acuerdo con la solución dada por el tribunal en el presente caso. Sin embargo, entiende que esta alta corte debió tomar en cuenta algunos aspectos que no se encuentran en el contenido de la parte motivo de la sentencia emitida y, por tanto, se ejercita la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales que sienta las bases para el presente voto salvado que se fundamenta en las razones que se exponen a continuación.

### **I. Breve recuento procesal del caso:**

1. El origen del presente conflicto se remonta a que el Ministerio de Educación instaló un centro educativo en la parcela número 145 D.C. núm. 19, municipio de Guayubín, provincia Montecristi. Dicha parcela, según Certificado de Título núm. 13000017311, con designación catastral núm. 215717601010, es propiedad del señor Darío Melquiades Castro Abreu.

2. Por esa razón, el señor Darío Melquiades Castro Abreu, en su calidad de propietario registral de la parcela ocupada ilegalmente durante tres (03) décadas por la Administración Pública, incoó una acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo, con la finalidad de que se ordenara el desalojo del Ministerio de Educación. Dicho de otro modo, el accionante procuraba que, mediante sentencia, se produjera el cese de la violación a su derecho de propiedad provocada por una vía de hecho expropiatoria.

3. En atribuciones de amparo, el Tribunal Superior Administrativo, mediante Sentencia núm. 030-02-2019-SS-00335, de fecha veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019), acogió la indicada acción y, en consecuencia, ordenó el desalojo del Ministerio de Educación por entender que el derecho fundamental a la propiedad reclamado estaba siendo vulnerado, debido a que el órgano administrativo está ocupando los terrenos de su propiedad sin que haya mediado entre las partes ningún acto de compra, donación o permuta o se haya producido una expropiación en los términos que disponen los artículos 51 de la Constitución y Iro de Ley núm. 344, sobre expropiación del veintinueve (29) julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943).

4. No conforme con la indicada decisión, el Ministerio de Educación interpuso un recurso de revisión constitucional y, en adición a ello, demandó su suspensión, con la finalidad de evitar su ejecutoriedad.

## II. Fundamentos del voto salvado:

5. En ejercicio de sus atribuciones legales, mediante la sentencia objeto del presente voto salvado, el Tribunal Constitucional falló el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y la demanda en suspensión que presentara el Ministerio de Educación.

6. De modo concreto, este tribunal rechazó el recurso de revisión de amparo y, en consecuencia, confirmó la decisión recurrida, sobre la base de que: i) el amparo es la vía judicial más efectiva e idónea para tutelar el derecho de propiedad en los casos de ocupaciones arbitrarias donde no se controvierte el derecho de propiedad; y ii) el *“deber del Estado de ofrecer educación gratuita en los niveles básico, inicial y medio a las personas en edad de escolaridad no debe ejercerse en detrimento del derecho de propiedad de los particulares ni debe constituirse en elemento justificativo de incumplimiento de los distintos procesos de que dispone la administración para regularizar la ocupación del inmueble, máxime tratándose de un caso en que ha transcurrido alrededor de 30 años sin que tal regularización se haya producido”*.

7. A pesar de que estamos de acuerdo con la solución adoptada, en el sentido de que la acción de amparo es la vía judicial más efectiva e idónea para tutelar el derecho de propiedad en los casos de ocupaciones arbitrarias perpetradas por el Estado *-sin existencia de decreto expropiatorio o algún título jurídico-* en detrimento de personas con títulos de propiedad, se debe se-

ñalar que la sentencia omite justificar por qué las acciones de desalojo de inmuebles registrados<sup>5</sup> o la que se deriva del tipo penal que tipifica y sanciona la violación de propiedad<sup>6</sup>, no eran las vías más efectivas para tutelar el derecho de propiedad en este caso.

8. En efecto, la sentencia, en vez de constatar la idoneidad de la acción de amparo para tutelar el derecho fundamental conculcado frente a los remedios procesales creados por el ordenamiento jurídico para tales fines, se limita a afirmar lo siguiente:

(...) los motivos que tuvo el juez de amparo para rechazar el medio de inadmisión de la acción por la existencia de otra vía apuntan a que el objeto de la acción de amparo es tutelar los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por la Constitución, como es el derecho de propiedad

9. De hecho, este tribunal, en otros casos, ha examinado y establecido por qué la demanda en desalojo por ante el Abogado del Estado no era la vía idónea para tutelar el derecho de propiedad en el caso de una ocupación ilegal (*Véase, por ejemplo, la sentencia TC/0178/18*). Sin embargo, en la presente decisión, se omitió realizar una disquisición similar que permitiera establecer la idoneidad y efectividad de la acción de amparo, frente a las

5 Previstas a partir del artículo 48 de la Ley núm. 108-05.

6 Tipo penal contemplado en la Ley núm. 5869, sobre violación de propiedad.

demás vías ordinarias, para restaurar el derecho fundamental reclamado.

10. A juicio de quien suscribe, el tribunal debió señalar que, en el caso de la especie u otros supuestos análogos, la acción de amparo era la vía judicial más efectiva e idónea, ya que, al tratarse de una ocupación arbitraria perpetrada por el Estado *-sin decreto expropiatorio alguno-* en detrimento de una persona provista de título de propiedad, i) la demanda en desalojo por ante el Abogado del Estado carecería de eficacia si se toma en cuenta que, por mandato de la legislación vigente, el Abogado del Estado es el representante del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria<sup>7</sup>; y ii) el régimen procesal de la acción de amparo, por su naturaleza sumaria y celera, permitiría instruir el proceso

de una manera rápida para ordenar las medidas pertinentes que procuren restaurar el derecho de propiedad que no es controvertido.

11. Por las razones esbozadas, se considera que la sentencia objeto de análisis debió haber tomado en cuenta los siguientes argumentos.

Firmado: Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

---

<sup>7</sup> Artículo 11 de la Ley núm. 51-07, que modifica la Ley núm. 108-05.

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2019-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Gabriel Santos contra el art. 767 del Código Civil.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciocho (18) días del mes de mayo del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución dominicana, así como 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica de Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

## I. ANTECEDENTES

### 1. Descripción de la norma impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por el señor Gabriel Santos contra el

art. 767 del Código Civil dominicano, que reza como sigue: *Si el difunto no deja parientes en grado hábil de suceder ni hijos naturales, los bienes constitutivos de su sucesión pertenecen al cónyuge que sobreviva.*

El Tribunal Constitucional comunicó la acción directa de inconstitucionalidad que le ocupa a la Cámara de Diputados y al Senado de la República Dominicana, mediante las Comunicaciones núms. PTC-AI-079-2019 y PTC-AI-080-2019, emitidas el veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019), recibidas por los indicados órganos el primero (1ero.) de julio de dos mil diecinueve (2019). Así mismo, la referida acción directa fue notificada a la Procuraduría General de la República mediante la Comunicación núm. PTC-AI-081-2019, expedida por el Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019), que fue recibida por dicha institución el veintiocho (28) del mismo mes y año.

### 2. Pretensiones de la parte accionante en inconstitucionalidad

La parte accionante, señor Gabriel Santos, apoderó al Tribunal Constitucional de la referida acción directa de inconstitucionalidad mediante instancia depositada el diecinueve (19) de junio de dos mil diecinueve (2019). Por medio de dicho documento, el aludido impetrante solicita que se declare no conforme con la Constitución el art. 767 del Código Civil, por estimar que, al reconocer al cónyuge supérstite como un sucesor irregular, contraviene los derechos fun-

damentales a la dignidad humana y a la familia. En este sentido, mediante su escrito de conclusiones de doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019), el señor Gabriel Santos pide al Tribunal Constitucional eliminar el siguiente fragmento de la norma: *parientes en grado hábil de suceder*. De manera que el texto se lea, a futuro, como sigue: *Si el difunto no deja hijos naturales, los bienes constitutivos de su sucesión pertenecen al cónyuge que sobreviva*.

### **3. Infracciones constitucionales alegadas**

La parte accionante, señor Gabriel Santos, sostiene que el referido art. 767 del Código Civil transgrede los arts. 38 y 55 de la Constitución, cuyos respectivos textos se transcriben a renglón seguido:

*Artículo 38.- El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.*

*Artículo 55.- Derechos de la familia. La familia es el fundamento de la sociedad y el espacio básico para el desarrollo integral de las personas. 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.*

*Toda persona tiene derecho a constituir una familia, en cuya formación y desarrollo la mujer y el hombre gozan de iguales derechos y deberes y se deben comprensión mutua y respeto recíproco;*

*El Estado garantizará la protección de la familia. El bien de familia es inalienable e inembargable, de conformidad con la ley;*

*El Estado promoverá y protegerá la organización de la familia sobre la base de la institución del matrimonio entre un hombre y una mujer. La ley establecerá los requisitos para contraerlo, las formalidades para su celebración, sus efectos personales y patrimoniales, las causas de separación o de disolución, el régimen de bienes y los derechos y deberes entre los cónyuges;*

*Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales;*

*La unión singular y estable entre un hombre y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, genera derechos y deberes en sus relaciones personales y patrimoniales, de conformidad con la ley;*

*La maternidad, sea cual fuere la condición social o el estado civil de la mujer, gozará de la protección de los poderes públicos y genera derecho a la asistencia oficial en caso de desamparo;*

*Toda persona tiene 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;*

*Todas las personas 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;*

*Todos los hijos son iguales ante la ley, tienen iguales derechos y deberes y disfrutarán de las mismas oportunidades de desarrollo social, espiritual y físico. Se prohíbe toda mención sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en todo documento de identidad;*

*El Estado promueve la paternidad y maternidad responsables. El padre y la madre, aun después de la separación y el divorcio, tienen el deber compartido e irrenunciable de alimentar, criar, formar, educar, mantener, dar seguridad y asistir a sus hijos e hijas. La ley establecerá las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la efectividad de estas obligaciones;*

*El Estado reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social, por lo que se incorporará en la formulación y ejecución de las políticas públicas y sociales;*

*El Estado garantizará, mediante ley, políticas seguras y efectivas para la adopción;*

*Se reconoce el valor de los jóvenes como actores estratégicos en el desarrollo de la Nación. El Estado garantiza y promueve el ejercicio efectivo de sus derechos, a través de políticas y programas que aseguren de modo permanente su participación en todos los ámbitos de la vida nacional y, en particular, su capacitación y su acceso al primer empleo.*

#### **4. Hechos y argumentos de la parte accionante en inconstitucionalidad**

La parte accionante, señor Gabriel Santos, pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del mencionado art. 767 del Código Civil, en virtud de los razonamientos siguientes:

*a. Que [...] el DR. GABRIEL SANTOS, de 78 años de edad, casado por espacio de 44 años con la Sra. GLADIS VIRGINIA DEL GIUDICE KNIPPING, de cuya sucesión se trata, ejerce por acción directa de inconstitucionalidad del artículo 767 del Código Civil, en razón de que dicho artículo le cierra todas las opciones al disponer que los parientes con grado hábil de suceder lo desplazan de la sucesión de su esposa. Los colaterales privilegiados tienen la saisine y el accionante no tiene otra posibilidad que ejercer esta acción por la vía directa.*

*b. Que los hermanos de la de cujus [...] apuntan a apropiarse de una [sic] patrimonio del que ellos están conscientes, que es el producto del esfuerzo del accionante, en razón de que su hermana no trabajó; el accionante*



reconoce que la de *cujus* como su compañera de vida, lo merecía todo, y que los valores ahorrados son posibles gracias a su espíritu frugal; pero lo dispuesto por el artículo 767 atacado contrasta con el principio de la dignidad humana, en razón de que aun cuando se estableciere que los ahorros fueren todos de la de *cujus* es indigno que los colaterales ocupen un lugar preferente antes que su esposo en su sucesión.

c. Que [...] LOS CERTIFICADOS que los colaterales se empeñan en redimir fueron contratados y/o por el accionante a los fines de favorecer a su esposa en caso de fallecer antes que ella; el accionante pudo haber advertido a su esposa el peligro latente que representaba la fórmula y/o en los certificados financieros; pero no, el solo hecho de que ella infiriera que yo temía el desenlace fatal, hizo que desapareciera en mi todo intento de conversación al respecto, asumí el riesgo que hoy intento legitimar mediante esta acción directa en inconstitucionalidad.

d. Que [e]l artículo 767 del Código Civil dispone que si el difunto no deja parientes en grado hábil de suceder, ni hijos naturales, los bienes constitutivos de su sucesión pertenecen al cónyuge que sobrevive. La persona que ha decidido constituir una familia, conforme a lo dispuesto por ese artículo, ya sea hombre o mujer, solo tiene derecho a la sucesión de la persona fallecida, si esta no deja parientes en grado hábil de suceder.

e. Que [l]os hermanos de la persona fallecida o cualquier otro pariente desplazan a quien conjuntamente con la de *cujus*, estableció la familia. El cónyuge supérstite es considerado un sucesor irregular conjuntamente con el estado, y solo tendría derechos sobre los bienes de su esposa en la ausencia de parientes en grado hábil de suceder.

f. Que el art. 767 del Código Civil es contradictorio al fundamento de la familia, que [...] es, en sentido general, el conjunto de personas que descienden de un autor común y ligados entre ellos por el matrimonio vínculo jurídico, o por la unión libre vínculo natural, y la filiación y en un sentido estrecho, el grupo formado por los padres y sus hijos, o más restrictivamente todavía, por los padres y sus hijos menores.

g. Que [e]l artículo 58 de la Ley No. 136-03, define la familia de la manera siguiente: “se entiende por familia a el grupo integrado por: a) el padre y la madre, los hijos e hijas biológicos. Adoptados 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 y primos).

h. Que [l]a Ley No. 136-03 incluye, es cierto, en la definición aludida, hermanos y hermanas, abuelos, tíos y primos; pero ¿están estos familiares sometidos a la autoridad de

*los esposos que han conformado una nueva familia? La negativa es la única respuesta posible.*

*i. Que [n]ormas como la establecida por el artículo 767 revelan un desfase que atenta contra el fin último de la sociedad organizada sobre la base de la familia: la paz social, y revelan la carencia de seguridad jurídica. El estado debe garantizar a los nuevos contrayentes matrimoniales que ellos son los jefes de familia, y que reconoce como integrantes a sus descendientes (familia nuclear). Aceptar la noción de familia extendida es hoy una aberración que no favorece de ninguna manera. ¿Parecería razonable a un juez justo que hermanos y sobrinos tengan mas derecho que el cónyuge supérstite, en la sucesión de quien fuera su esposa?.*

*j. Que [l]a Constitución afirma que la familia es el fundamento de la sociedad; ¿pero a cual familia se refiere la Constitución? La familia a la que se refiere el constituyente del 2010 no es a la familia extendida de la Ley 136-03 citada, que es la formada por el padre y la madre de la de cujus, sino a la que la de cujus y el accionante han formado.*

*k. Que [e]l Poder Legislativo no ha promulgado la ley que regule la institución de la familia establecida por el artículo 55 de la constitución vigente, lo que constituye también una inconstitucionalidad por omisión. Toda constitución es un producto social resultante de una situación histórica particular y, en efecto, la familia que*

*establece el artículo 55 de la constitución vigente dista mucho de la familia del siglo XIX, constituida por el pater famille de la familia extendida que tenía su razón de ser porque la familia era una empresa al cuidado del cabeza de familia.*

*l. Que [e]l artículo 767 del Código Civil niega al cónyuge supérstite su papel como fundador de la familia al hacer que se le estime como un sucesor irregular, en razón de que dispone que éste sólo heredaría en ausencia de herederos hábiles para suceder, esta disposición contradice el artículo 55, que establece que la familia está formada por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad de conformarla. Si ese hombre o esa mujer es relegado en el llamado a la sucesión de su compañera después de los colaterales privilegiados, entonces a ese hombre o a esa mujer no le es reconocido su papel de constituyente de la familia; se privilegia la familia formada por el padre y madre de la de cujus, pero no la formada por ésta y su cónyuge. Esta situación revela una contradictio in abjecto con la constitución vigente; la familia a la que se refiere nuestra constitución no contempla hermanos y hermanas engendrados por otros padres, que aunque hermanos y hermanas, no deben ser llamado a la sucesión antes que el cónyuge supérstite. La familia del artículo 55 de la constitución no es la familia, repito, constituida por un grupo de personas que vivían bajo el mismo techo, formando una unidad económica, un centro de producción y de consumo en el siglo XIX.*

m. Que [l]a justicia constitucional tiene, entre otros aspectos, la favorabilidad, que actúa a favor de la tutela de los derechos fundamentales, por lo que ninguna disposición legal puede suprimir o limitar el ejercicio de estos derechos; la inexorabilidad, lo que hace que una vez se ha requerido, en forma legal y en materia de su competencia, su intervención no podrá excusarse de ejercer su autoridad, ni siquiera ante la falta de ley que resuelva el conflicto jurídico sometido a su decisión; la oficiosidad, la que le otorga como garante de la tutela judicial efectiva, la facultad de poder adoptar de oficio las medidas que estime pertinentes para garantizar la supremacía constitucional.

n. Que [e]s por las contradicciones denunciadas en los medios reunidos en este memorial de inconstitucionalidad, introducido por el control concentrado, así como por las razones de hecho y de derecho desarrollados, que el artículo 767 del Código Civil debe ser anulado por contravenir el artículo 55 de la constitución vigente.

o. Que [...] el artículo 767 del Código Civil viola, además, el artículo 38 de la Constitución vigente en razón de que otorga a quienes no han participado en la creación del patrimonio de los cónyuges, el derecho de apoderarse de manera graciosa de éste, irrespetándolos en su dignidad. “la dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos”.

p. Que [...] es harto inconcebible que la constitución como norma suprema del Estado sea regulado por una ley adjetiva que data del siglo XIX. ¿Qué respeto le merece al legislador el pueblo cuando permite que esa situación ocurra? La constitución del 2010 vigente, sintetiza nuestros adelantos sociales, culturales, científicos y técnicos; pero no pueden ser puestos en ejecución porque, en muchas ocasiones, no son más que un reconocimiento expreso sin posibilidad practica por la ausencia de leyes que las regule, verbigracia, el artículo 55.5 de la constitución vigente: la unión libre.

q. Que [n]o puede existir derecho de familia si éste no posee un contenido esencial que constituye su razón de ser; existe, esté claro, el reconocimiento expreso, pero falta la ley que delimita Su contenido esencial. Todo derecho y libertad fundamental debe poseer un contenido esencial, sin lo cual dicho derecho y libertad estarían en la imposibilidad material y judicial de ser ejercidos. Es la ley la que dará el contenido esencial al derecho de familia.

r. Que [e]l reconocimiento expreso del derecho de familia, sin una ley que lo regule, crea situaciones de violencia en el seno de la familia. Esto es así porque cada miembro interpreta la norma a su manera e intenta imponer su voluntad por la fuerza, legitimándola mediante lo que cree que es la razón legal. Esta dicotomía está entre las causas de lo que se avizora como debilidad de nuestras instituciones y,

*por ende, nuestro derrumbe como ético-social. La ley sustantiva dice una cosa y las leyes adjetivas dicen otras, de dónde se rebela [sic] que falta orden, y que se podría caer en la situación del sálvese quien pueda.*

## **5. Intervenciones oficiales**

En el presente caso intervinieron y emitieron sus respectivas opiniones la Procuraduría General de la República (A), el Senado (B) y la Cámara de Diputados (C), tal y como se consignará a continuación.

### **A. Opinión del procurador general de la República**

Mediante el Oficio núm. 4207, depositado ante la Secretaría General de este tribunal el veintidós (22) de julio de dos mil diecinueve (2019), el procurador general de la República solicitó el rechazo de la presente acción, por estimar que el art. 767 del Código Civil no transgrede los derechos de la familia contemplados en el art. 55 de nuestra ley suprema. Su opinión estuvo fundamentada en los siguientes argumentos:

*a) Que [l]os Derechos de Familia están delimitados en el artículo 55 de la Constitución, y garantizan las siguientes prerrogativas:*

- *Derecho a contraer matrimonio.*
- *Derecho a constituir una familia, en igualdad de derechos y deberes.*
- *Derecho a comprensión y respeto por parte de su pareja.*
- *Derecho a optar por un inmueble afectado como Bien de Familia.*

- *Derecho al reconocimiento de su personalidad.*
- *Derecho a un nombre propio.*
- *Derecho al apellido paterno y materno.*
- *Derecho a conocer la identidad de sus padres.*
- *Derecho al registro civil de su nacimiento.*
- *Derecho a obtener documentos públicos que comprueben su identidad.*
- *Derecho a la igualdad de todos los hijos.*

*b) Que [...] dentro del contenido de los derechos de familia no está contemplado el derecho a la sucesión, pues esa materia es regulada por la ley.*

*c) Que [...] el orden sucesoral está organizado sobre la base de una prelación determinada por la cercanía de la filiación, donde la preferencia la tiene el familiar más cercano al De Cujus, por lo que dicha regulación resulta razonable.*

*d) Que [e]s preciso señalar que en el caso de los cónyuges casados bajo el régimen de la comunidad de bienes (como el caso del accionante), estos tienen el derecho al 50% del patrimonio de la comunidad matrimonial.*

### **B. Opinión del Senado de la República Dominicana**

Mediante documento depositado en la Secretaría General de este tribunal el veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), el Senado de la República Dominicana se refirió al

procedimiento y trámite legislativo ejecutado por dicho órgano para sancionar el Código Civil dominicano, en los términos siguientes:

*Que en cuanto al Código Civil Dominicano, el mismo data del año 1826, fecha en la que fueron derogados los Códigos Napoleónicos y promulgados los Códigos Haitianos con aplicación en toda la República Dominicana. En 1844 se proclamó la Independencia Nacional, hecho que influyó para que el legislador dominicano iniciara el proceso de traducción oficial de los Códigos Franceses al idioma español. El 4 de julio de 1845, luego de promulgada la Constitución de San Cristóbal el 6 de noviembre de 1844, mediante el Decreto No. 58 fueron adoptados los “Códigos Franceses de la Restauración”, que abarcaron las materias civil, comercial y lo relativo al procedimiento civil, en tal sentido, la aprobación de dicho código fue producida en el contexto histórico de la instauración de la nueva República a partir de la Independencia Nacional del año 1844, por lo que no se cuenta en nuestros archivos datos que se refieran a esa época.*

Las precisiones anteriormente transcritas fueron reiteradas por el Senado en el escrito de conclusiones depositado en la audiencia pública celebrada el doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019). En dicho documento, el referido órgano señaló además que dejaba a la soberana apreciación del Tribunal Constitucional el análisis del fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad.

### **C. Opinión de la Cámara de Diputados**

Mediante escrito depositado en la Secretaría General de este tribunal el dos (2) de agosto de dos mil diecinueve (2019), la Cámara de Diputados de la República Dominicana solicita que se declare inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Gabriel Santos, aduciendo lo siguiente:

*Haciendo una evaluación a los planteamientos del accionante para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad, se puede comprobar, con meridiana claridad, que los mismos son carentes de fundamentos constitucionales, toda vez que los legisladores al crear el Código Civil Dominicano, actuaron de manera correcta, apegado al mandato confiado por la constitución de ese momento y el del Reglamento de la Cámara de Diputados, por tanto los alegatos de “persecución” que erróneamente desarrolla el accionante no constituyen fundamento para acoger su acción.*

*El accionante no ha podido demostrar en su instancia los derechos fundamentales agraviados por artículo atacado, de ahí se desprende que la presente acción desvíeme [sic] inadmisibile por falta de claridad.*

*El accionante en su instancia tampoco prueba el derecho fundamental violado en contradicción con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que pone a cargo del accionante la identificación de los derechos*

*fundamentales violados y los textos agravados, motivos por los cuales la presente acción directa en inconstitucionalidad carece de fundamentos constitucionales, y en tal sentido, debe ser rechazada por ese Honorable Tribunal.*

## **6. Pruebas documentales**

En el expediente relativo a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa constan los documentos siguientes:

1. Instancia relativa a la acción directa de inconstitucionalidad contra el art. 767 del Código Civil, sometida por el señor Gabriel Santos ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de junio de dos mil diecinueve (2019).

2. Comunicación núm. PTC-AI-079-2019, emitida por la Presidencia del Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019).

3. Comunicación núm. PTC-AI-080-2019, emitida por la Presidencia del Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019).

4. Comunicación núm. PTC-AI-081-2019, emitida por la Presidencia del Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019).

5. Oficio núm. 4207, mediante el cual el procurador general de la República

emite su opinión respecto a la presente acción directa de inconstitucionalidad.

6. Comunicación que contiene la opinión del Senado de la República, respecto de la acción directa de la especie.

7. Comunicación que contiene la opinión de la Cámara de Diputados de la República, respecto de la acción directa de la especie.

8. Escrito de conclusiones relativo a la acción directa de inconstitucionalidad contra el art. 767 del Código Civil, depositado por el señor Gabriel Santos en la Secretaría General de este tribunal el doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

9. Escrito de conclusiones relativo a la acción directa de inconstitucionalidad contra el art. 767 del Código Civil, depositado por el Senado de la República en la Secretaría General de este tribunal el doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

## **7. Celebración de audiencia pública**

En atención a lo dispuesto en el art. 41 de la Ley núm. 137-11, este tribunal procedió a celebrar una audiencia pública con relación a la presente acción directa de inconstitucionalidad el doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019), a la cual comparecieron los representantes legales de la parte accionante, del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Procuraduría General de la República. Las indicadas partes presentaron sus conclusiones en

dicha audiencia, razón por la cual el expediente quedó en estado de fallo.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 8. Competencia

Este tribunal constitucional tiene competencia para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de las prescripciones contenidas en el art. 185.1 constitucional, así como en los arts. 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

### 9. Legitimación activa o calidad de la parte accionante

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal Constitucional expone las siguientes consideraciones:

a. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

b. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución de veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer ante este

tribunal constitucional los mandatos de la carta sustantiva, velar por la vigencia de esta última, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que, por su posición institucional, también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero sin condicionamiento alguno, a fin de que este expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

c. Sobre esta legitimación o calidad, el art. 185 (numeral 1) de la Constitución dispone:

*Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*

En igual tenor, el art. 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: *Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y*

*de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

d. Tal como se advierte de las disposiciones precedentemente transcritas, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular, existe la posibilidad de que *cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido* pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Sobre la indicada legitimación procesal activa, el Tribunal Constitucional ha mantenido el criterio de que para determinar la calidad de la persona actuante (sea física o moral) e identificar su interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Esta verificación tiene por objeto permitirle al pueblo soberano tener mayor acceso a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por esta sede constitucional desde la expedición de su Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre, mediante la cual se dictaminó que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado encontrarse en pleno goce de sus derechos de ciudadanía y cuestiona la constitucionalidad de una norma que le causa perjuicios.<sup>1</sup> Expresado de otro modo, como fue dictaminado en la Sentencia TC/0057/18, del veintidós

1 TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), p. 5.

(22) de marzo, [...] *una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.*<sup>2</sup>

e. Han sido varios los matices según los cuales el Tribunal Constitucional ha enfocado hasta la fecha la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de las personas que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Al respecto, basta recordar que, para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral, este colegiado procedió a morigerar el criterio de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante, considerando el estatus de ciudadanía de parte de este último, así como la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional.<sup>3</sup>

f. En este contexto, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto notoriamente atenuada cuando para acreditar su calidad o legitimación procesal se dispensa al accionante de probar la afectación directa y personal de un perjuicio en los casos en que el objeto de la norma

2 TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), p. 9.

3 TC/0031/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 6-7; y TC/0033/13 del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 7-8.



atacada atañe a intereses difusos o colectivos.<sup>4</sup> También, cuando la norma imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial;<sup>5</sup> o cuando pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le corresponda como votante resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos.<sup>6</sup> Igualmente, cuando la norma concierna la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante.<sup>7</sup>

g. La misma política de moderación respecto al grado de exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido ha sido adoptada cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que, en sus actividades cotidianas, podrían resultar afectadas por la norma impugnada.<sup>8</sup> Del mismo modo, cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso;<sup>9</sup> cuando la acción regula a una aso-

ciación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector (*vg.* alguaciles o contadores públicos) y el gremio como tal (a pesar de no ser afectado directamente) se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros;<sup>10</sup> cuando la acción concierne a una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano<sup>11</sup> o actúe en representación de la sociedad<sup>12</sup> o cuando el accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano.<sup>13</sup>

h. De la misma manera, encontramos una matización adicional introducida por el Tribunal Constitucional a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido (a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado), en los casos en que este colegiado ha reconocido legitimación activa al accionante cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o en el acto atacado puedan alcanzarle;<sup>14</sup> al igual

4 TC/0048/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), pp. 8-9; TC/0599/15, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 112-113; TC/0713/16, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), pp. 17-18; y TC/0009/17, del once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017), pp. 9-10.

5 TC/0148/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), p. 8.

6 TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 7-8.

7 TC/0172/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 10-11.

8 TC/0184/14, del quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 16-17.

9 TC/0234/14, del veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

10 TC/0110/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), pp. 7-8; y TC/0535/15, del uno (1) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 17-18.

11 TC/0157/15, del tres (3) de julio de dos mil quince (2015), pp. 24-25.

12 TC/0207/15, del seis (6) de agosto de dos mil quince (2015), pp. 15-16.

13 TC/0224/17, del dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), pp. 49-51.

14 TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), pp. 27-28; TC/0280/14, del ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 8-9; TC/0379/14, del treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 14-15; TC/0010/15, del

que cuando extendió el reconocimiento de legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido (abriendo aún más el umbral para que *cualquier persona* accione por la vía directa) al accionante advertir que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la ley o del acto normativo impugnado.<sup>15</sup>

Por tanto, nos encontramos ante diversas variantes y matizaciones adoptadas por el Tribunal Constitucional, atemperando la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido para retener la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interpone una acción directa de inconstitucionalidad. Esta política jurisprudencial evidencia la intención de este colegiado de otorgar al pueblo, encarnado en el ciudadano en plena posesión y goce de sus derechos de ciudadanía, así como a las personas morales constituidas de acuerdo con la ley, la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

i. En ese sentido, ante la imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier*

---

veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), pp. 29-30; TC/0334/15, del ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), pp. 9-10; TC/0075/16, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 14-16; y TC/0145/16, del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 10-11.

15 TC/0195/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 10-11; y TC/0221/14, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

*persona* que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, esta sede constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandir aún más el enfoque de la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Todo ello, tomando como base la aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el art. 7 (numerales 1, 3, 4 y 9) de la Ley núm. 137-11.

j. Resulta, por tanto, imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar de la democracia al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho, a la luz de los arts. 2 y 7 de la carta sustantiva. Se reconoce así a la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra ley fundamental, a fin de garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su

interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los arts. 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía.

k. Por otra parte, si se trata de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre que este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, cuando se trate de entidades dotadas de personería jurídica y *capacidad procesal*<sup>16</sup> para actuar en justicia. Estos presupuestos, sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justifican los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional<sup>17</sup> para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

16 TC/0028/15, del veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015), pp. 12-14.

17 TC/0535/15, del primero (1ero.) de diciembre de dos mil quince (2015), párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (Colegio Dominicano de Contadores Públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17, del diecisiete (17) de octubre de dos mil diecisiete (2017) [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17, del primero (1ero.) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].

l. Con base en esta argumentación, este tribunal constitucional advierte que, en la especie, el señor Gabriel Santos es un ciudadano dominicano dotado de su correspondiente cédula de identidad y electoral. Por tanto, cuenta con la calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, de acuerdo con la Constitución y la ley.

## 10. Cuestiones previas

Previo a referirnos al fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, se impone ponderar el medio de inadmisión planteado por la Cámara de Diputados, alegando que la instancia sometida por el accionante carece de fundamentos constitucionales. Sobre este particular, esta sede constitucional considera que, contrario a lo alegado por ese órgano legislativo, se encuentra satisfecha en la especie la exigencia prevista en el art. 38 constitucional,<sup>18</sup> al observar que el accionante expuso de forma clara y precisa las infracciones constitucionales imputadas a la norma cuestionada. En su instancia, el señor Gabriel Santos desarrolla los motivos por los cuales considera que el orden sucesoral contemplado en el Código Civil dominicano no se corresponde con la concepción de la familia hecha por el constituyente en el dos mil diez (2010), resultando en el quebrantamiento del

18 Esta disposición legal dispone que [e]l escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

derecho a la dignidad humana y de los derechos de la familia, consagrados respectivamente en los arts. 38 y 55 de nuestra carta sustantiva. Por esta razón, estimamos procedente rechazar el referido pedimento de inadmisibilidad sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

Por otro lado, incumbe a este colegiado identificar la naturaleza del vicio incurrido, a juicio del accionante, por el art. 767 del Código Civil dominicano (norma objeto de la presente acción directa) dentro del siguiente catálogo:

*a. Vicios de forma o procedimiento:* Son los que se producen al momento de la formación de la norma, y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la carta sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la ley.<sup>19</sup>

*b. Vicios de fondo:* Se trata de los que afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la carta sustantiva.

*c. Vicios de competencia:* Se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta

19 TC/0274/13, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013).

atribución o competencia para actuar de esa manera.<sup>20</sup>

El examen de la argumentación expuesta en la acción directa promovida por el señor Gabriel Santos induce a este colegiado a calificar la afectación del referido art. 767 del Código Civil como un supuesto vicio *de fondo*, en vista del impetrante invocar la transgresión por el mandato contenido en la indicada disposición normativa de los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la familia, respectivamente consagrados en los art. 38 y 55 de la Constitución.

## II. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados

Según hemos indicado, el presente caso tiene por objeto la acción directa de inconstitucionalidad sometida por el señor Gabriel Santos contra el art. 767 del Código Civil, que reza como sigue: *Si el difunto no deja parientes en grado hábil de suceder ni hijos naturales<sup>21</sup>, los bienes constitutivos de su sucesión per-*

20 TC/0418/15, del veintinueve (29) de octubre de dos mil quince (2015).

21 Nótese que la marcada distinción entre los hijos legítimos y los hijos naturales fue eliminada con la promulgación de la Ley núm. 136-03, la cual, en su art. 61, establece lo siguiente: *IGUALDAD DE DERECHOS. 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.* Esta precisión fue luego consagrada en la Constitución de dos mil diez (2010), la cual establece en su art. 55 (numeral 9) lo transcrito a continuación: *Todos los hijos son iguales ante la ley, tienen iguales derechos y deberes y disfrutarán de las mismas oportunidades de desarrollo social, espiritual y físico. Se prohíbe toda mención sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en todo documento de identidad.*

*tenecen al cónyuge que sobreviva.* En su instancia, el referido accionante alega la contravención por esta disposición de los aludidos arts. 38 y 55 constitucionales, concernientes respectivamente a los derechos a la dignidad humana y a los derechos de la familia, cuyos textos figuran transcritos previamente.<sup>22</sup>

Antes de examinar las imputaciones planteadas por el accionante en su acción, este colegiado estima pertinente referirse al mandato contenido en la preceptiva legal hoy atacada. Como bien puede observarse, el referido art. 767 del Código Civil atañe a los derechos del cónyuge supérstite respecto a la herencia de quien en vida fue su esposo o esposa. Al respecto, cabe destacar que la lectura de dicho texto legal revela el otorgamiento al cónyuge supérstite de un acceso sumamente restringido a la herencia del cónyuge fallecido, en vista del legislador solo reconocerle al cónyuge supérstite la condición de heredero irregular, inmediatamente antes que al Estado. Esta precisión se encuentra también plasmada en el art. 723 del Código Civil, que dispone lo siguiente: *La ley regula el orden de suceder entre los herederos legítimos<sup>23</sup>; a falta de éstos, los bienes pasan a los hijos naturales, después al cónyuge que sobreviva, y en último caso al Estado.*<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Véase supra, acápite 3.1.

<sup>23</sup> En su art. 731, el Código Civil dominicano prescribe quienes constituyen los herederos legítimos del *de cuius* en las sucesiones intestadas en los términos siguientes: *Suceden los hijos y descendientes del difunto, sus ascendientes y los colaterales en el orden y según las reglas que a continuación se determinan.*

<sup>24</sup> Véase nota al pie de página núm. 21.

De modo que el cónyuge sobreviviente solamente puede ejercer su derecho a percibir la herencia del *de cuius* ante la ausencia de herederos en grado hábil para suceder; es decir, hasta el duodécimo grado, de acuerdo con el art. 755 del Código Civil, transcrito a continuación: *Los parientes que se encuentren fuera de los límites del duodécimo grado, no tienen derecho a la sucesión. A falta de parientes de grado hábil, para suceder en una línea, suceden en él todos los parientes de la otra.* Sumado a lo anterior, el art. 769 del indicado cuerpo legal establece como condicionante para el ejercicio del derecho a la sucesión por parte del cónyuge supérstite la fijación de sellos y formalización de inventarios, en las formas prescritas para la aceptación de las sucesiones, a beneficio de inventario.<sup>25</sup> Asimismo, se le exige solicitar a un tribunal la toma de posesión de los bienes<sup>26</sup> y, además, la prestación de una fianza para asegurar la restitución de estos, en el caso de presentación de herederos legítimos del difunto en el intervalo de tres (3) años.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Art. 769 del Código Civil: *El cónyuge superviviente y la administración de los bienes del Estado que pretendan tener derecho a la sucesión, deben hacer poner los sellos y formalizar los inventarios, en las formas prescritas para la aceptación de las sucesiones, a beneficio de inventario.*

<sup>26</sup> Art. 770 del Código Civil: *Deben pedir la toma de posesión, al tribunal de primera instancia del distrito en el cual esté abierta la sucesión. El tribunal no podrá fallar sino después de hacer tres anuncios por la prensa, y fijar edictos en las formas acostumbradas, y después de haber oído al fiscal.*

<sup>27</sup> Art. 771 del Código Civil: *El cónyuge que sobreviva está obligado a colocar el valor del mobiliario, o dar fianza bastante para asegurar su restitución, para el caso en que se presenten herederos del difunto en el intervalo de tres años: pasado este plazo, se cancelará la fianza.*

Tomando en consideración la argumentación expuesta, procederemos entonces a evaluar los medios de inconstitucionalidad invocados por el señor Gabriel Santos mediante la presente acción directa, quien aduce esencialmente que el orden sucesorio previsto en el Código Civil contraviene la estructura familiar consagrada por el constituyente en nuestra actual ley fundamental. En este sentido, dicho accionante estima injusta la ocupación de los colaterales privilegiados<sup>28</sup> (o cualquier otro pariente ajeno a la familia nuclear) de una posición preferente a la del esposo/a del difunto para optar por la herencia, por cuanto *otorga a quienes no han participado en la creación del patrimonio de los cónyuges, el derecho de apoderarse de manera graciosa de éste, irrespetándolos en su dignidad*. Fundándose en este argumento, el señor Gabriel Santos censura el favorecimiento de la familia constituida por los padres del difunto en detrimento de la seguridad de la familia creada por el *de cuius* con el cónyuge supérstite.

El indicado accionante alega, además, la comisión por el Poder Legislativo de una inconstitucionalidad por omisión, al no haber promulgado una ley para regular la institución de la familia concebida por el art. 55 de nuestra norma suprema. Al respecto, el accionante expresa que [...] *la familia que establece el artículo 55 de la constitución vigente dista mucho de la familia del siglo*

---

28 Se denominan colaterales privilegiados a los hermanos o hermanas del *de cuius*, para distinguirlos de los demás colaterales ordinarios (ej. tíos o primos).

*XIX, constituida por el pater famille de la familia extendida que tenía su razón de ser porque la familia era una empresa al cuidado del cabeza de familia.*

A fin de contestar los medios antes expuestos, abordaremos, en primer lugar, la supuesta afectación por la norma impugnada en inconstitucionalidad del derecho a la dignidad humana, constituido como el valor y pilar esencial del Estado dominicano en el art. 7 de nuestra carta magna en los siguientes términos:

*La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.*

Dicho derecho se encuentra asimismo consagrado en el art. 38 constitucional, que prescribe lo siguiente:

*El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.*

En este sentido, el Tribunal Constitucional dictaminó en la Sentencia TC/0081/14, del doce (12) de mayo de dos mil catorce (2014), lo reproducido a continuación:

*[...] la dignidad humana hace referencia al valor inherente al ser humano en cuanto ser racional, independientemente de su raza, condición social o económica, edad, sexo, ideas políticas o religiosas. Es el derecho que tiene cada ser humano de ser respetado y valorado como ser individual y social con sus características y condiciones particulares.*

En otras palabras, se trata de [...] un derecho fundamental que tiene cada ser humano por el solo hecho de ser persona y cuyo respeto y valor debe ser garantizado por el Estado, en su función esencial de garante de los derechos fundamentales.<sup>29</sup>

En el mismo tenor, la Corte Constitucional de Colombia dictaminó en su Sentencia C-336/08 las consecuencias jurídicas a favor de la persona asumidas por el Estado social y democrático de derecho, al reconocer a la dignidad humana como el primer fundamento de este último. Al respecto, con relación a la persona humana, dicha alta jurisdicción identificó, así mismo, *deberes positivos y de abstención para el Estado a quien corresponde velar porque ella cuente con condiciones inmateriales y materiales adecuadas para el desarrollo de su proyecto de vida*. A su vez, en este contexto, el referido colegiado definió a renglón seguido y de manera sucesiva los conceptos de *condiciones inmateriales* y de *condiciones materiales* en los siguientes términos:

*Por condiciones inmateriales se entienden los requerimientos éticos,*

*morales, axiológicos, emocionales e inclusive espirituales que identifican a cada persona y que siendo intangibles e inmanentes deben ser amparados por el Estado, pues de otra manera la persona podría ser objeto de atentados contra su fuero íntimo y su particular manera de concebir el mundo. Por condiciones materiales han de entenderse los requerimientos tangibles que permiten a la persona vivir rodeada de bienes o de cosas que, según sus posibilidades y necesidades, le permiten realizar su particular proyecto de vida.*<sup>30</sup>

Con relación al caso que nos ocupa, atinente a la familia, corresponde al Tribunal Constitucional enfocar su atención en la obligación estatal de propiciar el establecimiento de condiciones materiales reconocidas como indispensables para el desarrollo integral del proyecto de vida del cónyuge supérstite. En este contexto particular de singular importancia, puesto que concierne a centenares de miles de parejas dominicanas, conviene observar que, al margen del daño psicológico y emocional producido por la muerte del compañero sentimental, este suceso acarrea igualmente consigo, en la mayor parte de los casos, una severa afectación de la estabilidad económica del cónyuge sobreviviente, comprometiéndolo incluso su capacidad de subsistencia.

En efecto, el fallecimiento de uno de los cónyuges podría reducir a la mi-

29 TC/0368/19.

30 Negritas nuestras.

tad el patrimonio del otro, provocando una notoria disminución de sus medios económicos, así como del poder adquisitivo para enfrentar en soledad el alto costo de la vida en la época actual. Se trata del fenómeno que ocurre cuando los cónyuges adoptan el régimen legal de la comunidad de bienes. Recuérdese, al respecto, que, de acuerdo con los artículos 1400 y siguientes del Código Civil dominicano,<sup>31</sup> dicha comunidad se establece no solo mediante su adopción expresa por los cónyuges al contraer matrimonio, sino que también interviene, mecánicamente, cuando los contrayentes omiten seleccionar un sistema regulatorio específico de la sociedad conyugal, como sucede en un abrumador número de casos en nuestro país. Esta última circunstancia legal implica la consecuencia automática de atribuir el cincuenta por ciento (50 %) de los bienes de la comunidad a favor de los sucesores regulares del *de cuius*.

Partiendo de esta premisa, el Tribunal Constitucional estima que, ciertamente, el art. 767 del Código Civil, disposición atacada en inconstitucionalidad, transgrede el derecho a la dignidad humana en perjuicio del cónyuge superviviente, al negarle vocación hereditaria a este último en el proceso de las sucesiones *ab intestato*.<sup>32</sup> Fundamos este criterio en la carencia de previsión

31 Véase también la Ley núm. 189-01, que modificó y derogó varios artículos del Capítulo II, Título V, del Código Civil.

32 Entiéndase la transmisión de un patrimonio a causa de muerte que opera sin testamento; es decir, por efecto de la ley e independientemente de todo acto voluntario que emane del difunto.

de mecanismo legal alguno en el actual esquema del orden sucesorio de dicho cuerpo legal tendente a la preservación de la seguridad del cónyuge sobreviviente, desconociendo y obviando su contribución al incremento de la masa común de bienes fomentada durante el matrimonio.

Por este motivo, consideramos que el cónyuge sobreviviente se encuentra en una situación de grave vulnerabilidad, puesto que la ley lo sitúa en un grado prácticamente inalcanzable para los fines sucesorios, estableciendo las siguientes condicionantes para el ejercicio de su derecho<sup>33</sup>: por un lado, se exige que el causante no haya dejado descendientes o su representación, en un grado infinito;<sup>34</sup> por otro lado, que el finado no deje ascendientes o colaterales en grado hábil de suceder, es decir, hasta el duodécimo grado.<sup>35</sup>

En segundo lugar, corresponde a este colegiado valorar los méritos del medio de inconstitucionalidad planteado por el señor Gabriel Santos respecto a la supuesta vulneración de los derechos de la familia, los cuales se encuentran estrechamente ligados a la dignidad humana. En lo tocante a este aspecto,

33 Al respecto, véase el precedente acápite 11.3.

34 Esto así, de conformidad con el art. 740 del Código Civil, que reza como sigue: *La representación en la línea recta descendiente, se prolonga hasta el infinito. Se admite en todos los casos, ya concurran los hijos de la persona de cuya herencia se trata con los descendientes de otro hijo ya muerto, o bien concurran en grados iguales o desiguales entre sí los descendientes de los hijos, si éstos hubiesen muerto todos.*

35 Esto se encuentra prescrito en el art. 755 del Código Civil, cuyo contenido dispone lo siguiente: *Los parientes que se encuentren fuera de los límites del duodécimo grado, no tienen derecho a la sucesión.*



adviértase que, de acuerdo con el art. 55 (parte capital) de la Constitución, [1]a familia es el fundamento de la sociedad y el espacio básico para el desarrollo integral de las personas. 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. De modo que esta importante institución jurídica, estimada con razón como la célula básica del tejido social, se formaliza con la alianza surgida entre un hombre y una mujer, que asumen recíprocamente deberes y derechos correlativos al orden natural y positivo en el marco de la igualdad de condiciones existente entre ellos.

En observancia de lo dispuesto por el constituyente, el Tribunal Constitucional también reconoció a la familia como el núcleo básico de la organización social en su Sentencia TC/0221/14.<sup>36</sup> Al respecto, dicho colegiado observó que la facultad legislativa de restringir el derecho personal a la libre disposición (y de forma gratuita) de los bienes patrimoniales

*(...) proviene del hecho de que la potestad de disposición que configura el derecho de propiedad no tiene un carácter absoluto, dado que los derechos de los herederos reservatorios son de orden público, por cuanto la familia constituye el núcleo básico de la organización social. De ahí que el derecho de libre disposición*

*puede ser restringido a través de una normativa legal.*<sup>37</sup>

El mismo principio concerniente al reconocimiento de la familia como *el espacio básico para el desarrollo integral de las personas*, al igual que la obligación incumbiente al Estado de garantizar su protección económica y su organización, no solo fue reiterado por la Sentencia TC/0601/17,<sup>38</sup> sino que también figura abordado por la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-238/12. En dicho fallo (concerniente a una demanda de inconstitucionalidad tendente al reconocimiento del derecho a la igualdad ante la ley, en materia sucesoria, de los compañeros consensuales, con relación a los cónyuges), esta última jurisdicción destacó que, muy frecuentemente, los vínculos inherentes a la pareja humana revelan mayor solidez, fortaleza y profundidad que los lazos derivados de la consanguinidad. En esta virtud, con relación a fines sucesorales, la decisión referida estimaba más razonable la equiparación a los cónyuges de los compañeros unidos de hecho para evitar que *los tíos*

37 Negritas nuestras.

38 En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional expone lo transcrito a continuación: *El matrimonio, como la familia, se erige por la “decisión libre” de dos personas –esto es, un hombre y una mujer– y por la “voluntad responsable” de conformar una familia. Esto significa que, en virtud de esa libertad de actuar, un hombre y una mujer pueden unirse en matrimonio o simplemente unirse en pareja y de esta manera constituir una familia. La familia es, tal y como lo dispone el artículo 55 de la Constitución, “el fundamento de la sociedad y el espacio básico para el desarrollo integral de las personas”, y el Estado tiene la obligación de garantizar su protección y organización, lo cual se logra al precisar en la ley las causas determinadas que deben ser verificadas por un juez para conceder el divorcio.*

36 Del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014).

o los sobrinos del causante recojan una herencia, en vez de la persona con quien se comparte un proyecto de vida:

*[...] el amor, el respeto, la comprensión y la solidaridad que unen a los cónyuges y a los compañeros permanentes son, en muchos casos, más fuertes y sólidos que los existentes entre consanguíneos, es más razonable que, para efectos sucesorales, sean equiparados los compañeros a los cónyuges que permitir que, por excluir al compañero permanente, los tíos o los sobrinos del causante recojan una herencia, pese a la alta probabilidad de que su vínculo con el causante no sea tan intenso como el que, en condiciones normales, se establece con la persona con quien se comparte un proyecto de vida.<sup>39</sup>*

Del fragmento previamente transcrito conviene resaltar la preferencia otorgada por la corte constitucional colombiana al compañero sentimental del causante intestado (producto de un matrimonio o de una unión consensual) sobre sus parientes colaterales ordinarios. Como fundamento de este juicio valorativo, la referida jurisdicción manifiesta a renglón seguido, además de la argumentación previamente expuesta, que

*[e]l compartir un proyecto de vida suele implicar, además, la contribución del compañero permanente en el mantenimiento y hasta en el*

*acrecentamiento del patrimonio personal del miembro de la pareja, razón de más que justifica que en materia sucesoral la protección de la familia comprenda al compañero o compañera permanente del causante, de la misma manera como comprende al cónyuge supérstite.*

Este tribunal constitucional comparte el criterio desarrollado por la jurisprudencia constitucional colombiana, por considerar que la construcción de un proyecto de vida entre un hombre y una mujer implica, ciertamente, la contribución de condiciones materiales e inmateriales de ambas partes para lograr los propósitos por ellas fijados, con base en sus prioridades, valores y expectativas. En este sentido, advertimos que la legislación comparada imperante en la materia le reconoce vocación hereditaria a la pareja sobreviviente del cónyuge fallecido. Tal es el caso de **España**, donde el cónyuge viudo es reconocido como heredero forzoso en el art. 807 del Código Civil, que reza como sigue: Son herederos forzosos: 1. Los hijos y descendientes respecto de sus padres y ascendientes. 2. A falta de los anteriores, los padres y ascendientes respecto de sus hijos y descendientes. **3. El viudo o viuda en la forma y medida que establece este Código.**<sup>40</sup> Respecto al orden sucesorio, dicho cuerpo legal establece en su art. 944 lo transcrito a continuación: En defecto de ascendientes y descendientes, y antes que los colaterales, sucederá en todos los bienes del difunto el cónyuge sobreviviente.

39 Negritas nuestras.

40 Negritas nuestras.

Encontramos una situación análoga en **Perú**, en cuyo ordenamiento se estima al cónyuge supérstite como heredero regular de tercer orden, en concurrencia con los herederos de los dos primeros órdenes, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 816 de su Código Civil, así concebido:

*Órdenes sucesorios: Son herederos del primer orden, los hijos y demás descendientes; del segundo orden, los padres y demás ascendientes; del tercer orden, el cónyuge o, en su caso, el integrante sobreviviente de la unión de hecho; del cuarto, quinto y sexto órdenes, respectivamente, los parientes colaterales del segundo, tercer y cuarto grado de consanguinidad. El cónyuge o, en su caso, el integrante sobreviviente de la unión de hecho también es heredero en concurrencia con los herederos de los dos primeros órdenes indicados en este Artículo.*<sup>41</sup>

También en **Chile**, el cónyuge supérstite es considerado como un heredero regular. En este tenor, el Código Civil chileno prevé en su art. 983 lo siguiente: *Son llamados a la sucesión intestada los descendientes del difunto, sus ascendientes, el cónyuge sobreviviente, sus colaterales, el adoptado, en su caso, y el Fisco. Los derechos hereditarios del adoptado se rigen por la ley respectiva.*<sup>42</sup> En cuanto al orden sucesorio, el aludido código prevé en sus arts. 988 y 989 las siguientes directrices:

*Art. 988. Los hijos excluyen a todos los otros herederos, a menos que hubiere también cónyuge sobreviviente, caso en el cual éste concurrirá con aquéllos. El cónyuge sobreviviente recibirá una porción que, por regla general, será equivalente al doble de lo que por legítima rigurosa o efectiva corresponda a cada hijo. Si hubiere sólo un hijo, la cuota del cónyuge será igual a la legítima rigurosa o efectiva de ese hijo. Pero en ningún caso la porción que corresponda al cónyuge bajará de la cuarta parte de la herencia, o de la cuarta parte de la mitad legitimaria en su caso. Correspondiendo al cónyuge sobreviviente la cuarta parte de la herencia o de la mitad legitimaria, el resto se dividirá entre los hijos por partes iguales. La aludida cuarta parte se calculará teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 996.*

*Art. 989. Si el difunto no ha dejado posteridad, le sucederán el cónyuge sobreviviente y sus ascendientes de grado más próximo. En este caso, la herencia se dividirá en tres partes, dos para el cónyuge y una para los ascendientes. A falta de éstos, llevará todos los bienes el cónyuge, y, a falta de cónyuge, los ascendientes. Habiendo un solo ascendiente en el grado más próximo, sucederá éste en todos los bienes, o en toda la porción hereditaria de los ascendientes.*<sup>43</sup>

Lo mismo encontramos en **Colombia**, país en el cual el cónyuge supérstite

41 Negritas nuestras.

42 Negritas nuestras.

43 Negritas nuestras.

también goza del estatus de sucesor regular, a la luz del art. 1040 del Código Civil colombiano,<sup>44</sup> que reza de la siguiente manera: *Personas en la sucesión intestada. Son llamados a sucesión intestada: los descendientes; los hijos adoptivos; los ascendientes; los padres adoptantes; los hermanos; los hijos de éstos; el cónyuge supérstite*<sup>45</sup>; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. A tal efecto, el legislador civil colombiano dispuso en el art. 1046 que [s]i el difunto no deja posteridad, le sucederán sus ascendientes de grado más próximo, sus padres adoptantes y su cónyuge.

44 En dicho ordenamiento jurídico, se contempla además la figura de la *porción conyugal*, respecto de la cual la Corte Constitucional colombiana dictaminó en su Sentencia C-238/11 lo siguiente: *La porción conyugal está definida como aquella parte del patrimonio de una persona difunta que la ley asigna al cónyuge sobreviviente que carece de lo necesario para su congrua subsistencia, asignación que no es a título de heredero, pues su condición jurídica es diversa de la de éste, y que más que una prestación de carácter alimenticio basada en un criterio de necesidad, es una figura de naturaleza compensatoria, para afectar el patrimonio del causante a través de una asignación forzosa que le permite al supérstite contar con un patrimonio adecuado teniendo como referente el patrimonio del cónyuge fallecido. Es una especie de crédito a cargo de la sucesión.* Indica asimismo que [e]s necesario recordar que cuando el cónyuge opta por la denominada *porción conyugal* no adquiere la calidad de heredero, pero sí afecta el reparto de la masa herencial, por cuanto el legislador decidió que, en este caso y en los términos del artículo 1236 del Código Civil, el cónyuge sobreviviente recibe ...la cuarta parte de los bienes de la persona difunta, en todos los órdenes de sucesión, menos en el de los descendientes. Habiendo tales descendientes, el viudo o viuda será contado entre los hijos, y recibirá como *porción conyugal* la legítima rigurosa de un hijo.

45 Negritas nuestras. Mediante la antes citada Sentencia C-238/12, la Corte Constitucional de Colombia estimó procedente extenderle los mismos derechos sucesorios del cónyuge al compañero o compañera permanente (de distinto sexo o del mismo sexo) que conformó con el causante, a quien sobrevive, una unión de hecho (ver párr. 11.12).

*La herencia se repartirá entre ellos por cabezas. [...].*<sup>46</sup>

Observamos, igualmente, que, en Argentina, el cónyuge sobreviviente figura como heredero legítimo, según lo dispuesto en el art. 3545 de su Código Civil, el cual reza como sigue: *Las sucesiones intestadas corresponden a los descendientes del difunto, a sus ascendientes, al cónyuge supérstite*<sup>47</sup>, y a los parientes colaterales dentro del cuarto grado inclusive, en el orden y según las reglas establecidas en este Código. No habiendo sucesores los bienes corresponden al Estado nacional o provincial. Dicho cuerpo normativo consagra el orden sucesoral correspondiente al viudo en su art. 3570, prescribiendo lo siguiente: *Si han quedado viudo o viuda e hijos, el cónyuge sobreviviente tendrá en la sucesión la misma parte que cada uno de los hijos.*<sup>48</sup>

Por su parte, Francia adoptó un criterio aún más garantista a favor del cónyuge supérstite, reconociéndolo,

46 Subrayado nuestro. Se establece también, en el art. 1047, que [s]i el difunto no deja descendientes ni ascendientes, ni hijos adoptivos, ni padres adoptantes, le sucederán sus hermanos y su cónyuge. *La herencia se divide la mitad para éste y la otra mitad para aquellos por partes iguales. A falta de cónyuge, llevarán toda la herencia los hermanos, y a falta de éstos aquél. Los hermanos carnales recibirán doble porción que los que sean simplemente paternos o maternos.*

47 Negritas nuestras.

48 Negritas nuestras. Continúa estableciendo, en su art. 3571, que [s]i han quedado ascendientes y cónyuge supérstite, *heredará éste la mitad de los bienes propios del causante y también la mitad de la parte de gananciales que corresponda al fallecido. La otra mitad la recibirán los ascendientes.* Y, en su art. 3572, que [s]i no han quedado descendientes ni ascendientes, *los cónyuges se heredan recíprocamente, excluyendo a todos los parientes colaterales.*

tras múltiples modificaciones legales, como *sucesor de primer orden*, lo cual se encuentra prescrito en el art. 732 de su Código Civil: *Será cónyuge capaz de suceder el cónyuge supérstite no divorciado*.<sup>49</sup> Ante la falta de un cónyuge con derecho a suceder, el art. 734 de dicho cuerpo legal establece que:

*[...] se llamará a los parientes a suceder como sigue: 1º Los hijos y sus descendientes; 2º El padre y la madre; los hermanos y hermanas y los descendientes de estos últimos; 3º Los ascendientes diferentes del padre y la madre; 4º Los parientes colaterales diferentes de los hermanos y hermanas y los descendientes de estos últimos. Cada una de estas cuatro categorías constituirá un orden de herederos que excluye a los siguientes.*

A la luz de las precedentes consideraciones, este colegiado estima evidente que el art. 767 del Código Civil resulta incompatible con las condiciones esenciales de protección de la dignidad humana en el ámbito familiar, por cuanto se aleja del espíritu del constituyente que consagra a la institución del matrimonio como el eje transversal de la familia. En este sentido, advertimos que la actual realidad social, constitucional, legal y jurisprudencial de República Dominicana refleja la necesidad de adoptar un nuevo régimen respecto a la vocación sucesoria del cónyuge superviviente, en ejercicio de la reserva legal contemplada en el numeral 3 del art. 55 de la Constitución, el cual dispone lo siguiente:

*El Estado promoverá y protegerá la organización de la familia sobre la base de la institución del matrimonio entre un hombre y una mujer. La ley establecerá los requisitos para contraerlo, las formalidades para su celebración, sus efectos personales y patrimoniales, las causas de separación o de disolución, el régimen de bienes y los derechos y deberes entre los cónyuges.*

Igualmente, se requiere el reconocimiento de dicho derecho sucesoral a favor de la pareja consensual sobreviviente, de acuerdo con el art. 55 (parte capital y numeral 5) de nuestra ley fundamental, el cual contempla la figura de la unión marital de hecho en los siguientes términos:

*Derechos de la familia. La familia es el fundamento de la sociedad y el espacio básico para el desarrollo integral de las personas. 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. [...] 5) La unión singular y estable entre un hombre y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, genera derechos y deberes en sus relaciones personales y patrimoniales, de conformidad con la ley.*

En este contexto, conviene recordar que nuestro Código Civil (proveniente de la traducción, localización y adecuación de su homólogo francés) fue sancionado y reconocido como ley nacional mediante el art. 1 del Decreto

<sup>49</sup> Negritas nuestras.

núm. 2213, expedido por el otrora presidente de la República el diecisiete (17) de abril de mil ochocientos ochenta y cuatro (1884). Como consecuencia de la evolución político-constitucional y social de República Dominicana en el último siglo, incumbe al Poder Legislativo la adecuación de los textos legales que conforman nuestro ordenamiento jurídico interno, a fin de adaptar los mecanismos e instrumentos jurídicos instituidos para regular las relaciones entre particulares a las nuevas demandas que presentan la actual vida en sociedad.

Por todo esto, procede en la especie declarar no conforme con la carta sustantiva el art. 767 del Código Civil, por resultar contrario a los artículos 38 y 55 constitucionales. En consecuencia, se dispone la supresión del aludido artículo 767.

## 12. Aplicación de los efectos de la presente decisión en el tiempo

A la luz de la precedente argumentación, y en aplicación de los arts. 47 (párrafo III) y 48 de la Ley núm. 137-11,<sup>50</sup> el Tribunal Constitucional deci-

50 El texto del art. 47 (párrafo III) de la Ley núm. 137-11 reza como sigue: *Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considere inadecuados. Párrafo III.- Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.* Por su parte, el art. 48 de dicha

de dictar una sentencia exhortativa y de inconstitucionalidad diferida,<sup>51</sup> por

ley prevé lo siguiente: *Efectos de las Decisiones en el Tiempo. La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma produce efectos inmediatos y para el porvenir. Sin embargo, el Tribunal Constitucional podrá reconocer y graduar excepcionalmente, de modo retroactivo, los efectos de sus decisiones de acuerdo a las exigencias del caso.*

51 Sentencia TC/0274/13: f) *La sentencia que dicte el Tribunal declarando que una norma, cuya validez ha sido discutida mediante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, puede aplicar el modelo kelseniano en virtud del cual el Tribunal Constitucional puede determinar un período de transición para evitar serios inconvenientes a la estabilidad económica y política de la sociedad, lo que no resulta ilógico, siempre y cuando, en aplicación del principio de razonabilidad, se sustente tal tipo de disposición y se establezca un plazo de vigencia razonable. g) En esa misma dirección, se ha apuntado lo siguiente: la finalidad de retrasar la entrada en vigor de los fallos de inconstitucionalidad por parte de los Tribunales Constitucionales es evitar que la inconstitucionalidad declarada provoque un vacío normativo que puede resultar más problemático o lesivo que la inconstitucionalidad misma; (...) o se creen situaciones no sólo conflictivas sino insostenibles que pueden resultar más perjudiciales que las que ocasionaría mantener el régimen jurídico declarado inconstitucional por un tiempo más. [Auto 311/01, Corte constitucional de Colombia del veintinueve (29) de noviembre de dos mil uno (2001)] h) La doctrina del diferimiento o modulación temporal de los efectos de las sentencias ha sido aplicada por diferentes tribunales constitucionales en el mundo, sobre todo en circunstancias relacionadas con el respeto del principio de separación de poderes y en el convencimiento de que en algunos casos la inconstitucionalidad inmediata de la norma impugnada puede resultar más abrumadora que el mantenimiento en el ordenamiento de la disposición acusada. i) En ese mismo sentido, la jurisprudencia reciente de la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-027/12) ha sostenido que el diferimiento de los efectos del fallo de inconstitucionalidad no significa que la ley demandada no haya sido objeto de juzgamiento constitucional, ya que en el momento de resolver la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma en un primer lugar se hizo el estudio de exequibilidad de la misma y se ponderó que en ese caso resulta menos lesivo para los derechos y principios constitucionales conservar por un tiempo determinado la vigencia de la norma para que el legislador reforme, modifique o llene el vacío correspondiente con una norma o legislación que se*

considerar que la anulación de la indicada disposición legal y el reconocimiento como heredero legítimo del cónyuge supérstite (o pareja consensual sobreviviente) del causante conllevará la reformulación por parte del Poder Legislativo de la estructura actual del régimen previsto para las sucesiones intestadas en el Código Civil dominicano. Por esta razón, consideramos que la ejecución inmediata del presente fallo generaría una perturbación en la materia hasta tanto el Congreso Nacional legisle al respecto.

Este tipo de sentencia ha sido adoptado en múltiples ocasiones por este órgano constitucional, señalando al respecto que:

*[1]o que se trata de evitar es que como consecuencia de un fallo de anulación, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada. Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado “una afable transición” de la declarada situación de inconstitucionalidad al estado de normalidad.<sup>52</sup>*

Aplicando el criterio anteriormente expuesto al presente caso, el Tribunal Constitucional resuelve entonces exhortar al Congreso Nacional para que en el plazo de dos (2) años, contado a

---

*corresponda con la Constitución. Del mismo modo se ha dicho que cuando se produzca una nueva demanda sobre la misma norma, así sean por otros cargos, se debe conservar la vigencia de la norma o la legislación por el tiempo que dure el diferimiento.*

52 Sentencia TC/0110/13; criterio reiterado en TC/0274/13, TC/0339/14, TC/0489/15, entre otras.

partir de la notificación de esta sentencia, adopte los recaudos legislativos correspondientes con el fin de reformar el orden sucesoral estipulado en el Código Civil dominicano. De manera que se reconozca al cónyuge supérstite y/o pareja consensual sobreviviente como heredero regular del *de cujus*, en el orden que el órgano legislativo estime conveniente, sin menoscabo de las argumentaciones precedentemente indicadas en esta decisión. Transcurrido dicho plazo, la norma impugnada quedará expulsada del ordenamiento jurídico, con todas sus consecuencias, aún no se haya producido la modificación correspondiente por parte del Congreso Nacional.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Domingo Gil y Eunisis Vásquez Acosta, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Consta en acta el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

## DECIDE

**PRIMERO: DECLARAR** admisible, en cuanto a la forma, la acción directa de

inconstitucionalidad interpuesta por el señor Gabriel Santos contra el art. 767 del Código Civil.

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, la referida acción directa de inconstitucionalidad y **DECLARAR NO CONFORME** con la carta sustantiva el art. 767 del Código Civil, por contravenir los arts. 38 y 55 constitucionales, relativos a la dignidad humana y a los derechos de la familia.

**TERCERO: DIFERIR** los efectos de la inconstitucionalidad decretada por esta sentencia y **EXHORTAR** al Congreso Nacional para que en un plazo de dos (2) años, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, legisle en torno a la configuración del cónyuge supérstite y/o de la pareja consensual sobreviviente como sucesor regular del finado en el régimen procesal prescrito por el Código Civil dominicano para las sucesiones intestadas.

**CUARTO:** Si al vencimiento del plazo consignado en el ordinal **TERCERO** del dispositivo de la presente sentencia, el Congreso Nacional no ha dictado la legislación correspondiente, el art. 767 del Código Civil devendrá nulo con todos sus efectos.

**QUINTO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con lo establecido en el art. 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del

Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**SEXTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, señor Gabriel Santos; al Senado y a la Cámara de Diputados de la República, así como a la Procuraduría General de la República.

**SÉPTIMO: DISPONER** que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**



**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2022-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiocho (28) días del mes de junio del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnely Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución e igualmente los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

### **I. Descripción de las normas impugnadas**

La norma impugnada en inconstitucionalidad es la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), que establece lo siguiente:

*EL MINISTRO DE TRABAJO:*

*VISTA: La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015;*

*VISTO: El Convenio núm. 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima, del 1973, ratificado por la República Dominicana mediante la resolución núm. 23-99 del Congreso Nacional, promulgada el 16 de abril del 1999 y con entrada en vigencia el 15 de junio del 1999;*

*VISTO: El Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las peores formas de trabajo infantil del 1999, ratificado por la República Dominicana mediante la resolución núm. 4700 del Congreso Nacional y con entrada en vigencia el 15 de noviembre del 2000;*

*VISTO: El Convenio núm. 189 de la Organización Internacional del*

*Trabajo (OIT) sobre trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos del 2011, ratificado por la República Dominicana mediante la resolución núm. 104-13, del Congreso Nacional y con entrada en vigencia el 15 de mayo del 2016;*

*VISTO: El Código de Trabajo de la República Dominicana, contenido en la ley núm. 16-92, del 29 de mayo de 1992;*

*VISTO: El Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, contenido en la ley núm. 136-03, del 22 de julio de 2003;*

*VISTO: El Decreto núm. 258-93, que establece el Reglamento de Aplicación del Código de Trabajo, del 01 de octubre de 1993;*

*VISTO: El Decreto núm. 56-10, que ordena el cambio de denominación de todas las Secretarías de Estado por Ministerios, del 06 de febrero de 2010;*

*VISTO: El resultado recibido de las consultas públicas realizadas por este Ministerio en relación al borrador inicial de la presente resolución;*

*CONSIDERANDO: Que el artículo 26 de la Constitución establece lo siguiente: “Relaciones internacionales y derecho internacional. La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación yapegado a las normas del derecho internacional,*

*en consecuencia: (...) 2) Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados registrarán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial;”*

*CONSIDERANDO: Que el artículo 62 de la Constitución consagra lo siguiente: “Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado.”;*

*CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, fue ratificado por la República Dominicana mediante la resolución núm. 104-13, del Congreso Nacional y entró en vigencia en la República Dominicana en fecha 15 de mayo del 2016;*

*CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su preámbulo lo siguiente: “Consciente del compromiso de la Organización Internacional del Trabajo de promover el trabajo decente para todos mediante el logro de las metas establecidas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*

y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa;”

**CONSIDERANDO:** Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su preámbulo lo siguiente: “Reconociendo la contribución significativa de los trabajadores domésticos a la economía mundial, que incluye el aumento de las posibilidades de empleo remunerado para las trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades familiares, el incremento de la capacidad de cuidado de las personas de edad avanzada, los niños y las personas con discapacidad, y un aporte sustancial a las transferencias de ingreso en cada país y entre países;”

**CONSIDERANDO:** Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo cuatro (4) lo siguiente: “Todo Miembro deberá fijar una edad mínima para los trabajadores domésticos compatible con las disposiciones del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), edad que no podrá ser inferior a la edad mínima estipulada en la legislación nacional para los trabajadores en general”;

**CONSIDERANDO:** Que el convenio núm. 189 de la Organización

Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo cinco (5) lo siguiente: “Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia”;

**CONSIDERANDO:** Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo seis (6) lo siguiente: “Todo Miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad”.

**CONSIDERANDO:** Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo diez (10) lo siguiente: “Todo Miembro deberá adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los periodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas,

*en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico”;*

*CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo once (11) lo siguiente: “Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo”;*

*CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo trece (13) lo siguiente: “Todo trabajador doméstico tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. Todo Miembro, en conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, deberá adoptar medidas eficaces, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico, a fin de asegurar la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores domésticos”;*

*CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo catorce*

*(14) lo siguiente: “Todo Miembro, actuando en conformidad con la legislación nacional y teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico, deberá adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad”;*

*CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo quince (15) lo siguiente: “Todo miembro deberá proteger efectivamente contra las prácticas abusivas a los trabajadores domésticos contratados o colocados por agencias de empleo privadas, incluidos los trabajadores domésticos migrantes”;*

*CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo dieciocho (18) lo siguiente: “Todo Miembro, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, deberá poner en práctica las disposiciones del presente Convenio por medio de la legislación y de convenios colectivos o de otras medidas adicionales acordes con la práctica nacional, extendiendo*

*o adaptando medidas existentes a fin de aplicarlas también a los trabajadores domésticos o elaborando medidas específicas para este sector, según proceda”;*

*CONSIDERANDO: Que el Principio I del Código de Trabajo consagra los siguiente: “El trabajo es una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Este debe velar porque las normas del derecho de trabajo se sujeten a sus fines esenciales, que son el bienestar humano y la justicia social”;*

*CONSIDERANDO: Que el art. 258 del Código de Trabajo establece los siguiente: “Trabajadores domésticos son los que se dedican de modo exclusivo y en forma habitual y continúa a labores de cocina, aseo, asistencia y demás, propias de un hogar o de otro sitio de residencia o habitación particular, que no importen lucro o negocio para el empleador o sus parientes. No son domésticos los trabajadores al servicio del consorcio de propietarios de un condominio.”*

*CONSIDERANDO: Que la Ley 136-03 que contiene el Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, en su Art. 42 dispone lo siguiente: “Inspección de Labores de Adolescentes. La Secretaría de Estado de Trabajo (hoy Ministerio de Trabajo) inspeccionará las labores de las personas adolescentes, por medio de los funcionarios de la inspección general de trabajo. Visitará periódicamente los lugares de trabajo para determinar si*

*emplean a personas menores de edad y si cumplen con las normas para su protección. En especial vigilarán que: La labor desempeñada no esté prohibida ni restringida para adolescentes, según este Código, el Código de Trabajo y los reglamentos; el trabajo no perturbe la asistencia regular al centro de enseñanza; las condiciones laborales no perjudiquen ni arriesguen la salud física y mental de la persona adolescente y se le respeten sus derechos”;*

*CONSIDERANDO: Que la Resolución núm. 52-2004 del Ministro de Trabajo sobre trabajo peligroso e insalubre para personas menores de dieciocho (18) años, del 13 de agosto del 2004, dispone un listado de tareas consideradas peligrosas e insalubres y prohíbe el empleo de personas menores de 18 años. Dentro de este listado figuran labores propias del hogar, consideradas como trabajo doméstico, tales como: Cuidado de niños, ancianos, enfermos; trabajo que impliquen exposición a temperaturas extremas, trabajos con materiales tóxicos, entre otras;*

*CONSIDERANDO: Que, conforme el artículo 421 del Código de Trabajo, el Ministro de Trabajo usará de las prerrogativas de su autoridad, dictando las providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos.*

*CONSIDERANDO: Que se hace necesario mejorar las condiciones del trabajo doméstico a partir de la ratificación y entrada en vigor del convenio núm. 189 de la Organización*

*Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos; el cual, conforme el artículo 74.3 de nuestra Constitución tiene jerarquía constitucional y es de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado;*

*CONSIDERANDO: Las distintas consultas públicas y acercamientos celebrados por el Ministerio de Trabajo con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los empleadores y trabajadores domésticos, con el objetivo de conocer realidades y arribar a consensos para una aplicación coherente con nuestra legislación nacional del convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);*

*CONSIDERANDO: Que es necesario fortalecer el marco normativo que regule el trabajo doméstico;*

*Por tanto, el Ministro de Trabajo, por autoridad de la ley y en mérito de los citados textos:*

#### **RESUELVE:**

*PRIMERO: Establece que la presente resolución tiene por objeto fundamental poner en práctica el Convenio 189 de la OIT sobre trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos (en lo adelante Convenio 189), debiendo entenderse como tales, aquellos que se dedican a tareas propias del hogar o de otro sitio de residencia o habitación particular,*

*que no importe lucro o negocio para el empleador o sus parientes.*

*PÁRRAFO: No son domésticos los trabajadores al servicio del consorcio de propietarios de un condominio.*

*SEGUNDO: Dispone que el contrato de trabajo doméstico deberá realizarse preferiblemente por escrito y firmarse por las partes contratantes, en tres originales, teniendo que comunicarse y remitirse al Ministerio de Trabajo para el registro de éste por parte de la Dirección General de Trabajo (DGT) o la Autoridad Local que ejerza sus funciones. El contrato de trabajo doméstico podrá también realizarse de manera digital, en cuyo caso, deberá remitirse de manera electrónica en la forma a ser determinada por el Ministerio de Trabajo.*

*PÁRRAFO I: La remisión para el registro del contrato de trabajo doméstico debe acompañarse de los siguientes documentos:*

- a) Fotocopia de la cédula de identidad del empleador, pasaporte u otro documento de identidad habilitado en nuestro ordenamiento jurídico.*
- b) Fotocopia de la cédula de identidad del trabajador, pasaporte u otro documento de identidad habilitado en nuestro ordenamiento jurídico.*

*PÁRRAFO II: En cualquiera de los casos, el empleador estará obligado a registrar a sus trabajadores domésticos por ante el Ministerio de Trabajo, quien establecerá la forma en que se realizará dicho registro.*

*TERCERO: Para el registro del contrato de trabajo doméstico en el Ministerio de Trabajo, el mismo deberá contener:*

*A) Los nombres y los apellidos del empleador y del trabajador.*

*B) Las direcciones de ambas partes, así como sus números de cédulas de identidad, pasaporte u otro documento de identidad habilitado en nuestro ordenamiento jurídico.*

*C) La dirección del lugar o los lugares de trabajo habituales.*

*D) La fecha de inicio del contrato y, cuando éste se suscriba para un período específico, su duración.*

*E) El tipo o tipos de trabajo por realizar.*

*F) La remuneración, el método de cálculo de esta y la periodicidad de los pagos.*

*G) La jornada de trabajo deberá estar descrita en el contrato.*

*H) Las vacaciones anuales pagadas y los períodos de descanso diarios y semanales;*

*I) El suministro de alimentos y alojamiento, cuando proceda;*

*J) Las condiciones de repatriación, cuando proceda; y*

*K) Las condiciones relativas a la terminación de la relación de trabajo.*

*CUARTO: La jornada de trabajo de los trabajadores domésticos, no podrá ser mayor de ocho (8) horas diarias ni mayor de cuarenta y cuatro (44) horas semanales.*

*PÁRRAFO I: Ambas partes determinarán las horas en las que los trabajadores domésticos prestarán sus servicios, quedando estipulado de*

*manera clara en el contrato de trabajo; incluidos los descansos dentro de la jornada que preste el trabajador en un mismo día.*

*PÁRRAFO II: Los trabajadores domésticos gozarán de un descanso semanal ininterrumpido de un mínimo de treinta y seis (36) horas entre jornadas semanales, este descanso se otorgará de acuerdo con los términos establecidos en el contrato de trabajo.*

*PÁRRAFO III: Cuando por acuerdo entre las partes, el trabajador doméstico preste servicio en el período de su descanso semanal, puede optar entre recibir su salario ordinario aumentado en un ciento por ciento o disfrutar en la semana siguiente de un descanso compensatorio adicional, igual al tiempo de su descanso semanal, en ambos casos proporcionales.*

*QUINTO: El salario de los trabajadores domésticos, nunca podrá ser inferior al salario mínimo que para este sector dicte el Comité Nacional de Salarios.*

*PÁRRAFO: El salario de los trabajadores domésticos, será preferiblemente pagado en efectivo, en la fecha acordada por las partes, en períodos que nunca serán mayor a un mes de labores. El pago podrá efectuarse a través de cualquier medio legal, siempre y cuando sea con el consentimiento del trabajador.*

*SEXTO: Los trabajadores domésticos gozarán del derecho a salario de navidad, el cual deberán recibir a*

más tardar el 20 de diciembre de cada año, consistente en la duodécima parte del salario ordinario devengado en el año calendario. El trabajador que solo haya prestado servicios durante una parte del año tiene derecho al salario de Navidad, en proporción al tiempo trabajado.

**PÁRRAFO:** Para la implementación del derecho a salario de navidad serán aplicables a los trabajadores domésticos las disposiciones de los artículos 219 y siguientes, del Código de Trabajo.

**SÉPTIMO:** Los trabajadores domésticos gozarán del derecho a vacaciones, las cuales se generarán al cumplir un año de labores ininterrumpidas, siendo este descanso de catorce (14) días laborables.

**PÁRRAFO:** Para la implementación del derecho a vacaciones serán aplicables a los trabajadores domésticos las disposiciones de los artículos 177 y siguientes, del Código de Trabajo.

**OCTAVO:** Los trabajadores domésticos, gozan de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República; por ende, merecen una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia, tanto de sus derechos como de su integridad física.

**PÁRRAFO:** Todo empleador deberá adoptar medidas para que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones de trabajo y de vida dignas

y decentes, bajo el marco de respeto recíproco de la privacidad entre las partes contratantes.

**NOVENO:** Se prohíbe a las agencias de empleo privadas aplicar cualquier tipo de descuento a la remuneración de los trabajadores domésticos, con el fin de asegurar sus honorarios.

**DÉCIMO:** De acuerdo con las disposiciones del Convenio 189 y el Código de Trabajo, en término de derechos adquiridos, a los trabajadores domésticos le corresponde el pago del salario de navidad y el pago de vacaciones no disfrutadas o proporción de ambas.

**PÁRRAFO:** Una vez terminado el contrato de trabajo, al trabajador doméstico no le corresponde el pago del preaviso, ni auxilio de cesantía, salvo convención contraria entre las partes.

**UNDÉCIMO:** La Dirección General de Trabajo (DGT) del Ministerio de Trabajo o la representación local que ejerza sus funciones, tendrá a su cargo velar por el cumplimiento por parte de empleadores y trabajadores, de la presente resolución, siempre respetando el derecho a la privacidad y la inviolabilidad del domicilio.

**DUODÉCIMO:** Se prohíbe el trabajo doméstico de personas menores de dieciocho años de edad, por ser considerada esta actividad como peligrosas e insalubres de conformidad con los convenios 138 y 182 de la OIT, el Código de Trabajo y otras normas complementarias dictadas en el país a tales fines.



*DECIMOTERCERO: Los mecanismos necesarios para la afiliación de los trabajadores domésticos en el Sistema Dominicano de Seguridad Social serán establecidos por el Consejo Nacional de la Seguridad Social.*

*DECIMOCUARTO: Se ordena a la Dirección de Comunicaciones del Ministerio de Trabajo, a que, en su Plan Organizativo Anual, incluya campañas informativas sobre los derechos y deberes en relación al trabajo doméstico.*

*DECIMOQUINTO: Se instruye la publicación de la presente resolución por todos los medios fehacientes disponibles, a los fines de que la misma pueda ser conocida por toda la población. Comuníquese a las Direcciones de este Ministerio de Trabajo y al Consejo Nacional de Seguridad Social.*

*DECIMOSEXTO: La presente resolución entrará en vigencia tres meses luego de su publicación en un diario de circulación nacional.*

## **2. Breve descripción del caso**

En el presente caso, el señor Luis Vilchez Bournigal apoderó a este tribunal constitucional de una acción directa de inconstitucionalidad contra la norma anteriormente descrita, mediante escrito depositado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el dieciséis (16) de diciembre del año dos mil veintidós (2022).

La acción descrita fue comunicada por el magistrado presidente del Tribunal

Constitucional, Milton Ray Guevara el veintiséis (26) de diciembre del año dos mil veintidós (2022), a las siguientes partes involucradas: (i) al Ministerio de Trabajo, mediante el Oficio núm. PTC-AI-110-2022; y (ii) a la Procuraduría General de la República, mediante el Oficio núm. PTC-AI-111-2022.

## **3. Infracciones constitucionales alegadas**

El accionante alega que, por causa de la norma impugnada, se han vulnerado los derechos y garantías de rango constitucional que le pertenecen al pueblo dominicano, particularmente, a quienes sostienen una relación contractual con un trabajador doméstico. En este sentido, estima que se han transgrediendo los artículos 4, 6, 26.1, 26.2 y 69.7 de la Constitución de la República, que consignan lo siguiente:

*Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. 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.*

*Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del*

*ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.*

*Artículo 26.- Relaciones internacionales y derecho internacional. La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia: 1) Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado; 2) Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial;*

*Artículo 62.- Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia: [...] 7) La ley dispondrá, según lo requiera el interés general, las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los salarios mínimos y sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio*

*y cualquier otra modalidad del trabajo humano. El Estado facilitará los medios a su alcance para que las y los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante**

El accionante, señor Luis Vilchez Bournigal, pretende que se declare contraria a la Constitución la norma objeto de la acción directa de inconstitucionalidad argumentando lo siguiente:

*a. Que la Resolución núm. 14-2022 en caso de no ser anulada, perjudicará la relación laboral de miles de familias dominicanas que se verán afectadas por una disposición de menor jerarquía, como es la resolución del Ministro de Trabajo, que modificará una ley especial y de mayor jerarquía, estableciendo obligaciones legales y pecuniarias que no están contempladas en el Código de Trabajo, en perjuicio del accionante, así como de todo empleador o usuario de servicio doméstico.*

*b. Que la resolución No. 14-2022 modifica varias disposiciones concernientes al trabajo doméstico contenidas en los Art. 258-265 del Código de Trabajo, como es el caso de la jornada, salario y las vacaciones; contrario a lo que pueda creer nuestro Ministro, sus resoluciones no pueden modificar o alterar disposiciones de leyes especiales como lo son el Código de Trabajo. Estas modificaciones*

*realizadas violan la separación de los Poderes del Estado, consagrados en los artículos 4 y 6, así como el 62 de nuestra Constitución.*

*c. Que el Ministro de Trabajo al momento de dar esta resolución se apoderó de una atribución que no le corresponde y que no le ha sido conferida ni por nuestra Carta Magna ni por ley alguna. El Código de Trabajo es claro sobre cuáles son las funciones que tiene un Ministro de Trabajo de acuerdo a su Art. 421: “El Secretario de Estado de Trabajo usará de las prerrogativas de su autoridad, dictando las providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos, y manteniendo la vigilancia necesaria para que los empleados de su dependencia cumplan las obligaciones que les corresponden.” Como puede observarse, esta disposición del Código de Trabajo no le da facultad al Ministro de Trabajo para dictar una resolución que modifique una ley superior como es el caso del Código de Trabajo, solo le da facultad para establecer normas que colaboren en la aplicación de las disposiciones contenidas en el Código de Trabajo, no para modificar el mismo. Se trata de una atribución que únicamente le corresponde al Poder Legislativo.*

*d. Que resulta falso y contrario a la realidad de los hechos que la facultad para dictar este tipo de resoluciones le es otorgada por el Convenio 189 de la OIT, toda vez que el convenio anteriormente señalado únicamente se limita a establecer sugerencias*

*que deben tomar cada país relativas al trabajo doméstico, pero dejan a mano de cada país miembro el adoptar medidas que sirvan para ajustar estos puntos a sus normativas nacionales (ver Convenio OIT 189, artículos 3, 4, 6, 8, 10, 13, 14, 16, 17, 18). La resolución no cumple por lo tanto con el Art. 26 de la Constitución, pues si bien la norma del convenio internacional ha sido ratificado por nuestro país en el ámbito interno, el mismo no ha cumplido con lo dispuesto por el mismo convenio 189 de la OIT: la aplicación de las consideraciones contenidas a través de su adecuación a la legislación nacional, lo que justifica la declaración de inconstitucionalidad de esta resolución del Ministro de Trabajo. Una adecuación de la legislación nacional solo se puede hacer a través de una ley, función que corresponde al Poder Legislativo.*

*e. Que se trata del mismo Convenio de la OIT 189 que requiere que la forma en que debe ponerse en aplicación sus disposiciones es a través de la legislación de acuerdo a la práctica nacional: no siendo una práctica nacional que una resolución de menor jerarquía emitida por un funcionario que violenta sus propias atribuciones termine modificando una ley especial como es el caso del Código de Trabajo Dominicano. Toda modificación a las disposiciones del Código de Trabajo que han sido realizadas en su historia siempre han sido producto de una ley proveniente del Poder Legislativo, razón por la cual deberá ser declarado inconstitucional la*

*resolución 14-2022 del Ministro de Trabajo.*

*f. Que la Resolución núm. 14-2022 modifica ilegalmente las siguientes disposiciones del Código de Trabajo: • Art. 260 del Código de Trabajo, donde se establece que los alimentos y habitación que se le da a los empleados domésticos corresponde o equivale al 50% de su salario, como puede observarse en los Arts. 5 y 6 de la resolución impugnada, a pesar de que no está dentro de la potestad del Ministro de Trabajo realizar este cambio. • La resolución ha modificado la jornada establecida en el Código de Trabajo en su Art.261, como puede verse en el Art.4 de la resolución 14-2022, sin que el Ministro de Trabajo tenga derecho o facultad de hacer esta modificación. • Modificación del Art. 263 del Código de Trabajo referente a las vacaciones, como puede observarse en los Arts. 7 y su primer párrafo de la resolución, estableciendo condiciones que se encuentran reservadas a otros contratos de trabajo de naturaleza distinta a la actividad doméstica. • Como ha quedado evidenciado, la resolución ilegalmente modifica por igual el Art. 421 del Código de Trabajo, donde se establecen los límites de las atribuciones del Ministro de Trabajo, no teniendo la facultad de realizar modificaciones a disposiciones vigentes de una ley especial como es el Código de Trabajo. • El Art. 4 de la resolución del Ministerio de Trabajo, en sus distintos párrafos, establece nuevas condiciones al trabajo doméstico, que no se encuentran amparadas en el Código de Trabajo,*

*como es el caso de una jornada de 8 horas, no respetando la flexibilidad de acuerdo entre las partes para establecer una jornada laboral, con la única condición de que se respete el período de descanso que indica el Código de Trabajo en su Art. 261. • La resolución del Ministro de Trabajo viola el Art. 259 del C.T., al modificar condiciones de los contratos de trabajos domésticos establecidos en el Código de Trabajo, haciendo uso de disposiciones que están fuera del conjunto de artículos que rigen la relación laboral doméstica, es decir, los Arts. 258-265; como pueden observarse en los casos previos indicados.*

*g. Que la resolución en cuestión desconoce las disposiciones del mismo Convenio 189, en su Art. 1, cuando es el mismo convenio que indica que “aquellas personas que realicen trabajo doméstico únicamente de forma ocasional o esporádica, sin que este trabajo sea una ocupación profesional, no se considera trabajador doméstico.” En cambio, la resolución No.14-2022 entiende que son domésticos todos aquellos que se dedican a tareas propias del hogar o de otro sitio de residencia o habitación particular, que no importe lucro o negocio para el empleador o sus parientes; es decir, la resolución del Ministro modifica el convenio al desconocer las excepciones establecidas en el Convenio 189 de la OIT sobre aquellas formas esporádicas u ocasionales de labor; agregando el Ministro, sin tener facultad, otras prácticas laborales bajo la sombrilla del trabajo doméstico. Razón por la cual deberá*

*declararse la inconstitucionalidad de su resolución.*

*h. Que estos casos dejan claro que el Ministro de Trabajo ha incurrido en atribuirse funciones o poderes que no le corresponden, violentando la Separación de los Poderes del Estado y las condiciones de los contratos de trabajo de hoy accionante con respecto a su empleado domestico sin que lo mismo esté amparada en una disposición legal que le haya permitido al Ministro de Trabajo emitir su resolución. Lo que justifica que se declare la nulidad de la resolución 14-2022 de fecha 25 de agosto del 2022 del Ministro de Trabajo.*

*i. Que las sugerencias de la OIT y sus resoluciones, como fue el caso de la reforma del Código de Trabajo de 1992, no tienen por significado copiar literalmente las recomendaciones, sino que deben ser adecuadas a la realidad económica, social y jurídica de cada país. Estas resoluciones no son soluciones a los problemas de desempleo, inflación y otras dificultades propias de la crisis internacional. La resolución confunde las labores propias del hogar o residencia particular que no involucran lucro con las labores que generalmente constituyen un negocio o explotación, como ocurre con aquellos trabajadores que prestan sus servicios al condominio o consorc. de copropietarios, etc., razones por las cuales la resolución viola el principio de razonabilidad y legalidad consagrado en los Arts. 69 y 74 de la Constitución, ya que las resoluciones del Ministro*

*de Trabajo o de cualquier órgano del estado no pueden modificar una ley. (ver sentencia de fecha 10 de marzo de 1999, B.J. 1060, Pág. 711), razón por la cual deberá declararse la inconstitucionalidad de la resolución dictada por el Ministro de Trabajo.*

*j. Que la Resolución núm. 14-2022 establece una jornada laboral de 8 horas diarias y 44 horas de trabajo a la semana, modificando ilegalmente una ley superior como lo es el Código de Trabajo, que dejaba, a conveniencia de las partes, establecer una jornada con el único requisito de que el empleado pueda tener un descanso de por lo menos 9 horas ininterrumpidas entre un día y otro. Algunos juristas han señalado, equivocadamente, que la razón de ser para que el Ministro de Trabajo pueda hacerle esta y otras modificaciones a través de una resolución al Código de Trabajo se encuentra en el mismo convenio 189 de la OIT sobre trabajo doméstico, sin embargo no se han percatado que todas las disposiciones del convenio únicamente tratan sobre sugerencias no autoejecutables dadas a los países que ratifiquen dicho convenio para que busquen adaptarlo conforme a la legislación nacional, teniendo en cuenta las características del trabajo doméstico, que por lo tanto, no se pueden amparar en el Art. 421 del Código de Trabajo para hacer esto, pues este artículo solamente le permite al Ministro de Trabajo dictar resoluciones para mejorar la aplicación de las leyes existentes y reglamentos, no para modificar leyes.*

k. Que estos convenios anteriormente indicados no le dan facultad al Ministro para cambiar la edad establecida en el Código de Trabajo para trabajos declarados como peligrosos (en nuestro país, para personas mayores de 16 años). Estos convenios de la OIT tampoco establecen o sugieren una jornada de 8 hora diarias y 44 horas semanales para trabajos considerados como peligrosos o insalubres. Lo que si hacen estos convenios, en especial el 189 de la OIT sobre trabajos domésticos, es establecer, como bien lo hace en su Art. 19, que el convenio no puede afectar o modificar aquellas disposiciones que sean más favorables para los trabajadores domésticos establecidas en otros convenios de trabajo ratificados, de lo que se sobreentiende que lo mismo aplica cuando la legislación nacional es más favorable.

l. Que el Ministro de Trabajo con esta medida no solo ha modificado y violado las disposiciones del Código de Trabajo y los Arts. 4 y 6 de la Constitución, sino que ha violado las mismas disposiciones del Convenio 189 sobre el Trabajo Doméstico, estableciendo peores condiciones para el trabajador doméstico que para aquellos otros trabajadores que el Código de Trabajo considera o cataloga como trabajos peligrosos e insalubres, con la agravante que lo ha hecho sin tener potestad legal alguna para realizarlo.

m. Que El Art. 421 del Código de Trabajo claramente establece que dentro de sus funciones no se encuentra dictar medidas o resoluciones que

modifiquen disposiciones del Código de Trabajo, únicamente permite que sus resoluciones puedan servir para facilitar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos existentes, no confiriéndole actuaciones que le pertenecen al Poder Legislativo para crear disposiciones que modifiquen las establecidas en nuestro Código de Trabajo.

n. Que El Ministro de Trabajo quiere esconder la mala práctica ejercida a través de su resolución en que la misma trata de un tema de política pública o de oportunidad o conveniencia... ¿pero acaso esto es una excusa para poner en práctica el irrespeto a la Constitución y a los Poderes del Estado? Es por esto que el Tribunal Constitucional, como foro jurídico, debe velar de que la Constitución sea observada por absolutamente todo funcionario, no dándole la espalda a quienes pretenden establecer políticas o disposiciones que modifiquen leyes a su voluntad y antojo, sin darle su verdadero y correcto curso: el de ser conocido por el Poder correspondiente, es decir, el Poder Legislativo.

## 5. Intervenciones oficiales

En el presente caso intervinieron y emitieron su opinión el Ministerio de Trabajo y la Procuraduría General de la República mediante sus respectivos escritos:

### 5.1. Opinión del Ministerio de Trabajo

El Ministerio de Trabajo solicita que se declare inadmisibles o —en su defecto— se

rechace la acción, argumentando lo siguiente:

*a. Que toda acción, directa de inconstitucional debe cumplir con un mínimo argumentativa que permita identificar las alegadas infracciones inconstitucionales y cómo se producen. Esta es una obligación ineludible a cargo del accionante de realizar un adecuado juicio de confrontación preciso y directo que demuestre que exista una relación causal entre lo cuestionado y lo dispuesto constitucionalmente o que al menos ponga en condiciones a este tribunal a realizar el juicio de constitucionalidad ante argumentos indirectos, abstractos, vagos e indeterminados por el accionante.*

*b. Que tanto en el primer y segundo medio de inconstitucionalidad, se puede observar que los accionantes fallan en presentar un juicio de confrontación para colocar en condiciones al Tribunal Constitucional para juzgar el asunto. Los planteamientos de los accionantes se refieren a la incompatibilidad directa e inmediata con el Código de Trabajo, es decir, la Ley 16-92, no así en relación con las disposiciones constitucionales (Vid. Pág. 5). A esto se adhiere las meras transcripciones de disposiciones legales de disposiciones de la Constitución que es irrelevante para el caso y de disposiciones del Convenio 189 de la Organización Internacional de Trabajo (Vid. Págs. 4-7).*

*c. Que a propósito del segundo medio de inconstitucionalidad (páginas 6 y 7 de la acción directa), los*

*accionantes enfocan - de manera directa e inmediata - a la naturaleza del Convenio de la OIT si es ejecutable y autoejecutable sin realizar el juicio de confrontación causal para determinar por qué es ponderable el medio de inconstitucionalidad.*

*d. Que el accionante argumenta respecto al Código de Trabajo y sus disposiciones, sin que implique apreciaciones suficientes para determinar que se viola una disposición constitucional en cuanto a la especificidad, claridad, certeza y pertinencia. En otras palabras, la presente acción directa de inconstitucionalidad es, sin lugar a dudas, incomprensible.*

*e. Que los accionantes presentan alegadas violaciones que son simple contrariedad a derecho o de mera legalidad. De modo que ante este tipo de argumentación en los dos medios de inconstitucionalidad debe ser declarado inadmisibles la misma.*

*f. Que el Convenio núm. 189 de la OIT goza de jerarquía constitucional. Esto se debe a tres razones fundamentales: 1°) El artículo 74.3 de la Constitución establece que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado Dominicano tienen dicha jerarquía; 2°) El Convenio 189 protege derechos fundamentales del mundo del trabajo, tales como el trabajo decente, erradicación del trabajo infantil, eliminación de toda forma de discriminación, entre otros; 3°) Fue ratificado por el Estado Dominicano.*

g. Que, por lo tanto, no ha sido el Ministro de Trabajo quien ha modificado el Código de Trabajo en lo relativo al trabajo doméstico. El Ministro de Trabajo aplica las disposiciones del convenio atendiendo al principio de favorabilidad e interdependencia entre las normas ordinarias y las normas que forman parte del bloque que debe gobernar la actuación de los poderes públicos.

h. Que las disposiciones del Convenio núm. 189 de la OIT son de carácter obligatorio para los Estados miembros que lo hayan ratificado y es el Ministro de Trabajo quien tiene la obligación, el mandato constitucional de aplicarlo de manera inmediata y directa tal y como establece el precitado artículo 74.3 de la Constitución de la República por medio de lo previsto en el Código de Tratado en vista de que se trata de “leyes” aunque son normas supranacionales que está a cargo de ser implementadas en virtud del artículo 421 del Código de Trabajo.

i. Que el artículo 421 del Código de Trabajo establece que el ministro podrá dictar providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos.

j. Que el término leyes en su acepción más amplia. De forma y modo que, cuando se habla de la capacidad del Ministro de Trabajo para dictar providencias para la mejor aplicación de las leyes, se refiere a las normas en materia de trabajo en sentido general, tanto las que nacen de nuestra ley de

leyes (como por ejemplo, los derechos y obligaciones laborales contenidos en el artículo 62 de la Constitución) como aquellas que brotan de la tinta del legislador.

k. Que el legislador dotó al Ministro de Trabajo con la potestad de dictar las medidas de lugar para la mejor aplicación del Código de Trabajo, es decir, para hacer real y operativo el contenido de la ley (Sentencia TC/0415/15; TC/0722/17). Dentro de estas disposiciones se encuentra lo relativo a las y los trabajadores domésticos en los artículos 258 y siguientes del Código de Trabajo, lo cual está complementado con el Convenio 189 de la OIT que forma parte del Bloque de Constitucionalidad por versar sobre derechos fundamentales de los trabajadores del área doméstica.

l. Que la discusión de cómo se ejerce dicha potestad es una cuestión de mera legalidad o de evaluación de si es contrario a derecho, que es ajeno al ámbito de la acción directa de inconstitucionalidad.

m. Que la aplicación del Convenio 189 por parte del Ministerio de Trabajo, como órgano del Estado y representante del Poder Ejecutivo en materia de trabajo es un mandato constitucional y su no implementación implicaría una violación no solo a la propia ley, por igual a la propia Constitución.

n. Que ¿El Convenio 189 de la OIT tiene rango constitucional? Sí. El Convenio 189, al ser ratificado y



*tratarse de un convenio de derechos humanos, adquirió jerarquía constitucional. El Convenio 189 versa sobre derechos fundamentales de los trabajadores domésticos, derechos directos e inmediatos que la Constitución ordena su eficacia de manera directa e inmediata. De hecho, los derechos fundamentales, en su esencia no se suspenden hasta la regulación sea emitida, son de aplicación directa e inmediata, como completan los artículos 258 y siguientes del Código de Trabajo, con mucha mayor razón cae dentro del ámbito de competencia reglamentaria prevista en el artículo 421 del Código de Trabajo. Por lo tanto, forma parte de nuestra Constitución. Al entrar a nuestro ordenamiento jurídico, el Convenio 189 modificó o complementa el Código de Trabajo en lo relativo al trabajo doméstico y sus disposiciones son obligatorias desde su ratificación en la República Dominicana. Dado el impacto de las disposiciones en los artículos 258 y siguientes del Código de Trabajo, mal podría - sin violar la Constitución - hacer valer o ejecutar la ley vía reglamentaria sin tomar en cuenta el contenido del bloque de constitucionalidad, a riesgo de ser sometido al control de convencionalidad como hizo este Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0190/13.*

*o. Que ¿El Convenio 189 de la OIT versa sobre derechos humanos? Sí. El trabajo constituye un derecho humano y, por consiguiente, las disposiciones del Convenio 189 de la OIT, han podido aplicarse de manera directa e inmediata desde su ratificación.*

*p. Que ¿El Convenio de la OIT es la reunión de sugerencias a los Estados miembros que lo hayan ratificado? No. Contrario a los alegatos del accionante, el Convenio 189 es muy claro en su artículo 21 cuando dispone que dicho instrumento obligará a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Por otro lado, el Convenio emplea de manera recurrente el verbo deber en la forma imperativa futura muy común en las leyes. Dice “deberá”, para denotar que se trata de una orden, no una sugerencia ni un deseo.*

*q. Que ¿El Ministro de Trabajo puede regular la aplicación del Convenio 189? Sí. El Ministro de Trabajo posee la atribución legal para regular la aplicación del Convenio 189 por mandato constitucional. El Convenio 189 es de aplicación directa e inmediata por los órganos del Estado. El Ministerio de Trabajo es el órgano del Estado que representa al Poder Ejecutivo en materia de trabajo y, por lo tanto, el llamado a aplicarlo.*

## **5.2. Opinión de la Procuraduría General de la República**

La Procuraduría General de la República solicita que se declare inadmisibile la acción exponiendo lo siguiente:

*a. Que el accionante es Luis Vilchez Bournigal, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de*

*identidad y electoral número [...], por tanto, conforme al precedente de la Sentencia TC/0345/19, se presume con legitimidad procesal para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.*

*b. Que el accionante ha elaborado una instancia donde básicamente cita textualmente artículos de la Constitución Dominicana, del Código de Trabajo y resoluciones emitidas por el Ministerio de Trabajo, sin justificar en qué medida el acto atacado vulnera derechos y principios establecidos en la Constitución o en todo caso, tampoco motiva en qué medida el acto atacado resulta contrario a las normas citadas, sino que se limita a la simple mención de los textos.*

*c. Que el accionante se limita a citar artículos sin indicar al Tribunal los motivos por los cuales la Resolución impugnada resulta inconstitucional, por lo que incurre en falta de claridad, certeza, precisión, especificidad y pertinencia, lo cual impide el conocimiento de la presente acción.*

## **6. Amicus curiae**

En el presente caso, como *amicus curiae* o amigo del Tribunal, depositaron escrito de opinión el Ministerio de la Mujer, la Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar, la Fundación Friedrich Ebert (FES), la Confederación Nacional de Unidad Sindical, la Confederación Autónoma Sindical Clasista, la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, la Asociación de Trabajadoras del Hogar,

el Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas y la Unión Nacional FENAMUTRA de Trabajadoras del Hogar.

### **6.1. Ministerio de la Mujer**

El Ministerio de la Mujer, en su escrito depositado el dieciocho (18) de enero del año dos mil veintitrés (2023) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, pretende que se declare admisible su intervención y se tomen en cuenta sus argumentos; finalmente, que se rechace la acción de inconstitucionalidad, para lo cual argumenta lo siguiente:

*a. Que el trabajo doméstico remunerado se considera como un sector altamente feminizado, esta situación se explica a través de la división sexual del trabajo como el concepto que demuestra la histórica asignación de tareas realizadas partir de las diferencias sexuales y de género, asignando a los hombres tareas en el ámbito productivo y a las mujeres en el reproductivo.*

*b. Que la falta de regulación del trabajo doméstico remunerado contribuye a la discriminación y vulneración de los derechos reconocidos y protegidos constitucionalmente de las personas trabajadoras domésticas que en su mayoría son mujeres, contribuyendo a las desigualdades de género, impidiendo la autonomía económica de miles de dominicanas que se dedican a este trabajo y limitando los avances que se derivan la formalización del trabajo doméstico y las garantías*

*derivadas, tanto para las personas trabajadoras como para el Estado y la sociedad.*

*c. Que la ratificación del Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (C189) el 2 de agosto de 2013, el Estado dominicano asumió el compromiso de operativizar su aplicación. Esto forma parte del principio de pacta sunt servanda contenido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que obliga a las partes a cumplir con lo pactado de buena fe.*

*d. Que el deber de elevar el ordenamiento jurídico doméstico a los estándares internacionales no sólo se deriva de la ratificación del C189, sino también de otros importantes tratados que la República Dominicana ha ratificado, como la CEDAW, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Belém dó Pará.*

*e. Que la Resolución núm. 14-2022 no contraviene la Constitución, toda vez que esta solo adopta y armoniza las medidas y obligaciones de lo cual el país ya se había comprometido al suscribir y ratificar el Convenio 189 de la Organización de Trabajo (OIT), dotando a las trabajadoras y trabajadores domésticos de derechos de los cuales gozan todos los demás trabajadores, con el fin de volver dicho oficio un oficio digno.*

*f. Que la Resolución núm. 14-2022 reconoce los derechos otorgados a las trabajadoras y trabajadores domésticos en la Ley 16-92, Código de Trabajo Dominicano, en sus Artículos 258 - 265 y hace extensivo a los demás derechos regulados por el Convenio 189 de la Organización de Trabajo (OIT), para equiparar esta clase de trabajadora a los demás trabajadoras y trabajadores.*

*g. Que el Convenio núm. 189 de la OIT fue ratificado por el Estado Dominicano y por tanto, parte de nuestro bloque de constitucionalidad, define «trabajo doméstico» como “el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos”. La Constitución Dominicana, por su parte reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que produce riqueza y bienestar social, e instruye su incorporación en la formulación y ejecución de las políticas públicas y sociales.*

## **6.2. Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar**

La Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar, en su escrito de opinión depositado el dieciocho (18) de enero de dos mil veintitrés (2023) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, pretende que se declare admisible su intervención y que en la decisión que haya que tomar el Tribunal se tome en cuenta la situación de las domesticas para no seguir perpetuando injusticias. Para ello expone lo siguiente:

*a. Que las trabajadoras domésticas se encuentran vulnerabilizadas, esto*

es, se encuentran en vulnerabilidad, debido a la discriminación histórica que las ha afectado, dejándolas como ciudadanas y trabajadoras de segunda categoría, con menos derechos, lo que ha llevado a que sea un trabajo que se desarrolla en condiciones de informalidad; es decir sin respeto a los derechos que la norma laboral garantiza al resto de los asalariados.

b. Que ¿Cómo podemos hablar de dignidad cuando tratamos a las trabajadoras domésticas ciudadanas y trabajadoras de segunda categoría? ¿Acaso, no son personas iguales en dignidad y derechos que las demás personas trabajadoras? ¿Por qué tratarlas de manera desigual perpetuando la discriminación histórica? Al perpetuar un trato desigual, no solo se vulnera la dignidad humana, sino también el derecho a la igualdad, tanto la igualdad de hombres y mujeres como la igualdad de trato entre las trabajadoras domésticas y las demás personas trabajadoras asalariadas.

c. Que el artículo 62.3 de la Constitución reconoce como derechos básicos de los trabajadores “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”. En ese sentido, las trabajadoras remuneradas del hogar deben contar con iguales derechos respecto al resto de las personas asalariadas, y esto implica el derecho a ser incluidas en el sistema de seguridad social al igual que el resto de los asalariados. Así mismo, se debe

garantizar la igualdad de derechos para hombres y mujeres, el cual no se respeta debido a que la gran mayoría de las trabajadoras asalariadas del hogar son mujeres (discriminación indirecta).

d. Que aún cuando se haya abolido la esclavitud y se prohíba en el artículo 41 de la Constitución, en todas sus formas, la esclavitud, la servidumbre, la trata y el tráfico de personas; las malas condiciones laborales del trabajo doméstico que se arrastran hasta el presente tienen su origen en formas arcaicas de explotación laboral. Aun cuando la figura de “trabajadoras con dormida” es cada vez menos frecuente, ésta hace alusión a formas de relación semif feudales, en las cuales hay una dedicación casi total a las demandas de los miembros del hogar empleador, al cual la trabajadora dedica 6 días a la semana, con escasos límites horarios. Por tanto, el trabajo ocupa casi el total de su tiempo y de su vida, sin poder disfrutar de una vida privada.

e. Que el artículo 261 del Código de Trabajo dispone que “el trabajo de los domésticos no se sujeta a ningún horario; pero estos deben gozar, entre dos jornadas, de un reposo ininterrumpido de nueve horas por lo menos”. Los accionantes señalan que como no se sujeta a un horario, no se aplica la jornada máxima de ocho (8) horas diarias y cuarenta y cuatro (44) horas a la semana. ¿Entonces, las trabajadoras domésticas están a la disponibilidad permanente de sus empleadores?.

f. *Que es errónea la interpretación de que las trabajadoras domésticas deben estar al servicio de sus empleadores sin límites objetivos, ya que esto no se espera de otras ocupaciones ni es parte de la normativa y la práctica que rige relaciones laborales modernas. Si, obviamente, la relación entre los empleadores y los trabajadores es una relación desigual, razón por la que el Estado debe proteger a los trabajadores, en el trabajo doméstico, esta relación es mucho más desigual.*

g. *Que resulta ser totalmente falso lo alegado por la parte accionante al indicar que el Ministerio de Trabajo viola el principio de separación de poderes, toda vez que ha sido el mismo legislador que ha otorgado dichas facultades al Ministerio de Trabajo para la emisión de la Resolución núm. 42-2022 de fecha 25 de agosto de 2022. En el contexto actual y por los avances del derecho administrativo y constitucional, debemos ver la separación de poderes en el sentido estructural, y no estrictamente funcional.*

h. *Que la potestad normativa tiene su razón de ser como dice el Tribunal Constitucional, pues si bien la Constitución otorga de manera primigenia esta potestad al presidente de la República, no meno cierto es que la cantidad de actividades a regular desbordaría las actuaciones del primer mandatario y por ello confiere a otras instituciones la facultad de emitir reglamentos, siempre y cuando sea otorgada por la Constitución o la misma ley. Por tanto, en el presente*

*caso se reitera que el Ministerio de Trabajo no usurpa función del legislador, sino más bien se trata de una ejecución de sus funciones normativas legalmente atribuidas por el Poder Legislativo para normar las relaciones laborales, muy especialmente el de la trabajadora doméstica.*

i. *Que la Resolución núm. 14-2022 no realiza modificaciones al Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, como quiere dejar ver la parte accionante. Toda vez que cuando dicho tratado hace referencia al artículo 1 sobre la realización de trabajos profesionales, no se refiere a cumplir o no una jornada de ocho horas, sino más bien al trabajo intelectual que realiza el trabajador y en el escenario donde ejecuta el trabajo mismo. El trabajo del hogar al realizar sus labores en el beneficio de la casa donde se ejecuta, esto es un trabajo doméstico, pues implica realizar labores que implica mantenimiento de una casa que no es de propiedad del trabajador, como ejecutar trabajos en beneficio del empleador y de su núcleo familiar sin fines mercantiles, creación de obras o trabajos intelectuales.*

### **6.3. Fundación Friedrich Ebert (FES)**

La Fundación Friedrich Ebert (FES), en su escrito depositado el dieciocho (18) de enero de dos mil veintitrés (2023) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, solicita que sean tomadas en consideración sus opiniones para la edificación de la solución del caso, para lo cual indica lo siguiente:

a. *Que las trabajadoras domésticas se exponen a jornadas largas de trabajo, sin acceso a la seguridad social o a un adecuado seguro de salud contratos verbales que no se cumplen a cabalidad, con trabas para tomar vacaciones ya que sus empleadores se resisten, con poco tiempo libre que, en un alto porcentaje, usan para hacer trabajo doméstico y tareas de cuidado no remuneradas en sus propios hogares, y expuestas a la desvalorización de su trabajo y al despido sin recibir siquiera el pago de sus derechos adquiridos (por vacaciones y proporción de Navidad).*

b. *Que nuestro ordenamiento constitucional ha sido eficientemente extenso en el reconocimiento del derecho al trabajo a todas las personas, estableciendo que es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado; garantizando expresamente, entre otros: la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres en el ejercicio de este derecho; reconociendo como derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, la libertad sindical y la organización sindical libre y democrática, 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, prohibiendo toda clase de discriminación para acceder al empleo o durante la prestación del servicio; la obligación de empleadores/as de garantizar a sus trabajadores/as condiciones de seguridad, salubridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados; y el derecho a un salario justo y suficiente que le*

*permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales, con especial énfasis aclaratorio de la garantía de pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad.*

c. *Que se observa claramente que la Resolución No. 14-2022 no hace más que concretizar la obligación asumida por el Estado en un Convenio que, como explicamos en el siguiente apartado, es parte del Derecho Interno.*

d. *Que lejos de resultar un acto normativo que contradice la Constitución dominicana, la Resolución No. 14-2022 la realiza, la hace un texto vivo, garantiza la eficacia de los derechos que en dicha Constitución se reconocen, y se materializa e la dignidad y en: la real garantía de los derechos de las mujeres trabajadora domésticas.*

e. *Que la falta de formalización del trabajo doméstico, es considerada una forma de esclavitud moderna, a la que particularmente se exponen las mujeres y niñas que dedican al servicio doméstico, y que sufren sobre explotación laboral, aislamiento, así como, otras formas de abusos y de discriminación.*

f. *Que en materia laboral, este principio no puede ser observado sin analizar conjuntamente el principio pro operario, contenido en el Principio VIII del Código de trabajo.*

*g. Que la Resolución núm. 14-2022 lejos de violar los principios de razonabilidad, de legalidad y de favorabilidad, ha sido dictada justamente dentro del marco de la razón jurídica de esos principios de interpretación constitucional, y con el objeto de proteger, respetar y garantizar derechos humanos y garantías fundamentales para su ejercicio efectivo, y hacer efectivos los compromisos legítimamente asumidos por el Estado dominicano.*

*h. Que no se advierte ni se expone contradicción con el texto constitucional sino que se pretenden cuestionar las atribuciones del Ministerio de Trabajo para dictar la Resolución No. 14-2022, lo que evidencia que más que un conflicto de constitucionalidad, lo que preocupa al accionante es un conflicto de legalidad, para el cual estuvieron a su disposición los mecanismos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo.*

#### **6.4. Confederación Nacional de Unidad Sindical, Confederación Autónoma Sindical Clasista, Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, Asociación de Trabajadoras del Hogar, Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas y Unión Nacional FENAMUTRA de Trabajadoras del Hogar**

La Confederación Nacional de Unidad Sindical, la Confederación Autónoma Sindical Clasista, la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, la Asociación de Trabajadoras del Hogar, el Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas y la Unión Nacional

FENAMUTRA de Trabajadoras del Hogar, en su escrito conjunto depositado el dieciocho (18) de enero del año dos mil veintitrés (2023) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, solicitan que se declare inadmisibile o –en su defecto– se rechace la acción directa de inconstitucional, para lo cual fundamentan lo siguiente:

*a. Que los accionantes no han demostrado la presencia de una contradicción entre el contenido de la Resolución núm. 14-2022, emitida por el Ministerio de Trabajo el 25 de agosto de 2022, sobre “Adopción y Armonización de Medidas Atinentes al Mejoramiento del Cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)” y las disposiciones de la Constitución; sino que se trata de la invocación de una alegada contradicción entre la citada resolución y las disposiciones del Título IV del Código de Trabajo, una norma de jerarquía legislativa.*

*b. Que hemos de inferir que las acciones directas de inconstitucionalidad no deben ser interpuestas con el solo objetivo de atacar los actos administrativos de carácter general que emiten las instituciones gubernamentales, en este caso, el Ministerio de Trabajo. Esto en razón de que corresponde a la jurisdicción ordinaria o especial, según la materia litigiosa, realizar el control de la aplicación de la ley.*

*c. Que la acción directa de inconstitucionalidad debe precisar las razones concretas en las que se fundamenta que las normas denunciadas son*

*contrarias a la Constitución, y no tan solo citar artículos, como lo hace la parte accionante, so pena de inadmisibilidad. En el caso de la especie, la parte accionante, tal como hemos señalado en el punto anterior, se limita a tratar cuestiones de mera legalidad, al solo exponer que la resolución contradice el Código de Trabajo, pero sin exponer el porqué se vulnera la Constitución. Por tanto, la acción directa de inconstitucionalidad carece de claridad, certeza, especificidad y pertinencia.*

*d. Que tanto la Constitución como las leyes otorgan poderes normativos a ciertos órganos y entes del Estado con el fin de regular el sector al que están dirigidos. En el caso del Ministerio de Trabajo su función administrativa va dirigida a los empleadores y trabajadores del sector privado. El Código de Trabajo le otorga a dicho ministerio el estatus de la institución del Poder Ejecutivo y más alta autoridad administrativa para mantener, no solo la relación laboral, sino también la producción en la República Dominicana.*

*e. Que la potestad reglamentaria tiene su razón de ser como dice el Tribunal Constitucional, pues si bien la Constitución otorga de manera primigenia esta potestad al presidente de la República, no menos cierto es que la cantidad de actividades a regular desbordaría las actuaciones del primer mandatario y, por ello, confiere a otras instituciones la facultad de emitir reglamentos, siempre y cuando sea otorgada por la Constitución*

*o la misma ley. Por tanto, en el presente caso no existe una usurpación de funciones por parte del Ministerio de Trabajo, sino más bien se trata de una ejecución de sus funciones normativas legalmente atribuidas.*

*f. Que la Resolución núm. 14-2022 en ningún momento vulnera la Constitución de la República Dominicana. Es más, podríamos decir que dicha norma protege a las personas vulnerables que acceden al trabajo doméstico por necesidad y regula de una manera adecuada en beneficio de sus derechos fundamentales con fiel respeto del ordenamiento jurídico dominicano. Es importante recordar que las trabajadoras domésticas constituyen una parte considerable de la fuerza de trabajo a nivel nacional y se encuentran entre los grupos de trabajadores más vulnerables. Debemos señalar que la dignidad humana debe ser respetada y protegida, tal y como lo busca la resolución objeto de la presente acción en inconstitucionalidad.*

## **7. Prueba documental**

En el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad constan depositados los siguientes documentos:

1. Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



2. Resolución núm. 104-13, que aprueba el Convenio núm. 189, sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, adoptado en Ginebra, por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, emitida por el Congreso Nacional el dos (2) de agosto del año dos mil trece (2013), G.O. núm. 10721.

### **8. Celebración de audiencia pública**

El Tribunal Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el viernes (17) de febrero del año dos mil veintitrés (2023); el expediente quedó en estado de fallo.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **9. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución Política del Estado; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

La propia Constitución dispone, en su artículo 185.1, que el Tribunal

Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

### **10. Legitimación activa o calidad del accionante**

a. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone:

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

De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece: La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

b. En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este tribunal constitucional es de criterio que

(...) la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

[Véase Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)]

c. Este tribunal constitucional considera que el señor Luis Vilchez Bourignal tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que ostenta la nacionalidad dominicana. Igualmente,

consideramos que dicho señor se encuentra en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario.

## II. Intervención del *Amicus Curiae*

a. El Ministerio de la Mujer, la Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar, la Fundación Friedrich Ebert (FES), la Confederación Nacional de Unidad Sindical, la Confederación Autónoma Sindical Clasista, la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, la Asociación de Trabajadoras del Hogar, el Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas y la Unión Nacional FENAMUTRA de Trabajadoras del Hogar depositaron en la Secretaría del Tribunal Constitucional diversas opiniones en relación con la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

b. En este sentido, en las acciones en inconstitucionalidad solo se permiten dos clases de participantes: los *amicus curiae* y los intervinientes (voluntarios o forzosos). Atendiendo al objeto de la opinión, estamos ante un *amicus curiae*.

c. Para este tipo de participantes, el artículo 24 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional indica que el *amicus curiae* se realiza mediante escrito motivado a ser depositado dentro de los quince (15) días calendarios, contados a partir de la publicación de la referencia del expediente. En efecto, dicho texto establece lo siguiente:

*Artículo 24. Plazos: En la acción directa de inconstitucionalidad, el amicus curiae debe depositar su escrito en la Secretaría del Tribunal Constitucional en un plazo de quince (15) días calendarios contados a partir de la publicación del extracto de la acción en el portal de la institución; y de cinco (5) días calendarios, en los casos de control preventivo de los tratados internacionales y de los recursos de revisión constitucional de amparo sobre derechos colectivos y difusos, a partir de la publicación de la referencia del expediente en el portal del Tribunal. Si el escrito del amicus curiae es presentado después de vencido el plazo, no será tomado en consideración.*

d. Resulta que el extracto de la acción fue publicado en el portal del Tribunal Constitucional el tres (3) de enero de dos mil veintitrés (2023), mientras que todos los escritos fueron depositados el dieciocho (18) de enero de dos mil veintitrés (2023), es decir, dentro del referido plazo de quince (15) días calendario, por lo que, las mismas se admite en la presente acción de inconstitucionalidad.

## **12. Sobre las solicitudes de inadmisibilidad**

a. Antes de avocarse a las consideraciones de fondo, es de rigor que este tribunal constitucional se refiera a los medios de inadmisión que le han planteado respecto a la presente acción directa de inconstitucionalidad. Particularmente, se alegan dos medios de inadmisión:

1. Que el escrito de interposición de la acción de inconstitucionalidad no cumple con las formalidades requeridas en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, relativo a la motivación de las alegadas vulneraciones en que incurre la norma cuestionada.

2. Que los alegatos de la parte accionante plantean un conflicto entre leyes y no constitucional, por lo que no corresponde ser conocida mediante la acción de inconstitucionalidad.

b. En relación con el primer medio de inadmisión, el Ministerio de Trabajo argumenta que la parte accionante no satisface en su acto introductorio las condiciones de forma requeridas por la Ley núm. 137-11 –como tampoco los criterios desarrollados por este tribunal sobre la admisibilidad de la acción– argumentando que:

*Conforme a este Tribunal Constitucional, toda acción directa de inconstitucional debe cumplir con un mínimo argumentativa que permita identificar las alegadas infracciones inconstitucionales y cómo se producen. Esta es una obligación ineludible a cargo del accionante de realizar un adecuado juicio de confrontación preciso y directo que demuestre que exista una relación causal entre lo cuestionado y lo dispuesto constitucionalmente o que al menos ponga en condiciones a este tribunal a realizar el juicio de constitucionalidad ante argumentos indirectos, abstractos, vagos e indeterminados por el accionante».*

c. Del mismo modo, la Procuraduría General de la República sostiene que el acto introductorio del accionante no satisface las exigencias argumentativas, señalando que:

*El accionante ha elaborado una instancia donde básicamente cita textualmente artículos de la Constitución Dominicana, del Código de Trabajo y resoluciones emitidas por el Ministerio de Trabajo, sin justificar en qué medida el acto atacado vulnera derechos y principios establecidos en la Constitución o en todo caso, tampoco motiva en qué medida el acto atacado resulta contrario a las normas citadas, sino que se limita a la simple mención de los textos.*

*En el caso que nos ocupa, el accionante se limita a citar artículos sin indicar al Tribunal los motivos por los cuales la Resolución impugnada resulta inconstitucional, por lo que incurre en falta de claridad, certeza, precisión, especificidad y pertinencia, lo cual impide el conocimiento de la presente acción. Procede en consecuencia declarar su inadmisibilidad pues su alegato carece de los requisitos mínimos de exigibilidad de toda acción directa de inconstitucionalidad.*

d. Al respecto, el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 establece: Acto Introductorio. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

e. Sobre el particular, esta sede constitucional ha realizado algunas precisiones sobre la claridad, certeza, especificidad y pertinencia que debe exhibir toda acción directa de inconstitucional, conforme a la Sentencia núm. TC/0150/13, del doce (12) de septiembre del año dos mil trece (2013), que dictó lo siguiente:

*9.3. Es decir, que todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infr constitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:*

- Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos;*
- Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infr constitucional objetada;*
- Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República;*
- Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.*

f. En cuanto a la argumentación del acto introductorio, este colegiado ha comprobado que sí se satisfacen las condiciones descritas anteriormente, en la medida en que el accionante detalla –en términos claros y precisos– los argumentos en que basa la alegada infracción constitucional (los artículos 4, 6, 26 y 62.7 de la Constitución) sobre

la norma infraconstitucional objetada, la Resolución núm. 14-2022, emitida por el Ministerio de Trabajo.

g. En relación con el segundo medio de inadmisión, el Ministro de Trabajo alega lo siguiente:

*En el presente caso, tanto en el primer y segundo medio de inconstitucionalidad, se puede observar que los accionantes fallan en presentar un juicio de confrontación para colocar en condiciones al Tribunal Constitucional para juzgar el asunto. Los planteamientos de los accionantes se refieren a la incompatibilidad directa e inmediata con el Código de Trabajo, es decir, la Ley 16-92, no así en relación con las disposiciones constitucionales (Vid. Pág. 5). A esto se adhiere las meras transcripciones de disposiciones legales de disposiciones de la Constitución que es irrelevante para el caso y de disposiciones del Convenio 189 de la Organización Internacional de Trabajo (Vid. Págs. 4-7).*

h. En esa misma línea, la Confederación Nacional de Unidad Sindical, la Confederación Autónoma Sindical Clasista, la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, la Asociación de Trabajadoras del Hogar, el Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas y la Unión Nacional FENAMUTRA de Trabajadoras del Hogar, sostienen que

*[L]as acciones directas de inconstitucionalidad no deben ser interpuestas con el solo objetivo de atacar los*

*actos administrativos de carácter general que emiten las instituciones gubernamentales, en este caso, el Ministerio de Trabajo. Esto en razón de que corresponde a la jurisdicción ordinaria o especial, según la materia litigiosa, realizar el control de la aplicación de la ley.*

*En el caso de la especie, la parte accionante, tal como hemos señalado en el punto anterior, se limita a tratar cuestiones de mera legalidad, al solo exponer que la resolución contradice el Código de Trabajo, pero sin exponer el porqué se vulnera la Constitución. Por tanto, la acción directa de inconstitucionalidad carece de claridad, certeza, especificidad y pertinencia.*

i. Asimismo, la Fundación Friedrich Ebert (FES) sostiene que la presente acción no es un conflicto de constitucionalidad, arguyendo que:

*En el caso que ocupa a este Tribunal Constitucional, de la instancia con que se le apodera, no se advierte ni se expone contradicción con el texto constitucional sino que se pretenden cuestionar las atribuciones del Ministerio de Trabajo para dictar la Resolución No. 14-2022, lo que evidencia que más que un conflicto de constitucionalidad, lo que preocupa al accionante es un conflicto de legalidad, para el cual estuvieron a su disposición los mecanismos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo.*

j. En la lectura del escrito de interposición de la acción de inconstitucionalidad, este tribunal constitucional

ha observado que la parte accionante invoca tanto violaciones constitucionales como legales. En este sentido, en relación con las primeras –alegadas violaciones constitucionales– el Tribunal las conocerá en el acápite siguiente, mientras que las imputaciones de alegadas contradicciones de naturaleza legal entre la Resolución núm. 14-2022 y el Código de Trabajo, no serán conocidas, en razón de que es precedente constante de esta jurisdicción el hecho de que el control de la legalidad ha de ser dirimido ante las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello y no ante esta jurisdicción constitucional.

k. En este sentido, debemos reiterar que las violaciones cometidas por una resolución o acto administrativo a las leyes deben ser perseguidas ante la jurisdicción contencioso administrativa, en razón de que estaríamos frente a una ilegalidad y no ante una inconstitucionalidad, como requieren los procesos de constitucionalidad que nos ocupan. En tal sentido, los aspectos de mera legalidad o nulidad con base en contradicción con las leyes escapan al ámbito constitucional; esto así, porque el control de constitucionalidad requiere una contradicción directa de la norma con la Constitución.

l. Ciertamente, así lo ha expresado esta sede constitucional en casos análogos, como la Sentencia TC/0013/12, del diez (10) de mayo del año dos mil doce (2012), en los siguientes términos:

*7.2. En este sentido cabe precisar que en la presente acción directa en*

*inconstitucionalidad, la parte impugnante se ha limitado a hacer simples alegaciones de “contrariedad al derecho” que son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal. Cabe recordar que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello.*

m. Igualmente, en la Sentencia TC/0201/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), este tribunal constitucional estableció lo siguiente:

*10.14. En ese sentido, si en la producción de una resolución o acto administrativo no se cumple con algunas de las normas establecidas por las leyes que rigen la forma de producción de tales actos, necesariamente estaremos hablando de actos o resoluciones ilegales y no inconstitucionales. En el caso específico que nos ocupa, en el que la alegada violación al derecho de audiencia no se erige como violación al debido proceso, tal como hemos establecido, la aducida inobservancia de la publicación de la norma antes de su emisión constituiría una violación a la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, y debe ser la jurisdicción contencioso-administrativa la que decida sobre el recurso por ilegalidad que pudiera plantearse.*

*10.19. En lo que tiene que ver con la alegada violación del artículo 40.15 de la Constitución, debe ser dicho*

*lo siguiente: en virtud de la propia Constitución, la moneda y la banca están sometidos a un régimen legal; por tanto, la nulidad de cualquier acto administrativo que desconozca dicho régimen legal, adoptando decisiones y medidas que contradigan sus disposiciones, debe ser perseguida por ante los tribunales contenciosos administrativos y no por ante el Tribunal Constitucional. En el caso ocurrente lo que se plantea es una alegada contradicción de la norma con la Ley Monetaria y Financiera y no una contradicción directa de la norma con la Constitución. En tal sentido, en concordancia con el criterio anteriormente vertido, el conocimiento de la supuesta ilegalidad no es competencia de este tribunal.*<sup>1</sup>

n. En consecuencia, este tribunal constitucional procederá a declarar inadmisibles los alegatos del accionante concernientes a la alegada violación de la Resolución núm. 14-2022 al Código de Trabajo, al tratarse de una situación sujeta al control de legalidad administrativa, cuya competencia corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa, conforme al artículo 165.2 de la Constitución, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

### **13. Sobre la acción de inconstitucionalidad**

a. En el presente caso, la accionante solicita que la Resolución núm. 14-2022,

sobre adopción y armonización de al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), sea expulsada de nuestro ordenamiento jurídico, por considerar que el texto de dicha resolución viola el principio de separación de poderes establecido en los artículos 4 y 6 de la Constitución, así como el principio de legalidad y el artículo 62.7 de la Carta Magna. En los párrafos que siguen analizaremos los argumentos invocados para justificar las referidas infracciones inconstitucionales.

b. En primer lugar, este tribunal constitucional quiere indicar que responderá los alegatos de violación al principio de separación de poderes y de legalidad, así como la alegada violación al artículo 62 de la Constitución de forma conjunta por su estrecha vinculación.

c. En este sentido, resulta que la parte accionante indica –en relación a las alegadas vulneraciones– lo siguiente:

*la resolución No. 14-2022 modifica varias disposiciones concernientes al trabajo doméstico contenidas en los Art. 258-265 del Código de Trabajo, como es el caso de la jornada, salario y las vacaciones; contrario a lo que pueda creer nuestro Ministro, sus resoluciones no pueden modificar o alterar disposiciones de leyes especiales como lo son el Código de Trabajo. Estas modificaciones realizadas violan la separación de los Poderes del Estado, consagrados en*

---

<sup>1</sup> Negritas nuestras.

los artículos 4 y 6, así como el 62 de nuestra Constitución.

*Estos casos dejan claro que el Ministro de Trabajo ha incurrido en atribuirse funciones o poderes que no le corresponden, violentando la Separación de los Poderes del Estado y las condiciones de los contratos de trabajo de hoy accionante con respecto a su empleado domestico sin que lo mismo esté amparada en una disposición legal que le haya permitido al Ministro de Trabajo emitir su resolución. Lo que justifica que se declare la nulidad de la resolución 14-2022 de fecha 25 de agosto del 2022 del Ministro de Trabajo».*

*El Art. 421 del Código de Trabajo claramente establece que dentro de sus funciones no se encuentra dictar medidas o resoluciones que modifiquen disposiciones del Código de Trabajo, únicamente permite que sus resoluciones puedan servir para facilitar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos existentes, no confiriéndole actuaciones que le pertenecen al Poder Legislativo para crear disposiciones que modifiquen las establecidas en nuestro Código de Trabajo”.*

*El Ministro de Trabajo al momento de dar esta resolución se apoderó de una atribución que no le corresponde y que no le ha sido conferida ni por nuestra Carta Magna ni por ley alguna. (...) Como puede observarse, esta disposición del Código de Trabajo no le da facultad al Ministro de Trabajo para dictar una resolución que modifique una ley superior como es el caso del Código de Trabajo, solo*

*le da facultad para establecer normas que colaboren en la aplicación de las disposiciones contenidas en el Código de Trabajo, no para modificar el mismo. Se trata de una atribución que únicamente le corresponde al Poder Legislativo».*

*El Ministro de Trabajo quiere esconder la mala práctica ejercida a través de su resolución en que la misma trata de un tema de política pública o de oportunidad o conveniencia... ¿pero acaso esto es una excusa para poner en práctica el irrespeto a la Constitución y a los Poderes del Estado? Es por esto que el Tribunal Constitucional, como foro jurídico, debe velar de que la Constitución sea observada por absolutamente todo funcionario, no dándole la espalda a quienes pretenden establecer políticas o disposiciones que modifiquen leyes a su voluntad y antojo, sin darle su verdadero y correcto curso: el de ser conocido por el Poder correspondiente, es decir, el Poder Legislativo.*

d. Sobre la referida acción de inconstitucionalidad el Ministerio de Trabajo expuso en su escrito de defensa lo siguiente:

*no ha sido el Ministro de Trabajo quien ha modificado el Código de Trabajo en lo relativo al trabajo doméstico. El Ministro de Trabajo aplica las disposiciones del convenio atendiendo al principio de favorabilidad e interdependencia entre las normas ordinarias y las normas que forman parte del bloque que debe gobernar la actuación de los poderes públicos.*



*Que las disposiciones del Convenio núm. 189 de la OIT «son de carácter obligatorio para los Estados miembros que lo hayan ratificado y es el Ministro de Trabajo quien tiene la obligación, el mandato constitucional de aplicarlo de manera inmediata y directa tal y como establece el precitado artículo 74.3 de la Constitución de la República por medio de lo previsto en el Código de Tratado en vista de que se trata de “leyes” aunque son normas supranacionales que está a cargo de ser implementadas en virtud del artículo 421 del Código de Trabajo».*

*Que el artículo 421 del Código de Trabajo «establece que el ministro podrá dictar providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos».*

e. Como se observa, la parte accionante indica que el Ministro de Trabajo, al dictar la resolución objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, invadió competencias conferidas por la Constitución de forma expresa a otro órgano del Estado, particularmente, al Congreso de la República, por lo que, incurrió en violación al artículo 4 y 6 de nuestra Carta Magna.

f. En este sentido, resulta que el artículo 4 de la Constitución establece —en relación con la separación de poderes— lo siguiente:

**Gobierno de la Nación y separación de poderes.** *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.*

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

g. Sobre el principio de separación de poderes y su correspondiente sistema de pesos y contrapesos, este tribunal constitucional mediante la Sentencia TC/0044/22, del once (11) de febrero de dos mil veintidós (2022) indicó lo siguiente:

*11.10.5. La preservación del principio de separación del poder viene acompañada de ciertas prohibiciones a los poderes públicos y órganos constitucionales en el desarrollo de sus facultades que emanan del esquema kelseniano sobre la división de funciones adoptado en nuestra Carta Política. Tales prohibiciones, conforme a la jurisprudencia constitucional mexicana —acogida por este colegiado en la Sentencia TC/0001/15, del veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015)— son:*

[L]a no intromisión, la no dependencia, y la no subordinación de cualquiera de los órganos o poderes con respecto a los otros. “La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no solo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que prescribe” (Suprema Corte de Justicia de México. Tesis jurisprudencial P./J. 81/2004 del 31 de agosto de 2004). Estos tres conceptos son en realidad grados de uno mismo. Así, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y,

por la misma razón, la dependencia excluye la subordinación.

11.10.6. La exigencia de un sistema de equilibrios y distribución del poder con impetuosas prohibiciones como las antedichas –en nuestro ordenamiento jurídico actual– supone un requisito insoslayable para la subsistencia de la libertad dentro del Estado social y democrático de derecho proclamado por el artículo 7 de la Constitución dominicana; toda vez que separando estas funciones básicas del Estado, con límites recíprocos y sin intromisiones innecesarias, es que puede concretizarse la garantía de las prerrogativas –derechos y libertades fundamentales– constitucionalmente reconocidas y conseguirse un palpable margen de restricción al poder para prevenir arbitrariedades e ilegalidades en su ejercicio.

11.10.7. Ahora bien, como ha señalado el Tribunal Constitucional del Perú, la separación del poder no es absoluta en tanto que los principios de colaboración y corrección funcional postulan por el desarrollo de las competencias de cada poder sin injerencias, pero complementándose para priorizar en su quehacer la supremacía jurídica de la Constitución. De ahí que nuestro homólogo peruano afirmase que el principio de separación de poderes no sólo resulta un parámetro del Estado destinado a distribuir atribuciones y competencias a cada poder que lo conforma, sino que, de acuerdo con su evolución, actualmente también implica la colaboración entre cada uno de ellos en

búsqueda de un mejor y eficaz ejercicio de sus funciones.<sup>2</sup>

h. Por su parte, el principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución, el cual establece: *A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.*

i. Debemos destacar que este tribunal constitucional ha indicado que:

*el principio de legalidad se ha apoyado no sólo en la concepción tradicional de la supremacía de la ley, sino, además, en el principio de la seguridad jurídica; en tal sentido, no existe seguridad jurídica si la autoridad no está subordinada a la regla de derecho, tal y como dispone el referido Art. 138.2 de la Constitución*<sup>3</sup>.

j. Igualmente,

*el principio de legalidad es uno de los principios pilares del estado constitucional de derecho, de la seguridad jurídica, del cual no están exentos los poderes públicos, y que su finalidad es que las personas tengan, de antemano, conocimiento de cómo deben conducirse, qué pueden o no hacer, cuál será la consecuencia de su acción u omisión y a qué se van a enfrentar*

*en caso de no actuar conforme a un determinado precepto legal, pues la ley, al acordar una pena, tiene como propósito evitar lesiones de derecho, por acogerse la amenaza que entraña el anunciado castigo*<sup>4</sup>.

k. En este sentido, se hace necesaria la evaluación de las facultades o potestades que la Constitución pone en manos de los involucrados—en relación al tema de derecho al trabajo—, con la finalidad de determinar si el Ministro de Trabajo invadió esferas salvaguardadas u otorgadas a otro órgano del Estado. Esto así, porque son nulos los actos de autoridad usurpada, tal y como lo ha expuesto este tribunal constitucional, en los términos siguientes:

*12.2.6. El Tribunal recuerda que en virtud de lo establecido en el artículo 73 constitucional, “son nulos de pleno de 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 o requisición de fuerza armada”. Sin lugar a dudas, este artículo es consecuencia del principio de separación de los poderes del Estado, que busca someter la actuación de los mismos a los principios, normas y valores de la Constitución y las leyes, garantizando así la preservación del Estado de derecho frente a cualquier tentativa de lesionarlo o desconocerlo. [Sentencia TC/0205/20, del*

2 Resaltado nuestro.

3 Sentencia TC/0032/12, del quince (15) e agosto de dos mil doce (2012)

4 Sentencia TC/0667/16, del catorce (14) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)]

l. Resulta que el referido artículo 62.7 de la Constitución –que alega la parte accionante ha sido violado por la resolución impugnada– establece lo siguiente:

*Artículo 62.- Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia:*

*7) La ley dispondrá, según lo requiera el interés general, las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los salarios mínimos y sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio y cualquier otra modalidad del trabajo humano. El Estado facilitará los medios a su alcance para que las y los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor;<sup>5</sup>*

m. Por su parte, según la parte accionada, su facultad de dictar este tipo de resoluciones nace del artículo 421 del Código de Trabajo, texto según el cual,

*El Secretario de Estado de Trabajo usará de las prerrogativas de su autoridad, dictando las providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos, y manteniendo la vigilancia necesaria para que los empleados de su dependencia cumplan las obligaciones que les corresponden.*

n. A partir de lo anterior se hace necesario evaluar si la Resolución núm. 14-2022 que ocupa nuestra atención dispone aspectos que la Constitución consagra directamente a la ley –como alega el accionante– o si, por el contrario, se trata de simples providencias que mejoran la aplicación de la ley que regula la materia –como invoca el accionado.

o. En el estudio de la resolución impugnada, hemos podido verificar que esta regula aspectos como las jornadas de trabajo, las vacaciones, las formas de pago y de contrato, así como regulaciones especiales del trabajo de los domésticos; es decir, que no nos encontramos ante una resolución que mejore las providencias establecidas en la ley especial, sino ante verdaderas modificaciones al régimen instaurado en el título IV relativo al trabajo de los domésticos, artículos 258 hasta 265 del Código de Trabajo. En este sentido, la referida resolución invade los campos que el constituyente ha establecido con reserva de ley, atendiendo a lo

---

5 Negritas nuestras.

establecido en el indicado artículo 62, numeral 7 de la Constitución.

p. En este punto, debemos indicar que los reglamentos y resoluciones se encuentran subordinados a la ley, es decir, que la facultad del ministro de Trabajo se encuentra subordinada a la normativa legal adoptada e instaurada por el legislador, tal y como lo indica de forma expresa el texto constitucional anteriormente citado, es decir, que la facultad que le asiste se limita a emitir disposiciones residuales y – como explicamos– subordinadas.

q. Igualmente, las regulaciones establecidas mediante la resolución modificaron aspectos neurálgicos de las estipulaciones que hizo el legislador, cuestión que no es posible hacer mediante este tipo de normas. En este sentido, este tribunal constitucional ha aseverado que

*(...) las normas reglamentarias, al no tener rango de ley, están afectadas por el principio de jerarquía normativa que las subordina, precisamente, a la ley, dado que el reglamento es secundario, subalterno, inferior y complementario de las leyes, por cuanto es un producto de la administración, a diferencia de la ley que se legitima en la voluntad popular”.*<sup>6</sup>

r. En dicha Sentencia TC/0032/12 el Tribunal Constitucional también afirmó que:

*7.3 Esta subordinación del reglamento a la ley se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ella. Por tanto, “el reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta”.*<sup>7</sup>

s. En definitiva, lo que establece el tribunal en dicha decisión –y reafirmamos en la presente sentencia– es que una resolución no puede modificar los aspectos consagrados en la ley, máxime de una ley especial como lo es el Código de Trabajo. Esto así, porque todo reglamento o resolución debe limitar su contenido a lo que ordena el contenido de la ley; sin embargo, este no debe ni puede crear nuevas situaciones que no hayan sido previstas en los textos legales.

t. Cabe destacar que la violación al principio de legalidad o reserva de ley, así como a la correspondiente subordinación de los reglamentos a la ley conlleva –asimismo– una vulneración a la seguridad jurídica. Esto así, en razón de que el contenido del reglamento

6 Sentencia, TC/0032/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012).

7 Negritas nuestras.

va en contra del contenido legalmente instaurado. Sobre este particular, este tribunal en la Sentencia TC/0601/18 expuso lo siguiente:

*12.9. Por otra parte, debemos puntualizar que el principio de seguridad jurídica en lo concerniente a la subordinación que deben tener los reglamentos en relación con la ley de donde dimanar, se ve violentado por la norma impugnada en inconstitucionalidad, en razón de que su contenido va en contraposición del régimen regulatorio de las concesiones de explotación minera que ha sido establecido en la Ley núm. 146-71, Minera de la República Dominicana del cuatro (4) de junio de mil novecientos setenta y uno (1971), y reglamentada por el presidente de la República mediante el Decreto núm. 207-98, emitido el tres (3) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998) para la aplicación de la Ley núm. 146.*

*12.11. En lo atinente a la subordinación que debe existir entre la Ley y el reglamento, este tribunal ha señalado en su Sentencia TC/0032/12 que: 7.6 La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de aplicación. A excepción del poder reglamentario autónomo, no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley,*

*y se funde precisamente en ella para proveer en forma general y abstracta en lo necesario a la aplicación de dicha ley a los casos concretos que surjan.*

*12.12. Acorde con lo antes citado, se hace necesario aplicar los efectos vinculantes del tipo horizontal de los precedentes antes citado, por cuanto el mismo vincula también al Tribunal Constitucional, por lo que se procederá a declarar la inconstitucionalidad de la Resolución núm. R-MEM-REG-048-2017, que establece el régimen concesional de las explotaciones mineras en la República Dominicana, dictada por el Ministerio de Energía y Minas el trece (13) de octubre de dos mil diecisiete (2017), por vulnerar a los principios de legalidad, subordinación reglamentaria y seguridad jurídica dispuestos, respectivamente, en los artículos 40.15, 128.1.b y 138.2 de la Constitución.*

*u. Asimismo, en la Sentencia TC/0304/20, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020) este tribunal consideró inconstitucional la norma, al entender que la resolución cuestionada es inconstitucional, en la medida que viola el principio de seguridad jurídica, pues la garantía de estabilidad del sistema jurídico descansa en el respecto a las normas establecidas. La resolución cuestionada viola, igualmente, el principio de legalidad o de reserva de ley.*

*v. Lo anterior implica que la resolución objeto de inconstitucionalidad*

incurrió en una afrenta —como dijimos anteriormente— al principio de separación de poderes, al de legalidad y al de seguridad jurídico consagrados por nuestra Carta Magna, al usurpar las funciones del legislador.

w. Hay un aspecto que este tribunal constitucional no puede dejar de responder y es que el ministro de Trabajo alega que la facultad para dictar la resolución objeto de inconstitucionalidad proviene del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En efecto, dicho ministro invoca lo siguiente:

Que las disposiciones del Convenio núm. 189 de la OIT

*son de carácter obligatorio para los Estados miembros que lo hayan ratificado y es el Ministro de Trabajo quien tiene la obligación, el mandato constitucional de aplicarlo de manera inmediata y directa tal y como establece el precitado artículo 74.3 de la Constitución de la República por medio de lo previsto en el Código de Trabajo en vista de que se trata de “leyes” aunque son normas supranacionales que está a cargo de ser implementadas en virtud del artículo 421 del Código de Trabajo».*

Que la aplicación del Convenio 189 por parte del Ministerio de Trabajo, como órgano del Estado y representante del Poder Ejecutivo en materia de trabajo es un mandato constitucional y su no implementación implicaría una violación no solo a la propia ley, por igual a la propia Constitución.

x. Al respecto, la parte accionante indica lo siguiente:

*El Ministro de Trabajo quiere esconder la mala práctica ejercida a través de su resolución en que la misma trata de un tema de política pública o de oportunidad o conveniencia... ¿pero acaso esto es una excusa para poner en práctica el irrespeto a la Constitución y a los Poderes del Estado? Es por esto que el Tribunal Constitucional, como foro jurídico, debe velar de que la Constitución sea observada por absolutamente todo funcionario, no dándole la espalda a quienes pretenden establecer políticas o disposiciones que modifiquen leyes a su voluntad y antojo, sin darle su verdadero y correcto curso: el de ser conocido por el Poder correspondiente, es decir, el Poder Legislativo.*

*Estos convenios anteriormente indicados no le dan facultad al Ministro para cambiar la edad establecida en el Código de Trabajo para trabajos declarados como peligrosos (en nuestro país, para personas mayores de 16 años). Estos convenios de la OIT tampoco establecen o sugieren una jornada de 8 horas diarias y 44 horas semanales para trabajos considerados como peligrosos o insalubres. Lo que sí hacen estos convenios, en especial el 189 de la OIT sobre trabajos domésticos, es establecer, como bien lo hace en su Art. 19, que el convenio no puede afectar o modificar aquellas disposiciones que sean más favorables para los trabajadores domésticos establecidas en otros convenios de trabajo ratificados, de*

*lo que se sobreentiende que lo mismo aplica cuando la legislación nacional es más favorable. Debe observarse por igual que el Principio VIII del Código de Trabajo también es garante de que se aplique la norma más favorable para el trabajador en caso de concurrencia de varias normas legales o convencionales.*

y. Lo primero que queremos indicar es que el referido Convenio 189 se encuentra incorporado al derecho interno, en razón de que agotó los trámites pertinentes para su incorporación, para lo cual fue dictada la Resolución núm. 104-13, emitida por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo el treinta (30) de julio de dos mil trece (2013), que ratifica el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, dos mil once (2011). Dicho convenio fue registrado ante la OIT dos años después en el dos mil quince (2015), y su entrada en vigor ocurrió el quince (15) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

z. Este tribunal constitucional ha observado —en el estudio del acuerdo citado— que este se circunscribe a realizar una serie de recomendaciones que deben ser formalizadas por el Estado a través de los mecanismos que regula el derecho interno. En efecto, en gran parte de su articulado dicho acuerdo utiliza las frases siguientes: *deberán adoptar las medidas, de conformidad con la legislación*”, “*en la legislación nacional se deberá disponer, en conformidad con la legislación y la práctica*

*nacionales, deberá hacer consultas, incluso el artículo 18 de dicho Convenio 189 establece lo siguiente:*

*Todo Miembro, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, deberá poner en práctica las disposiciones del presente Convenio por medio de la legislación y de convenios colectivos o de otras medidas adicionales acordes con la práctica nacional, extendiendo o adaptando medidas existentes a fin de aplicarlas también a los trabajadores domésticos o elaborando medidas específicas para este sector, según proceda.<sup>8</sup>*

aa. Lo anterior quiere decir que dicho acuerdo o tratado no puede autoejecutarse o aplicarse directamente —como si lo han hecho otros al disponer normas directas y autoejecutables<sup>9</sup>—, sino que requiere de acción por parte del Estado miembro. Sin embargo, esto no implica que el ministro de Trabajo puede apropiarse de dicha necesidad de acción por parte del Estado —máxime ante la necesidad de modificación de la ley especial que rige la materia—. Esto así, porque la Constitución y las leyes indican los mecanismos y formas en que han de realizarse dichas

<sup>8</sup> Negritas nuestras.

<sup>9</sup> Tenemos el caso del Convenio núm. 183 sobre la Protección a la Maternidad, adoptada por la Organización de Trabajo (OIT) en Ginebra en el año dos mil (2000), la cual fue aprobada por el Congreso Nacional de la República Dominicana mediante la Resolución núm. 211-14, acuerdo que en su artículo 4 indica que toda mujer tendrá derecho a una licencia de maternidad de al menos catorce (14) semanas.



modificaciones o incorporación normativa requerida por el acuerdo.

bb. Lo que queremos indicar es que la adopción de las medidas que indica el acuerdo no puede ser realizada por cualquier entidad gubernamental o del Estado, sino que debe seguir los parámetros legales, pero –sobre todo– constitucionales. Esto implica que no guarda razón el ministro de Trabajo cuando indica que el acuerdo le otorga facultades para dictar una resolución que –como ya explicamos anteriormente– no solo modifica aspectos de la ley de trabajo, sino que están expresamente reservadas al legislador y que, en consecuencia, implican una violación al principio de separación de poderes, al de legalidad o reserva de ley y al de seguridad jurídica consagrados en la Constitución.

cc. Cabe destacar que el *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo* establece en su artículo 30, página 21, lo siguiente:

#### ***Incorporación al derecho interno***

*30. En virtud de las disposiciones constitucionales de ciertos países, los convenios ratificados adquieren fuerza de ley nacional. Incluso en tales casos, es necesario tomar medidas adicionales:*

*a) para eliminar cualquier contradicción entre las disposiciones del convenio y la legislación y la práctica nacionales preexistentes;*

*b) para dar efecto a las disposiciones del convenio que no son de cumplimiento automático (por ejemplo, las que requieren que ciertos asuntos vengan regidos por la legislación nacional o decididos por las autoridades competentes, o que exigen la adopción de medidas administrativas especiales);*

*c) para imponer sanciones en los casos apropiados;*

*d) para tener la seguridad de que a todas las autoridades y personas interesadas (empleadores, trabajadores, servicios de inspección del trabajo, tribunales, autoridades administrativas, etc.) les consta la incorporación del convenio al derecho interno y, en caso necesario, para dar orientaciones*

dd. Como se observa, el manual de procedimientos citado señala que las disposiciones que no son de cumplimiento automático requieren de una adaptación de la legislación interna, la cual –repetimos– no puede hacerse si no es de manera conforme al principio de legalidad que indica la Constitución, en este caso, la facultad de adaptación corresponde al Congreso Nacional.

ee. Sobre este particular, este tribunal constitucional en la Sentencia TC/0563/15, del cuatro (4) de diciembre de dos mil quince (2015) estableció, en relación con el convenio que nos ocupa, lo siguiente:

*10.8.3. Cabe destacar que el Convenio 189 fue ratificado por nuestro*

*país el 15 mayo de 2015 y su entrada en vigor está prevista para el 15 mayo del próximo año 2016, por lo que es a partir de esa fecha que tendrá eficacia en el ordenamiento jurídico dominicano, en conjunción con las normas laborales nacionales que serán readecuadas en la medida que sus disposiciones lo requieran.*<sup>10</sup>

ff. Finalmente, el Tribunal Constitucional reconoce que el acuerdo 189 de la OIT ha sido incorporado al derecho interno y, con ello, el Estado ha asumido las recomendaciones que hace dicho acuerdo en relación con la mejora al trabajo que ejercen las trabajadoras y trabajadores domésticos. En este sentido, dicho acuerdo reconoce, en virtud de la contribución que realizan dichos trabajadores a la economía mundial, un aumento de las posibilidades de empleo remunerados para aquellos trabajadores con responsabilidades familiares.

gg. Igualmente, el referido acuerdo reconoce que dicho trabajo doméstico sigue siendo infravalorado y que es realizado principalmente por mujeres, pues ante tal vulnerabilidad y discriminación con respecto a las condiciones de empleo ha asumido una serie de recomendaciones a los Estados miembros, dentro de los cuales nos encontramos nosotros.<sup>11</sup> Dichas recomendaciones incluyen, entre otras, las siguientes:

<sup>10</sup> Negritas nuestras.

<sup>11</sup> El referido Acuerdo 189 se encuentra incorporado al derecho interno, en razón de que agotó los trámites pertinentes para su incorporación, para lo cual fue dictada la Resolución núm. 104-13,

1. Adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones de empleo equitativas.

2. Asegurar que los trabajadores domésticos sean informados sobre las condiciones específicas del trabajo.

3. Adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores en general y los domésticos en relación a aspectos como la jornada de trabajo, las compensaciones, los descansos, así como las vacaciones, entre otras.

4. Asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, así como la determinación de las características específicas de dicho trabajo, con la finalidad de garantizar la salud y seguridad de dichos trabajadores.

hh. En este sentido, las recomendaciones que hemos asumido mediante la aceptación e incorporación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) deben ser concretizadas –como dijimos anteriormente– atendiendo a la normativa constitucional y legal.

En virtud de las motivaciones anteriores, procede acoger la acción de

---

emitida por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo el treinta (30) de julio de dos mil trece (2013), que ratifica el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) – Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011. Dicho Convenio fue registrado por ante la OIT dos años después en el 2015 y su entrada en vigor ocurrió el quince (15) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

inconstitucionalidad que nos ocupa y declarar no conforme con la Constitución la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. No figura la firma del magistrado Miguel Valera Montero, por motivos de inhibición voluntaria. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto.

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

#### **DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal, contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el

veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).

**SEGUNDO: ACOGER**, la acción de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR**, no conforme con la Constitución la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), por los motivos expuestos.

**TERCERO: DECLARAR**, el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

**CUARTO: ORDENAR**, la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor Luis Vilchez Bournigal; así como al Ministerio de Trabajo, al Congreso Nacional y a la Procuraduría General de la República.

**QUINTO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo

Pedro Castellanos Khoury, juez; Domingo Gil, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

## **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL**

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30<sup>12</sup> de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), (en lo adelante, Ley 137-11) y respetando la opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues, aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

### **VOTO SALVADO**

#### **I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN**

1. El dieciséis (16) de diciembre del año dos mil veintidós (2022), el señor Luis Vilchez Bournigal interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 14-2022,

---

12 Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo de la República Dominicana en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), por presunta violación a los artículos 4, 6, 26.1, 26.2 y 69.7 de la Constitución dominicana.

2. Los honorables jueces que integran este Tribunal hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger la acción directa de inconstitucionalidad antes descrita y declarar no conforme con la Constitución las referidas normas por vulnerar los principios de separación de poderes, legalidad y seguridad jurídica, consagrados en nuestra Carta Política.

3. Si bien me identifico con el razonamiento mayoritario del presente fallo en tanto ha decretado la inconstitucionalidad de la aludida Resolución núm. 14-2022, cuyas disposiciones violan los principios de separación de poderes, legalidad y seguridad jurídica, a mi juicio, con independencia de que la norma no haya sido dictada por el Congreso Nacional, el Tribunal debió dictar una sentencia interpretativa-exhortativa para que en uso de sus facultades constitucionales adecúe y reforme el Código de Trabajo de la República Dominicana en los aspectos concernidos, en un plazo razonable a partir del cual se materialicen los efectos de la decisión adoptada, tal como se expone a continuación.

**II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA, PROCEDÍA DICTAR UNA SENTENCIA EXHORTATIVA OTORGÁNDOLE UN PLAZO RAZONABLE AL PODER LEGISLATIVO PARA MODIFICAR LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO LABORAL RELATIVAS AL TRABAJO DOMÉSTICO, ASÍ COMO MODULAR LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN EN EL TIEMPO PARA QUE LOS ACTOS ORIGINA- DOS POR LA CITADA RESOLU- CIÓN NO QUEDEN EN UN LIMBO JURÍDICO E INVALIDEZ TOTAL.**

4. Para exponer el alcance de nuestro salvamento de voto debemos referirnos, en primer término, a las sentencias interpretativas, y en segundo lugar, a la tipología de sentencia que procedía dictar en el caso concreto dado los efectos de la constitucionalidad declarada.

5. La acción directa de inconstitucionalidad que ocupó la atención del Tribunal Constitucional está fundamentada en la violación de los principios y valores constitucionales de separación de poderes, de legalidad y de seguridad jurídico.

6. En la parte dispositiva de la decisión que acoge la acción directa de inconstitucionalidad, este Colegiado decidió:

**“PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas

*atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).*

**SEGUNDO: ACOGER** la acción de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), por los motivos expuestos.

**TERCERO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor Luis Vilchez Bournigal; así como al Ministerio de Trabajo, al Congreso Nacional y a la Procuraduría General de la República.

**QUINTO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.”

7. La Constitución dominicana establece en el artículo 185.1 que el Tribunal Constitucional es competente para conocer en única instancia de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas.

8. Cuando la norma atacada es declarada conforme a la Constitución, continúa regulando los aspectos para los cuales fue creada, si por el contrario, su contenido viola el mandato constitucional, es expulsada del ordenamiento produciendo cosa juzgada de conformidad con lo estipulado en los artículos 185 de la Constitución y 45<sup>13</sup> de la Ley 137-11.

9. Tomando en consideración los efectos que derivan de la presente decisión, no comparto en su integralidad el alcance de la solución adoptada, ya que la jurisprudencia<sup>14</sup> de este Colegiado y otras cortes constitucionales<sup>15</sup> han demostrado la importancia de dictar —en supuestos como este— una sentencia interpretativa-exhortativa al Congreso Nacional para que legisle sobre la materia objeto de anulación y al mismo tiempo reflexione sobre las consecuencias jurídicas de la decisión y la necesidad de modular sus efectos, cuando las circunstancias del caso así lo ameriten.

13 Artículo 45. *Acogimiento de la Acción. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación registrará a partir de la publicación de la sentencia.*

14 Ver, entre otras, las sentencias TC/0489/15, TC/0110/13 y TC/0447/21.

15 Ver sentencias del Tribunal Constitucional español. STC 195/1998, STC 208/1999 y STC 13/2015.

10. Desde hace muchos años los tribunales constitucionales vienen recurriendo a otros tipos de sentencias cuando analizan el cuestionamiento de constitucionalidad de las normas, que en cierta medida se diferencian de las tradicionales decisiones estimativas o de desestimación de la acción, es decir, que se limiten a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, con el correspondiente efecto de derogación o vigencia de la misma<sup>16</sup>. Se trata de las llamadas sentencias interpretativas las que, de acuerdo a la doctrina, pueden ser definidas como aquellas que:

*“son el resultado del examen minucioso de todas las posibles normas que pueden desprenderse del precepto discutido, para determinar cuáles son legítimas desde una perspectiva constitucional y cuáles dejan de serlo. Basta que una sola de sus interpretaciones respete la primacía de la*

16 EGUIRUREN PRAELI, FRANCISCO JOSÉ. *Las sentencias interpretativas o “manipulativas” y su utilización por el Tribunal Constitucional Peruano.* Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág. 322. Apunta el autor que “a partir de la interpretación buscan encontrar formas de adecuación de las normas a la Constitución o de otorgarles un sentido normativo y de aplicación que las haga compatible con ésta, a fin de evitar la declaración de inconstitucionalidad, que implicaría su derogación. Cuando aquí se habla de interpretación estamos aludiendo al proceso de análisis y razonamiento jurídico destinado a esclarecer y determinar el contenido de un precepto o disposición constitucional, así como la compatibilidad con éste de una norma legislativa concreta. La interpretación viene así a “agregar” o “concretizar” un contenido normativo que no fluye explícita o expresamente del texto literal de una disposición constitucional, completando este contenido por la acción del intérprete”.

*Constitución para que el precepto jurídico no sea inconstitucional*<sup>17</sup>.

11. La doctrina sostiene, que en materia de control de constitucionalidad de normas, la sentencia que podría denominarse “clásica” es la que acepta la postulación que impugna la constitucionalidad de un precepto (sentencia estimatoria) o la que rechaza el acuse de inconstitucionalidad (sentencia desestimatoria). El efecto de tal veredicto podrá tener resultados, según el sistema del caso, inter partes o erga omnes, en cuanto los sujetos afectados por el pronunciamiento jurisdiccional; y si acepta la proclamación de inconstitucionalidad, consecuencias *ex tunc* o *ex nunc* (retroactivas o no retroactivas), en razón de su proyección en el tiempo<sup>18</sup>.

12. Entre la modalidad de sentencias interpretativas podemos citar las sentencias exhortativas, también denominadas “apelativas” o de “aviso”<sup>19</sup>, de acuerdo con la doctrina constitucional, constituyen alternativas en casos de normas inconstitucionales encomendando al legislador la sanción de un nuevo texto acorde con la Constitución, fijando o no un plazo preciso para llevar a cabo esa labor<sup>20</sup>.

13. El fundamento de esta tipología de sentencia es el respecto que en ella se expresa al principio de separación o división de poderes, en la medida en que no se invade ni se asume las competencias legislativas del Parlamento, y a menudo, de modo directo o indirecto, da pautas sobre el contenido del nuevo precepto normativo, con lo que también se economizan futuras posibles declaraciones de inconstitucionalidad, si las directrices son satisfechas.

14. Sigue señalando la doctrina, en relación a las sentencias exhortativas:

*El tema es necesariamente polémico. A favor de las sentencias exhortativas se ha dicho que no invaden la libertad de configuración normativa del legislador, porque solamente contienen indicaciones, sugerencias, recomendaciones o propuestas para él. Sin embargo, algunas de estas sentencias incluyen directrices mucho más terminantes y contundentes –incluso con plazos para ser cumplidas –que de hecho condicionan las competencias del Parlamento*<sup>21</sup>.

15. Asimismo, las sentencias exhortativas han asumido diferentes contornos<sup>22</sup>:

a) *Sentencia exhortativa “de delegación”.* Declara inconstitucional a una norma, y advierte al Poder Legislativo qué pautas debería satisfacer una nueva ley compatible con la

17 GUTIERREZ ZARZA, MARÍA DE LOS ÁNGELES. *Las sentencias interpretativas y aditivas del Tribunal Constitucional español*. Revista de Derecho Procesal. núm. 3, 1995, pp. 1.032 y 1.033.

18 SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. *Las sentencias constitucionales exhortativas*. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, volumen 4, núm. 2, 2006, pp. 189-192.

19 RIVERA SANTIVÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO. *Jurisdicción constitucional...*, ob. cit., p. 98.

20 SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. Ob. Citada, p. 193.

21 SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. Ob. Citada, p. 194.

22 SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. Ob. Citada, pp. 194-195.

*Constitución. Al decir de Predieri, se asemeja a una ley de delegación legislativa (ley de bases) esta última en favor del Poder Ejecutivo, cuando enuncia las directrices a que debe someterse éste al emitir la ley delegada. En el caso de la sentencia exhortativa, ella operaría como una especie de “norma de base” de la legislación que tendrá que sancionar el Poder Legislativo.*

*b) Sentencia exhortativa de “inconstitucionalidad simple”. En esta variable, el Tribunal Constitucional constata que una norma es inconstitucional, pero no la invalida (por los efectos desastrosos que podría producir esa nulificación), pero impone al Poder Legislativo el deber de suprimir la situación de inconstitucionalidad, por lo que deberá modificar el régimen legal vigente para amoldarlo a la Constitución. La ley reputada inconstitucional se continúa aplicando hasta que se apruebe la nueva norma que esté conforme con la Constitución.*

*c) Sentencia exhortativa por constitucionalidad precaria. Aquí la jurisdicción constitucional estima que una norma es “todavía” constitucional, pero que puede pronto dejar de serlo; o que no resulta del todo satisfactoriamente constitucional, por lo que insta al legislador a que produzca una nueva regulación plenamente constitucional, para lo cual puede darle también pautas de contenido. Se trataría de situaciones que denominamos de constitucionalidad endeble o precaria.*

16. Para Mesía Ramírez<sup>23</sup>, las sentencias exhortativas son aquellas en que:

*se advierte una manifestación de inconstitucionalidad en un determinado dispositivo legal, sin embargo, el Tribunal Constitucional solo declara su mera incompatibilidad y exhorta al legislador para que, en un plazo razonable, introduzca aquello que es necesario para desaparecer el vicio meramente declarado (y no sancionad). En cualquiera de los escenarios, detrás de dichas sentencias se halla la necesidad de no crear vacíos legislativos peores que los que se podrían crear con la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal. Al igual que cualquier sentencia constitucional, ellas también vinculan a los poderes públicos, y si bien no determinan un plazo concreto o determinado dentro del cual deba subsanarse la omisión, sin embargo, transcurrido un plazo razonable, a propósito de la protección de derechos constitucionales, pueden alcanzar por completo sus efectos estimatorios, hasta ahora solo condicionados.*

17. Acorde con la doctrina constitucional, los artículos 47, párrafo III y 48, de la referida Ley 137-11, establecen lo siguiente:

*“Artículo 47.- Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca,*

23 MESÍA RAMÍREZ, CARLOS. *Exegesis del Código Procesal Constitucional de Perú*. Cuarta edición, Gaceta Judicial, 2013, pp. 183-184.



*podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.*

*(...) Párrafo III.- Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.*

*Artículo 48.- Efectos de las Decisiones en el Tiempo. La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma produce efectos inmediatos y para el porvenir. Sin embargo, el Tribunal Constitucional podrá reconocer y graduar excepcionalmente, de modo retroactivo, los efectos de sus decisiones de acuerdo a las exigencias del caso.”*

18. En fin, la sentencia exhortativa tiene por objeto que después de pronunciada la decisión que declara la inconstitucionalidad de una norma, en la misma se adopten los recaudos para que el órgano legislativo en un plazo razonable –contado a partir de la notificación de la sentencia –legisle sobre el objeto de la norma o de uno o varios aspectos afectados con la inconstitucionalidad declarada, pero que es necesario que estén normados en nuestro ordenamiento jurídico según las exigencias del caso.

19. En concordancia con esto, la modulación de los efectos de las sentencias dictadas en esta materia es una técnica desarrollada por los tribunales constitucionales, para atenuar los efectos de sus decisiones en el ámbito jurídico al que van destinadas. De ahí que armonizar su aplicación es una necesidad imperiosa llamada a garantizar derechos fundamentales como los que se protegen con la presente decisión que declara la no conformidad con la Constitución.

20. Las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma, además de exhortativas, pueden ser de inconstitucionalidad diferida o de constitucionalidad temporal, por considerarse según las peculiaridades del caso, si el efecto de la inconstitucionalidad fuera inmediato, generaría una situación muy compleja que podría generar un caos por la carencia de normativa.

21. Las sentencias que pronuncia la inconstitucionalidad con efectos inmediatos entran en vigencia una vez estas son publicadas, pero siempre van referidas al futuro y en relación a las normas, tienen fuerza de cosa juzgada. Son las llamadas sentencias de mera estimación que persiguen extrañar la norma inmediatamente del ordenamiento, sin que constituya una anulación, caso en el cual retrotraería las cosas a su estado inicial.

22. En cambio, la sentencia de efectos diferidos es aquella en que la norma denunciada es sancionada por ser contraria a la Constitución, pero se mantiene

vigente por determinado tiempo, en algunos casos para que el legislador pueda reformular la ley cuestionada o bien para dictar una nueva adecuada a la Constitución; evitando así el vacío normativo cuando se produce la expulsión pura y simplemente del ordenamiento jurídico<sup>24</sup>.

23. En relación a este tema, señala Rivera Santiviáñez<sup>25</sup> que frente a esa realidad en las sentencias constitucionales no es posible adoptar una modalidad unívoca en cuanto a su contenido ni en cuanto a sus efectos; al contrario, deben y tienen que adoptarse distintas modalidades, ya sea desde el punto de vista del contenido de la decisión, ya desde el punto de vista de sus efectos temporales, es decir, desde el dimensionamiento de los efectos en el tiempo, o desde el punto de vista de los efectos en cuanto a las personas.

24. Por su parte, Alcalá Nogueira<sup>26</sup> sostiene que en los efectos *ex tunc* o *ex nunc* de los fallos de los tribunales constitucionales no hay una sola posición, pues los ordenamientos jurídicos se mueven entre aquellos que prefieren darle mayor

fuerza a la supremacía constitucional y los que optan por darle mayor fuerza a la seguridad jurídica; otra parte de ellos trata de buscar un cierto equilibrio entre ambos principios.

25. Las diversas posiciones que se plantean desde el ámbito de la doctrina están en consonancia con la previsión que en ese sentido consagra la citada Ley 137-11, que en el citado artículo 47<sup>27</sup> “faculta al Tribunal Constitucional a dictar sentencias interpretativas que van más allá de la dualidad tradicional (de desestimación o rechazo de la demanda en inconstitucionalidad<sup>28</sup>) y en su artículo 48, a “reconocer y graduar excepcionalmente, de modo retroactivo, los efectos de sus decisiones de acuerdo a las exigencias del caso”.

26. En el caso concreto, el Tribunal debió dictar una sentencia exhortativa que le otorgara un plazo razonable al

---

24 MARTÍNEZ CABALLERO, ALEJANDRO, citando a Kelsen, señala que todo juez debe medir las consecuencias de expulsar una norma del ordenamiento, siendo lo sensato dar cierto tiempo para que el cuerpo legislativo la reemplace o subsane los vicios de los que adolece, se trata pues de modular los efectos de las sentencias constitucionales en el tiempo.

25 RIVERA SANTIVIÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO. Revista de Estudios Constitucionales titulado: Los efectos de las sentencias constitucionales en el derecho interno.

26 ALCALÁ NOGUEIRA, HUMBERTO. Comentarios realizados en un trabajo titulado “La sentencia constitucional en Chile: aspectos fundamentales sobre su fuerza vinculante”.

---

27 Artículo 47. *Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. Párrafo I. Del mismo modo dictará, cuando lo estime pertinente, sentencias que declaren expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad afecte íntegramente a su texto. Párrafo II. Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado. Párrafo III. Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.* (subrayado nuestro).

28 Ver Sentencia TC/0110/13, de 4 de julio de 2013.

Congreso Nacional para que modifique y adecue las disposiciones del Código Laboral relativas al trabajo doméstico, y para que previera, en dicho plazo de entrada en vigencia de la inconstitucionalidad decretada, que los efectos de la contratación de trabajadoras y trabajadores domésticos al amparo de la citada resolución no queden en un limbo jurídico o de invalidez total debido a la anulación con efectos inmediatos, pues si bien, hasta la fecha el número de contratos de trabajo doméstico registrados en el Ministerio de Trabajo es limitado, la decisión permea e irradia su eficacia.

27. En la especie, las consideraciones de esta sentencia refieren, los siguiente:

*ff) “Finalmente, el Tribunal Constitucional reconoce que el acuerdo 189 de la OIT ha sido incorporado al derecho interno y, con ello, el Estado ha asumido las recomendaciones que hace dicho acuerdo en relación a la mejora al trabajo que ejercen las trabajadoras y trabajadores domésticos. En este sentido, dicho acuerdo reconoce, en virtud de la contribución que realizan dichos trabajadores a la economía mundial, un aumento de las posibilidades de empleo remunerados para aquellos trabajadores con responsabilidades familiares.*

*gg) Igualmente, el referido acuerdo reconoce que dicho trabajo doméstico sigue siendo infravalorado y que el mismo es realizado principalmente por mujeres, pues ante tal vulnerabilidad y discriminación con respecto a las condiciones de empleo ha asumido*

*una serie de recomendaciones a los estados miembros, dentro de las cuales nos encontramos nosotros. (...)*

*hh) En este sentido, las recomendaciones que hemos asumido mediante la aceptación e incorporación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) deben ser concretizadas –como dijimos anteriormente– atendiendo a la normativa constitucional y legal. En este sentido, el Estado tiene la obligación de legislar y velar por la aplicación de los derechos que han sido consignados en el referido Convenio 189 de la OIT.”*

28. Dado que este Tribunal reconoció la obligación de legislar y velar por la aplicación de los derechos consignados en beneficio de los trabajadores y trabajadoras domésticos, somos de opinión que procedía aplazar o diferir, por un tiempo prudente –no menor de una año– la aplicación de la decisión a fin de que el Congreso Nacional dictara una norma que modifique y adecúe, como hemos dicho, el Código de Trabajo, adoptando en beneficios de dichos trabajadores las recomendaciones del citado Convenio 189; asimismo, mantener en el tiempo los efectos de los actos originados al amparo de la Resolución 14-2022, hasta que el Congreso Nacional produzca las modificaciones exhortadas, o bien hasta que haya transcurrido el tiempo diferido.

29. En este sentido, este tribunal mediante la Sentencia TC/0189/15<sup>29</sup> del

---

29 Sentencia que decidió la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Hermes Guerrero

quince (15) de julio de dos mil quince (2015) indicó que:

*“9.11. La sentencia exhortativa es una modalidad de sentencia interpretativa, la cual puede ser dictada por este tribunal, en virtud de lo previsto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11; texto según el cual: El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. En la especie, la pertinencia de la sentencia exhortativa es incuestionable, ya que en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución se establece que los indultos deben concederse “(...) de conformidad con la ley (...)”. De manera que estamos en presencia de un mandato constitucional dirigido al legislador de manera expresa.”*

30. Esta misma solución fue asumida por el Tribunal en la citada Sentencia TC/0110/13<sup>30</sup>, párrafos 10.12, 10.14 y 10.15, en los que se estableció:

---

Báez y Reemberto Pichardo Juan contra el Decreto núm. 847-08, emitido por el presidente de la República el veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008).

30 Sentencia que decide la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Alguaciles contra la Resolución núm. 14379-05, de once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005), emitida por la Procuraduría General de la

*(...) El caso que ocupa la atención de este órgano demanda el dictado de una sentencia de inconstitucionalidad diferida o de constitucionalidad temporal, por cuanto se ha considerado que la anulación de la resolución atacada generaría una situación muy compleja, al exponerse la integridad física y hasta la vida de los intervinientes durante la ejecución de una sentencia, así como la alteración del orden y paz públicos. Lo que se trata de evitar es que como consecuencia de un fallo de anulación, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada (...)*

*(...) 10.14. Al mismo tiempo, la sentencia a intervenir también será exhortativa, que suele emplearse cuando se somete a la decisión por el Tribunal Constitucional el conocimiento del control de constitucionalidad de una norma, no la declarará inconstitucional sino que –reconociendo lo anómalo de la situación– exhorta sea al legislador, sea al ejecutivo para que regule el tema mediante los mecanismos que el ordenamiento jurídico le concede, sea la ley stricto sensu o alguna norma inferior cuando se refiere al Poder Ejecutivo (decretos, reglamentos).*

*10.15. En ese sentido, se adoptarán los recaudos para que después del pronunciamiento de la presente sentencia, el vencimiento del plazo para*

---

República y la Circular de fecha cuatro (4) de abril de dos mil doce (2012), emitida por la Suprema Corte de Justicia.

*la emisión de la normativa reparadora tiene como consecuencia la nulidad de la Resolución núm. 14379-05, del once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005), emitida por la Procuraduría General de la República. De ahí que se otorga al Congreso Nacional un plazo de dos (2) años, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, a fin de que legisle en orden a posibilitar que los tribunales y juzgados determinados por la ley, además de juzgar sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, salvo en materia penal, que sí se encuentra regulado, hagan ejecutar lo juzgado.*

31. Asimismo, en la Sentencia TC/0274/13<sup>31</sup> del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013), se estableció:

*“f) La sentencia que dicte el Tribunal declarando que una norma, cuya validez ha sido discutida mediante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, puede aplicar el modelo kelseniano en virtud del cual el Tribunal Constitucional puede determinar un período de transición para evitar serios inconvenientes a la estabilidad económica y política de la sociedad, lo que no resulta ilógico, siempre y cuando, en aplicación del principio de razonabilidad, se sustente tal tipo*

*de disposición y se establezca un plazo de vigencia razonable.*

*g) En esa misma dirección, se ha apuntado lo siguiente: la finalidad de retrasar la entrada en vigor de los fallos de inconstitucionalidad por parte de los Tribunales Constitucionales es evitar que la inconstitucionalidad declarada provoque un vacío normativo que puede resultar más problemático o lesivo que la inconstitucionalidad misma; (...) o se creen situaciones no sólo conflictivas sino insostenibles que pueden resultar más perjudiciales que las que ocasionaría mantener el régimen jurídico declarado inconstitucional por un tiempo más. [Auto 311/01, Corte constitucional de Colombia del veintinueve (29) de noviembre de dos mil uno (2001)]*

*h) La doctrina del diferimiento o modulación temporal de los efectos de las sentencias ha sido aplicada por diferentes tribunales constitucionales en el mundo, sobre todo en circunstancias relacionadas con el respeto del principio de separación de poderes y en el convencimiento de que en algunos casos la inconstitucionalidad inmediata de la norma impugnada puede resultar más abrumadora que el mantenimiento en el ordenamiento de la disposición acusada.*

*i) En ese mismo sentido, la jurisprudencia reciente de la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-027/12) ha sostenido que el diferimiento de los efectos del fallo de inconstitucionalidad no significa que la ley demandada no haya*

---

31 Sentencia que falló la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Manuel Ramón Tapia López, contra la Ley núm. 91, de fecha tres (3) de febrero de mil novecientos ochenta y tres (1983), que crea el Colegio de Abogados de la República.

*sido objeto de juzgamiento constitucional, ya que en el momento de resolver la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma en un primer lugar se hizo el estudio de exequibilidad de la misma y se ponderó que en ese caso resulta menos lesivo para los derechos y principios constitucionales conservar por un tiempo determinado la vigencia de la norma para que el legislador reforme, modifique o llene el vacío correspondiente con una norma o legislación que se corresponda con la Constitución. Del mismo modo se ha dicho que cuando se produzca una nueva demanda sobre la misma norma, así sean por otros cargos, se debe conservar la vigencia de la norma o la legislación por el tiempo que dure el diferimiento.*

*(...) k) En igual sentido, al ponderar la probable falta de legislación, el Tribunal entiende que la gravedad del vicio no tiene incidencia directa en los efectos de la ley y resulta menos gravoso para la protección de los derechos y deberes de la clase jurídica nacional postergar los efectos de la decisión sobre la inconstitucionalidad de la norma y exhortar al Congreso Nacional para que dicte una ley acorde con el procedimiento contenido en la Constitución.”*

32. En este mismo sentido, en la Sentencia TC/0447/21<sup>32</sup>, de veintiséis (26)

---

32 Sentencia en que decidió la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez

de noviembre de dos mil veintiuno (2021), determinó:

*11.28. En la especie la desaparición de la norma conduciría a dejar un vacío que puede resultar más perjudicial que la propia vigencia temporal de la misma, al quedar excluidos del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES) el Senador y los Diputados de la provincia que integran su dirección, sin que exista un mecanismo institucional para resolver su inmediata designación, lo que plantea la cuestión de determinar la naturaleza de la decisión a ser adoptada.*

*11.32 (...) este Tribunal se inclina por una sentencia de tipo exhortativa y de efectos diferidos en el tiempo, pues aun considerando inconstitucional el precepto de la norma atacada, decide otorgar un plazo suficiente al Congreso Nacional para que legisle en la dirección, de excluir a los legisladores del citado Consejo provincial, modificando el párrafo II, del artículo 2, de la referida Ley núm. 511-05, que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística.*

33. En los precedentes citados, resulta pertinente destacar, que con independencia del Poder, órgano o entidad estatal que haya dictado norma atacada de inconstitucionalidad (Sentencia TC/0189/15, decreto del Presidente de

---

Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.

la República; Sentencia TC/0110/13, resolución de la Procuraduría General de la República; y, Sentencias TC/0274/13 y TC/0447/21, leyes dictada por el Congreso Nacional), esta Corporación constitucional se ha decantado por aplicar los artículos 47, Párrafo III y 48 de la referida Ley 137-11, por lo que en el caso ocurrente, donde el objeto de la inconstitucionalidad alcanza un grupo de trabajadoras y trabajadores en estado de vulnerabilidad, era necesario el recaudo de estos institutos procesales para la preservación del contenido de la norma por un período razonable de un año, máxime si en igual período, se celebrarán las elecciones congresuales y presidenciales.

34. Finalmente, partiendo de lo establecido en los referidos autoprecedentes, y tratándose de una sentencia dictada en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad contra una resolución que procura adoptar y armonizar medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es oportuno volver sobre la importancia de dictar sentencias exhortativas en las que también se module sus efectos constitucionales, toda vez que en el caso concreto, la solución adoptada por el Tribunal Constitucional impactará de forma inmediata en las condiciones previstas por la citada Resolución 14-2022, para la regulación de aspectos como

las jornadas de trabajo, las vacaciones, las formas de pago y el contrato, así como regulaciones especiales del trabajo doméstico.

### III. CONCLUSIÓN

En la cuestión planteada era de rigor que el Tribunal Constitucional dictara una sentencia exhortativa que a la vez modulara los efectos en el tiempo de la sentencia que anula la citada Resolución núm. 14-2022, estableciendo un plazo razonable para que en el ejercicio de la función legislativa que son propias del Congreso Nacional, subsanara el régimen laboral del trabajo doméstico establecido en el Código de Trabajo, así como para que los actos originados por esta no queden en un limbo jurídico o de invalidez total, sobre todo, aquellos que mejoraron las condiciones de las trabajadoras y trabajadores domésticos.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
Secretaria

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2022-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Cándido Tejada contra el artículo 30 de la Resolución núm. 009-2020, del cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020), sobre el Protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad, dictada por el Consejo del Poder Judicial.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciocho (18) días del mes de agosto del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, Miguel Valera Montero, y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

### **I. Descripción y fundamento de la norma impugnada**

La parte accionante procura la inconstitucionalidad del artículo 30 de la Resolución núm. 009/20, dictada por el Consejo del Poder Judicial el cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020), sobre el Protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad. El contenido del artículo impugnado es el siguiente:

*Artículo 30. En cuanto a la no comparecencia virtual o presencial. Tratóndose de una vista de toma de testimonio, no de una audiencia o acto en el que la normativa procesal vigente indique imprescindible la comparecencia de todas las partes procesales en circunstancias excepcionales, cuando la parte imputada en estatus de libertad y defensa técnica debidamente convocadas y el/la juez advierte que aun agotadas las diligencias por parte del despacho judicial no comparecen, ni justifican causa atendible de su incomparecencia, y se trata de una actividad dilatoria haciendo uso abusivo de sus derechos, podrá ordenar se practique la toma de testimonio prescindiendo de su presencia. Celebrando el acto a fin de resguardar el derecho de defensa se le pone en conocimiento de este conforme reglas descritas en el presente protocolo a tales fines.*

*Párrafo I. En caso de la persona privada de libertad, cuando se*



*requiera su traslado para la entrevista el centro de entrevistas o el lugar habilitado por el Poder Judicial a tales fines al no depender su presencia de su autonomía, sino de su custodia y las autoridades penitenciarias, se requiere su traslado para otra oportunidad a fin de resguardar su derecho de defensa.*

*Párrafo II. En toda entrevista virtual el juez verificará que se han cumplido las diligencias procesales para garantizar la oportunidad de participación de todas las partes del proceso.*

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue comunicada a la Procuraduría General de la República y al Consejo del Poder Judicial, el cinco (5) de enero de dos mil veintidós (2022); lo anterior, de acuerdo con los acuses de recibo de los Oficios núms. PTC-AI-002-2022 y PTC-AI-003-2022 elaborados, respectivamente, por la Presidencia del Tribunal Constitucional.

## **2. Pretensiones de la parte accionante**

El tres (3) de enero de dos mil veintidós (2022), Cándido Tejada depositó ante la Secretaría de este tribunal constitucional una instancia mediante la cual promueve la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 30 de la Resolución núm. 009/20, sobre el Protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad, dictada por el Consejo del Poder Judicial. Las infracciones constitucionales invocadas por la parte accionante consisten en que dicho precepto normativo contradice el

derecho a ser oído, a la contradicción, la igualdad procesal y el derecho a una defensa, tanto técnica como material. Tales prerrogativas se encuentran previstas en los artículos siguientes de la norma fundamental:

*Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:*

*(...),*

*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;*

*(...),*

*4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;*

*(...),*

*10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

## **3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante**

El accionante, Cándido Tejada, solicita que el artículo 30 de la Resolución núm. 009/20 sea declarado no conforme con la Constitución dominicana por ser violatorio de su artículo 69,

numerales 2), 4) y 10); a tales fines plantea que:

a) 18. *El derecho a ser oído es una garantía de las que componen el debido proceso cuya importancia es capital para las partes, pero de manera especial para el imputado, puesto que, sobre éste se cierne todo el aparato represivo del Estado, por tanto, es quien se encuentra en evidente desventaja frente al curso del proceso. (sic)*

b) 19. *El respaldo legal de esta garantía de las que componen el debido proceso la encontramos en los artículos 69.2 de la CRD; en el plano supranacional la encontramos en los artículos 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (sic)*

c) 21. *Que al disponer el artículo 30 de la resolución 009/20 la posibilidad de que se escuche el testimonio del testigo sin la presencia del imputado y de su defensa legalmente citada, está desconociendo la importancia del derecho a ser oído dentro del proceso penal, puesto que se debate la libertad de una persona y con ello su dignidad y su reputación, que como verificamos en el preámbulo constitucional es un principio sobre el que los Constituyentes construyeron nuestra Carta Magna. En tal sentido sería contrario, incluso, a la concepción de un Estado Social Democrático y de Derecho, el permitir que se violente el derecho de defensa del principal actor del proceso pena, que es el acusado. (sic)*

d) *Que aunado al anterior razonamiento es preciso destacar que el imputado es el protagonista del proceso penal, por tanto, tiene el derecho a intervenir en todas las etapas del proceso por lo que es de suma importancia su presencia dentro de la toma de testimonio de un testigo, puesto que de esta manera el mismo puede formular las preguntas que entiende de lugar ya sea por medio a su defensa técnica o él mediante el uso de su voz, por lo que desconocer esto sería obrar contrario a la Constitución, a los tratados y convenios internacionales, así como también al propio criterio sentado por esta Alta Corte en su función del control concentrado de la Constitucionalidad. (sic)*

e) 24. *Si analizamos a profundidad el aspecto material al cual hace referencia la Corte IDH y con esto al fin para el cual fue concebido el artículo 30 de la resolución 009-20, incluso la propia resolución como protocolo para tomar testimonios de personas en condición de vulnerabilidad, debemos concluir que dicho fin es obtener un testimonio que, por las razones estipuladas en la ley, no pueda ser escuchado en condiciones normales en la audiencia de juicio. (sic)*

f) 25. *Esto implica que el fin es aportarlo como medio de prueba en el proceso penal, por tanto, si el objetivo es este, es lógico pensar que si este medio de prueba se recoge sin la presencia del imputado, su defensor técnico o en ausencia de ambos, dicha prueba no podía ser valorada por no haber pasado el filtro de la contradicción, además*

*devendrá en nula por ser recogida con violación a derechos fundamentales de conformidad con la disposición del artículo 69.8 de la CRD, por tanto, el artículo precitado es contrario a la Constitución, los tratados internacionales, la norma adjetiva procesal y las disposiciones del Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución Dominicana. (sic)*

*g) 31. Que vista la manera en la cual fue concebido el artículo 287 del CPP vemos que la naturaleza de este artículo es garantizar la obtención de un elemento de prueba de tipo testimonial, que por las circunstancias excepcionales pueda brindar información importante para el proceso y que, además, de no ser complacida por medio a esta figura no habría manera de obtenerla en la etapa posterior en la que se desahogan las pruebas, para el caso: la fase de juicio. (sic)*

*h) 32. Que visto esto, observamos que el primer párrafo de dicho artículo consagra la presencia de las partes como un derecho, el cual no puede ser cercenado de manera unilateral por la decisión de un juez, o por una normativa de inferior jerarquía, en este caso el artículo 30 de la resolución 009/20, puesto que, todo lo relativo al debido proceso de ley y a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 69 de la Constitución dominicana, como están integrados por un catálogo de derechos fundamentales del proceso, por su naturaleza de conformidad con la disposición de la Carta Magna en el artículo 112, solo deben ser regulados mediante una ley orgánica,*

*no así por un protocolo emanado por una resolución del Consejo del Poder Judicial. (sic)*

*i) 33. Que desde la parte capital del artículo 30 de la resolución 009/20 inicia la contradicción con el artículo 287 del CPP al disponer que: “Tratándose de una vista que se toma de testimonio, no de una audiencia o acto en el que la normativa procesal vigente indique imprescindiblemente la comparecencia de todas las partes procesales en circunstancias excepcionales...” Lo cual evidencia la no verificación del párrafo del artículo 287 del CPP, que consagra como “derecho” la asistencia de “las partes” en el proceso al disponer lo siguiente: “El juez practica el acto, si lo considera admisible, y cita a las partes, quienes tienen derecho a asistir, a hacer uso de la palabra con autorización del juez (sic)*

*j) 34. Entendemos que no puede considerarse dicha audiencia como “una vista de toma de testimonio” únicamente por el hecho de que más adelante, en el artículo 312 del Código Procesal Penal, permite la incorporación del elemento de prueba levantado conforme las reglas de excepción a la oralidad (...). (sic)*

*k) 35. De lo anterior se desprende que, mal haría la defensa técnica si no se opone a la toma de un testimonio en el que no se encuentra presente el imputado, máxime cuando en atención a lo contemplado en la norma, este elemento de prueba puede ser aportado en el juicio y valorado para*

*tomar una decisión que a la postre le sería contraria o serviría para la construcción de una sentencia condenatoria. (sic)*

l) 37. *Como bien podemos observar, el artículo 312 del Código Procesal Penal en su numeral 2, contempla la posibilidad de que los anticipos probatorios sean introducidos al juicio como elementos de prueba con excepción a la oralidad, por lo que ese testimonio que se recoge conforme a las formalidades descritas en la resolución 009-20 no constituye una simple toma de testimonio, sino que representa un elemento de prueba cuya importancia puede significar la condena del imputado, por tanto amerita de la rigurosidad de todo lo dispuesto en la Carta Magna, los tratados internacionales y las normas adjetivas para ser levantado, de manera que se respete el derecho de defensa del imputado. (sic)*

m) 38. *Dicho esto, entendemos que, el no permitir que el imputado pueda ejercer el derecho a contradecir so pretexto de que la audiencia es una simple toma de testimonio, escapa a la esencia de lo contemplado en el artículo 287 del CPP modificado por la ley 10/15 así como también al mandato constitucional y convencional anteriormente transcrito, por lo que dicha norma no es compatible con el derecho de defensa en su dimensión del derecho a contradecir, razón por la cual creemos que el artículo atacado en inconstitucionalidad no puede formar parte del ordenamiento penal dominicano. (sic)*

n) 41. *Es evidente que con lo contemplado en el artículo 30 de la resolución 009-20 no se respeta el derecho a la igualdad entre las partes, puesto que, se dispone la posibilidad de escuchar el testimonio que se tomará sin la presencia del imputado o su defensor técnico, pero con la presencia del ministerio público y la parte adversa. Sin embargo, sobre esta parte del proceso, imputado, es sobre la que recae el peso del Estado en su función represiva, Ius Puniendi Estatal. Es evidente que la ausencia del imputado o de su defensa, implica una desigualdad de armas con relación a las demás partes del proceso. (sic)*

o) 43. *De manera clara, los honorables jueces del Tribunal Constitucional advierten la importancia del principio de igualdad de armas en el proceso penal, materializado en la posibilidad de presentar alegatos, refutar pruebas producidas por medio a la inmediatez y sobre todo contradecir los postulados esgrimidos. La pregunta necesaria ante este escenario es la siguiente: ¿Puede el imputado que no compareció a una toma de testimonio que servirá como elemento de prueba para su juicio ejercitar este derecho? La respuesta notoriamente salta a la vista. (sic)*

p) 44. *Es por esto que entendemos que el artículo 30 de la resolución 009-20 es incompatible con el derecho de defensa en su vertiente del principio de igualdad de armas, componente vital del debido proceso de ley cuyo respaldo lo contempla el numeral 4 del*

*artículo 69 de la Constitución Dominicana. (sic)*

q) 49. (...), cuando analizamos el artículo 30 de la resolución 009-20 podemos concluir que no se respeta el derecho de defensa en ninguna de sus dimensiones, puesto que, estaríamos cohibiendo al imputado de poder estar presente en la toma de un testimonio que sería utilizado como medio de prueba en su proceso, de igual modo el tribunal lo cohibiría de poder estar presente en una de las diligencias propias de su proceso, así como también estaría impedido de conocer la suerte del testimonio que habrá de conocerse en su perjuicio. (sic)

r) 51. (...), que la resolución 009/20 en su artículo 30 es contradictoria con este fallo del tribunal constitucional [TC/0440/14], puesto que, ordena la celebración de la audiencia sin la presencia del imputado ni su defensa técnica, elemento indispensable para salvaguardar el derecho que tiene la persona sobre la cual se debate la suerte procesal, puesto que sin lugar a dudas son los que se afectan con la producción o colección de testimonios bajo la modalidad de anticipo de prueba. (sic)

s) 53. Es importante establecer, que el referido artículo 30 de la resolución pretendido inconstitucional, supone la ausencia del imputado o su defensa debidamente citado como una táctica dilatoria para entorpecer la entrevista, pero la ley procesal contempla la manera en la cual se hace comparecer a un imputado en estado de libertad,

*en caso de que éste no obtempere el llamado de la justicia; y en el caso de la defensa el Código Procesal Penal también contiene la solución procesal en este caso, razón por la cual el tribunal debe tomar las medidas de lugar, según corresponda en cada caso, y en consecuencia asegurar el conocimiento de la diligencia con la asistencia de esta parte del proceso, y con ello protegiendo los derechos que les asisten. (sic)*

t) 54. Vistos los precedentes anteriormente citados, entendemos que el Tribunal Constitucional coincidirá con los criterios vertidos y pronunciará la inconstitucionalidad del artículo atacado, puesto que su configuración contraviene las disposiciones constitucionales referidas, así como también los criterios jurisprudenciales evacuados por esta Alta Corte y otras que desarrollan la dimensión de los derechos transcritos, cuyas decisiones –en el caso de nuestro Tribunal Constitucional– tienen carácter vinculante para todos los poderes del Estado. (sic)

Basado en estos motivos, el ciudadano Cándido Tejada concluye solicitando lo siguiente:

*PRIMERO: Que este Honorable Tribunal Constitucional Dominicano, ACOJA la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el accionante CANDIDO TEJADA, por intermedio de sus representantes Licda. MARIBEL DE LA CRUZ, Defensora Pública y los Aspirantes a Defensores Públicos*

*Lic. RAINIERI CABRERA y ROSMERI ROQUE NÚÑEZ, por haberse demostrado la no conformidad del artículo 30 de la resolución 009/20 con el artículo 69 numerales 2, 4 y 10 de la Constitución de la República Dominicana.*

*SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior, en virtud del artículo 45 de la LOTCPC se anule la norma impugnada y se pronuncie la eliminación del ordenamiento Jurídico Dominicano, por ser contraria a la Constitución Dominicana.*

*TERCERO: Que de conformidad con las disposiciones del artículo 49 de la LOTCPC se notifique la decisión a la parte accionante SR. CANDIDO TEJADA, y a los defensores titulares de la presente acción, en el domicilio de la Oficina Nacional de Defensa Pública, ubicada, sito en Las Palmas no. 52, esquina Calle Tercera, edificio de la Fiscalía de Santo Domingo Oeste, cuarto piso, Santo Domingo, R. D.*

*CUARTO: Que las costas sean declaradas de oficio, de conformidad con el artículo 7.6 de la LOTCPC. (sic)*

#### **4. Intervenciones oficiales**

En ocasión de esta acción directa de inconstitucionalidad, las siguientes autoridades han presentado sus opiniones:

##### **4.1. Opinión del Consejo del Poder Judicial**

El diez (10) de febrero de dos mil veintidós (2022), el Consejo del Poder

Judicial remitió, vía Secretaría General del Tribunal Constitucional, su opinión en relación con el presente caso. En síntesis, expresó que:

*a) 16. (...), la Resolución 009-2020 contiene el Protocolo de Actuación para Entrevistas Forenses a Víctimas y Testigos en Condición de Vulnerabilidad. De entrada, esto quiere decir que las reglas de dicho protocolo se dirigen a personas que requieren una tutela judicial diferenciada en el ámbito del derecho procesal penal. (sic)*

*b) 19. Del artículo anterior [refiriéndose al artículo 30 de la resolución número 009-2020] se desprenden las siguientes consideraciones: a. La toma de testimonio de la persona en condición de vulnerabilidad sin la presencia del imputado que se encuentra en libertad es excepcionalísima. Esto ocurre cuando se ha citado correctamente al imputado y este no ha comparecido, ni ha presentado causa justificable, y con su accionar demuestra una actividad dilatoria dolosa, haciendo un uso abusivo de sus derechos como parte imputada para impedir el conocimiento del testimonio; y, b. El testimonio de la persona en condición de vulnerabilidad es comunicado al imputado con posterioridad, con el objetivo de que este tome conocimiento y se mantengan satisfechas las garantías mínimas del debido proceso. (sic)*

*c) 20. De conformidad con la Resolución 009-2020, la toma de testimonio se les realiza a personas en condición*

*de vulnerabilidad, víctimas o testigos de delitos, con el fin de obtener declaraciones informativas o testimoniales, donde se graba un video que puede ser utilizado como medio de prueba en las distintas fases del proceso penal. Estas entrevistas se llevan a cabo en los Centros de Entrevistas dispuestos por el CONSEJO DEL PODER JUDICIAL, con la técnica de Cámaras de Gesell. Esta última consiste en espacios destinados a que los profesionales de la psicología forense realicen entrevistas evidenciales a personas en condición de vulnerabilidad, víctimas o testigos de delitos, conformado por dos áreas principales, Sala de Entrevista y Sala de Observación, separadas por vidrio de visión unidireccional e intercomunicadas, que permiten observar y escuchar la entrevista mientras se realiza. (sic)*

*d) 21. La toma de testimonio en tiempo oportuno es fundamental para la obtención de un testimonio fiel y conforme a la realidad de los hechos. En casos de personas menores de edad víctimas de abuso sexual, por citar un ejemplo, que se encuentran en este contexto en condición de vulnerabilidad, el tiempo en que se toma el testimonio condiciona el relato preciso de los hechos. Sobre lo anterior el psicólogo forense Josep Ramón Juárez López, en su investigación “Entrevistando a niños preescolares víctimas de abuso sexual y/o maltrato infantil”, afirma lo siguiente: La fuerza de la memoria es entendida como la huella que todavía perdura en la mente del niño. Cuanto más*

*tiempo haya transcurrido desde el acontecimiento, más influencia del olvido. Y a más influencia del olvido, menos posibilidades reales de obtener un relato preciso de los hechos. Por lo tanto, hay más riesgo de que llene el olvido con información que le proporcione el investigador o cualquier otra persona. (sic)*

*e) 22. La situación anterior no solo atañe a las personas menores de edad, sino que debe considerarse extensiva a todas aquellas en condición de vulnerabilidad que han sido víctimas o han presenciado ilícitos traumáticos que ameritan una tutela judicial diferenciada. (sic)*

*f) 24. De ahí que, cuando el imputado y su defensa técnica han sido correctamente citados y el juez que conoce del caso evidencia una actividad dilatoria en perjuicio de una toma de testimonio oportuna, procede la aplicación de lo preceptuado en el artículo 30 de la Resolución 009-2020, de continuar con la toma de testimonio de la persona en condición de vulnerabilidad. Con esto se garantiza la tutela judicial diferenciada que emana de los artículos 39, 68 y 69 de la Constitución, así como la no victimización secundaria o la revictimización al mantener en un largo proceso a la persona que ha sido víctima o testigo. (sic)*

*g) 25. La parte accionante en su acción directa de inconstitucionalidad concibe su derecho a estar presente en la toma de testimonio como un derecho absoluto y sin límites. Sin*

embargo, como bien ha reiterado este Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0092/19 de fecha 21 de mayo de 2019, “ningún derecho fundamental es absoluto en cuanto a su ejercicio. (sic)

h) 26. Admitir como imprescindible la presencia del imputado en libertad, que ha sido debidamente citado, es decir, que él mismo se encuentra en incumplimiento, para la toma de testimonio de una persona en condición de vulnerabilidad, conllevaría la anulación del derecho a la prueba de la víctima, en momento oportuno, ante los riesgos de no obtener un testimonio fiel a los hechos con el pasar del tiempo. (sic)

i) 28. En este punto es importante destacar que, en la toma de testimonio que se da en el marco de lo dispuesto en la Resolución 009-2020, la ausencia de defensa técnica es un supuesto materialmente improbable y remoto, ya que la propia norma procesal penal conmina a que todo imputado cuente con defensa técnica privada o pública, provista esta última por la Oficina Nacional de Defensa Pública. En ese sentido, ante la incomparecencia del imputado en estado de libertad producto de una correcta citación, los defensores privados citados deben estar presentes o, en su defecto, la designación de la defensa técnica a cargo de los funcionarios de la Oficina Nacional de Defensa Pública. (sic)

j) 30. Por tanto, ante el escenario en que comparezca la defensa técnica del

imputado ¿Cómo se viola el derecho a ser oído, a contradecir y a ejercer la defensa? Como hemos indicado, el imputado en libertad puede conspirar contra la continuidad de la instrucción del proceso en detrimento del derecho a la prueba de la víctima y la tutela judicial diferenciada que es importante destacar, corresponde en el marco de la Resolución 009-2020 a personas en condición de vulnerabilidad. (sic)

k) 31. El artículo 30 de la Resolución 009-2020 modula y matiza los efectos de los abusos procesales que pueden cometer los imputados en libertad con el objetivo de obstruir la obtención oportuna de una prueba fiel a los hechos. El contenido del artículo objeto de la presente acción busca la protección reforzada de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad que exige la Constitución dominicana y los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado dominicano. (sic)

l) 32. Esto quiere decir que el estándar internacional, inclusive, promueve la menor interacción posible entre los imputados, quienes serían los eventuales agresores o victimarios, en caso de ser condenados, y las personas menores de edad en condición de vulnerabilidad. (sic)

m) 33. El hecho de que el testimonio sea grabado, conforme manda el procedimiento de la Resolución 009-2020, garantiza el derecho de defensa del imputado. (sic)



n) 34. Por lo expuesto, el CONSEJO DEL PODER JUDICIAL, mediante la Resolución 009-2020, ha ejercido sus facultades reglamentarias que se encuentran consagradas en su ley orgánica y ha elaborado un protocolo que atiende al debido proceso y a la tutela judicial diferenciada de las personas en condición de vulnerabilidad. Por tanto, no es posible acreditar violación alguna a los artículos 69.2, 69.4 y 69.10 de la Constitución. (sic)

Basándose en los argumentos anteriores, el Consejo del Poder Judicial estableció, como consideraciones finales de su escrito de opinión, las siguientes:

(...) consideramos que este Tribunal Constitucional debe declarar conforme con la Constitución de la República el artículo 30 de la Resolución núm. 009-2020, de fecha 4 de agosto de 2020, que aprueba el Protocolo de Actuación para Entrevistas Forenses a Víctimas y Testigos en Condición de Vulnerabilidad, muy especialmente:

a. Por no vulnerar el derecho a ser oído, al exigir que la parte imputada que se encuentre en libertad sea debidamente citada a la toma de testimonio, y tratarse de un testimonio de una persona en condición de vulnerabilidad, el cual debe realizarse en tiempo oportuno y sin dilaciones innecesarias para garantizar una tutela judicial diferenciada y el derecho a la prueba de la víctima;

b. Por no vulnerar el derecho a contradecir, la igualdad entre las partes

y el derecho de defensa, al exigir que la parte imputada que se encuentre en libertad sea debidamente citada a la toma de testimonio, que su incomparecencia no tenga causa justificable y se aprecie que sea una táctica o actividad dilatoria del procedimiento, en detrimento de la obtención de una prueba testimonial veraz y fiel a los hechos emanada de una persona en condición de vulnerabilidad” (sic)

#### 4.2. Opinión de la Procuraduría General de la República

El cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022), la Procuraduría General de la República remitió su opinión a la Secretaría General del Tribunal Constitucional; en tal dictamen solicita el rechazo de la acción de que se trata; para esto presenta, en resumen, los siguientes argumentos:

a) El hoy accionante procura la nulidad del Artículo 30 de la Resolución No. 009/20 emitida por el Consejo del Poder Judicial que crea el Protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad de fecha 4 de agosto del 2020, alegando que la misma vulnera el derecho al debido proceso en su vertiente de derecho de defensa. (sic)

b) No obstante, e independientemente de las pretensiones del accionante, el Tribunal Constitucional ha desarrollado la tesis relativa a los actos administrativos que son objeto de control del Tribunal Constitucional por vía directa y los actos

*administrativos objeto de Control por ante el Tribunal Superior Administrativo, lo cual obedece en principio a si se trata de un acto por efecto directo de la ley o dictado por efecto directo de la Constitución y en segundo orden, la tesis obedece a su vez, al alcance del acto del que se trata, esto es, si sus efectos son de aplicación general o si se trata de un alcance a particulares (sic)*

*c) En consecuencia, las facultades enumeradas por el artículo 156 de la Constitución y por el artículo 8 de la Ley núm. 28-11, se limitan a la regulación de los sistemas de provisión de cargos judiciales, escalafón judicial y carrera administrativa judicial y disciplinaria (sic)*

*d) Quiere decir que por mandato del constituyente el Consejo del Poder Judicial tiene la facultad de dictar resoluciones, sin embargo, esta atribución es limitada a aspectos en concreto que se encuentran numerados en el citado Art. 156, en el cual se constata que no ha sido incorporada la facultad de pronunciarse sobre aspectos de procesos o procedimientos judiciales como al efecto ocurre en la Resolución cuya nulidad se procura mediante la acción directa de inconstitucionalidad (sic)*

*e) (...), que el Consejo del Poder Judicial solo tiene competencia para administrar el régimen presupuestario, financiero, disciplinario y de capital humano del Poder Judicial y no puede inmiscuirse en ningún aspecto que entrañe vinculación con los aspectos*

*jurisdiccionales que habrán de ser dirimidos por la Suprema Corte de Justicia y demás tribunales del orden judicial (sic)*

*f) De lo anterior resulta evidente, que la resolución que ha sido atacada es contraria a la Constitución en tanto, el Consejo del Poder Judicial no tiene atribución para regular asuntos que conciernan a la labor jurisdiccional como son los aspectos de entrevistas a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad y su comparecencia ante los tribunales de justicia (sic)*

*g) Que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en un caso homólogo donde fueron atacadas resoluciones afines, también dictadas por el Consejo del Poder Judicial y con anterioridad a la Resolución atacada, esto es el precedente TC/0286/21 (...). (sic)*

Por tales motivos, en su opinión concluye formalmente estableciendo lo siguiente:

*ÚNICO: RECHAZAR en cuanto al fondo la presente acción directa de control de constitucionalidad interpuesta por Cándido Tejada en contra del Artículo 30 de la Resolución No. 009/20, emitida por el Consejo del Poder Judicial que crea el Protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad de fecha 4 de agosto del 2020, en aplicación del precedente constitucional TC/0286/21 (sic)*

## 5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, celebró el veintiséis (26) de agosto de dos mil veintidós (2022) una audiencia pública respecto de la presente acción directa en inconstitucionalidad. A dicha audiencia comparecieron representados: el accionante, Cándido Tejada; la autoridad de donde dimana la disposición preceptiva atacada, esto es el Consejo del Poder Judicial, así como la Procuraduría General de la República.

## 6. Pruebas documentales

En el presente expediente fueron aportados por la parte accionante, entre otros, los siguientes documentos:

1. Copia fotostática de la Resolución núm. 009-2020, emitida el cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020), por el Consejo del Poder Judicial; contentiva del Protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad.

2. Copia fotostática de acta de entrevista llevada a cabo el dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintiuno (2021) ante el Centro de entrevista para personas en condición de vulnerabilidad, víctimas o testigos de delitos de la provincia Santo Domingo.

3. Copia fotostática de escrito de recusación a la magistrada presidenta de la Sala de Entrevistas de la provincia Santo Domingo, tramitado el dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintiuno

(2021) ante la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 7. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1 de la Constitución, y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

### 8. Legitimación activa o calidad de los accionantes

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

8.1. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

8.2. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este

tribunal constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue del ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.3. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana, se dispone:

*Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.<sup>1</sup>*

8.4. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece que:

*Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

8.5. Tal y como se advierte en las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que *cualquier persona*, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

8.6. Sobre la susodicha legitimación procesal el Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), que:

*(...) de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas*

1 El subrayado es nuestro.

*y registradas de conformidad con la ley.*

8.7. En la especie, tras analizar el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, constatamos que el accionante, Cándido Tejada, se encuentra en pleno goce de sus derechos de ciudadanía y, de acuerdo con lo anterior, está revestido de la calidad o legitimación procesal activa suficiente para presentar una acción directa de inconstitucionalidad como la que nos ocupa, acorde con lo previsto en la Constitución y la ley.

## **9. Cuestión previa sobre los vicios de constitucionalidad**

9.1. Antes de llevar a cabo cualquier análisis sobre los méritos de los medios de inconstitucionalidad planteados contra la disposición preceptiva impugnada, conviene tener presente que la garantía objetiva de la Constitución dominicana se encuentra en la cláusula de supremacía que ella reconoce en su artículo 6, cuando puntualiza 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. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.*<sup>2</sup>

9.2. Además, de acuerdo con el principio rector de nuestra justicia constitucional asentado en el artículo 7.7 de

la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, relativo a la inconstitucionalidad: [l]a infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.<sup>3</sup>

9.3. De hecho, el artículo 6 de la Ley núm. 137-11 delimita, aún más, la cuestión tras mencionar los escenarios donde el Tribunal Constitucional podrá determinar si la norma, acto u omisión atacada, incurre en alguna infracción constitucional. Ese texto, sin más, reza:

*Se tendrá por infringida la Constitución cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.*<sup>4</sup>

9.4. Por tanto, para asegurar la supremacía normativa de la Constitución sobre toda norma, acto u omisión producida en el ejercicio del poder público, la propia Carta Política, en su artículo 185.1, delinea un marco jurídico general para que este tribunal constitucional, fundado en los postulados de

2 El subrayado es nuestro.

3 El subrayado es nuestro.

4 El subrayado es nuestro.

nuestra justicia constitucional, ejerza el control de la constitucionalidad sobre dichos actos estatales y, a su vez, pueda expulsarlos del ordenamiento jurídico cuando estos, tras su escrutinio, resulten contrarios a la norma fundamental.

9.5. De hecho, tempranamente, así lo advirtió este colegiado constitucional cuando en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), indicó que:

*La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infra constitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución.*<sup>5</sup>

5 Criterio reiterado en las Sentencias TC/0320/14, del veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0350/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0157/15, del tres (3) de junio de dos mil quince (2015); TC/0247/15, del veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015); TC/0260/15, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015); TC/0406/16, del trece (13) de septiembre de dos mil dieciséis (2016); TC/0110/17, del quince (15) de marzo de dos mil diecisiete (2017); TC/0066/18, del veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018); TC/0173/18, del dieciocho (18) de junio de dos mil dieciocho (2018); TC/0195/18, del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018); TC/0352/18, del seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0429/18, del doce (12) de noviembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0601/18, del diez (10) de diciembre de 2018; TC/0804/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0062/19, del nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019); TC/0187/19, del veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019); TC/0277/19, del ocho (8) de agosto de dos mil diecinueve (2019); TC/0574/19, del dieciséis (16) de diciembre de dos mil diecinueve (2019); TC/0267/20, del nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020); TC/0288/20,

9.6. De ahí que, en consecuencia, no resulta ajeno a este proceso de justicia constitucional que la fundamentación de las infracciones o violaciones constitucionales imputadas a la disposición en cuestión consista en su incompatibilidad con algunos valores, principios o reglas previstos en la Constitución dominicana.

9.7. Situados en esta coyuntura, esta corporación constitucional, previo a valorar las pretensiones que sobre el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad le han sido expuestas, considera oportuno clasificar las infracciones o vicios de constitucionalidad denunciados contra la resolución atacada por el accionante. Esto, en ocasión de lo preceptuado en las Sentencias TC/0421/19, del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0445/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019) y TC/0560/19, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

9.8. En efecto, los escenarios que dan lugar a este tipo de control pueden ser:

a) Vicios de forma o de procedimiento: que son los que se producen al momento de la formación de la norma y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediabilmente la

del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020); TC/0022/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021) y TC/0110/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021). El subrayado es nuestro.

validez y constitucionalidad de la ley [TC/0274/13, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013)] o norma cuestionada.

b) Vicios de fondo: que son los que afectan el contenido normativo de la norma impugnada, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva y,

c) Vicios de competencia: los cuales se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera [TC/0415/15, del veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015)].

9.9. Tras analizar el escrito introductorio de la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 30 de la Resolución núm. 009-2020, del cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020), relativa al protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad, dictada por el Consejo del Poder Judicial, es posible advertir que en la especie se proponen argumentos tanto alusivos a vicios de competencia como de fondo, en razón de que el accionante cuestiona que lo regulado en dicho precepto debe establecerse por ley orgánica, no así mediante una resolución del Consejo del Poder Judicial [vicio de competencia], y porque tal disposición normativa inadvierte elementos sustanciales del

derecho fundamental a un debido proceso, tales como: el derecho a ser oído, el derecho a contradecir, el derecho a la igualdad procesal y el derecho a una defensa, lo mismo técnica que material [vicio de fondo].

9.10. Dicho esto, entonces procede que en lo adelante nos dediquemos a examinar los medios de inconstitucionalidad presentados por el accionante, en aras de determinar si en la especie concurre alguno de los vicios denunciados.

## **10. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad**

Sobre el fondo del control de constitucionalidad promovido por el ciudadano Cándido Tejada, este colegiado constitucional estima lo siguiente:

10.1. En la especie nos encontramos frente a una acción directa de inconstitucionalidad que tiene por finalidad expulsar del ordenamiento jurídico el artículo 30 de la Resolución núm. 009-2020, dictada el cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020), por el Consejo del Poder Judicial, contentiva del protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad, por comportar un atentado al derecho fundamental a un debido proceso de todo justiciable sometido a un proceso penal, ya que allí se permite la posibilidad de llevar a cabo la vista de un testimonio en ausencia del imputado y su defensa técnica, en contraposición con las garantías inherentes al derecho a ser oído, a contradecir, a defenderse y a la igualdad de armas procesales que integran la

constitucional prerrogativa a un debido proceso.

10.2. En ese tenor, el accionante argumenta, por un lado, que el Consejo del Poder Judicial carece de aptitud jurídica para disponer las cuestiones tasadas en el texto del artículo 30 de la Resolución núm. 009-2020, de ahí que entre de los argumentos del escrito introductorio de su acción, señala lo siguiente:

*Que (...) el primer párrafo de dicho artículo consagra la presencia de las partes como un derecho, el cual no puede ser cercenado de manera unilateral por la decisión de un juez, o por una normativa de inferior jerarquía, en este caso el artículo 30 de la resolución 009/20, puesto que, todo lo relativo al debido proceso de ley y a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 69 de la Constitución dominicana, como están integrados por un catálogo de derechos fundamentales del proceso, por su naturaleza de conformidad con la disposición de la Carta Magna en el artículo 112, solo deben ser regulados mediante una ley orgánica, no así por un protocolo emanado por una resolución del Consejo del Poder Judicial.*

10.3. Asimismo, el accionante cuestiona que el artículo 30 de la resolución impugnada contraviene las disposiciones contenidas en el artículo 69, numerales 2), 4) y 10) de la Constitución dominicana, alusivas al derecho a ser oído, a la contradicción, a la igualdad procesal y a defenderse como elementos sustanciales de la garantía

y derecho fundamental a un debido proceso.

10.4. Contrario a lo argumentado por el accionante, el Consejo del Poder Judicial arguye que el presente control de constitucionalidad debe desestimarse, ya que el indicado artículo 30 de la Resolución núm. 009-2020, no vulnera ninguna de las disposiciones constitucionales invocadas por el accionante.

10.5. La Procuraduría General de la República, a pesar de opinar que la acción directa de inconstitucionalidad debe ser rechazada, considera que en la especie tiene aplicación el precedente contenido en la Sentencia TC/0286/21, ya que: *el Consejo del Poder Judicial no tiene atribución para regular asuntos que conciernan a la labor jurisdiccional como lo son aspectos de entrevistas a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad y su comparecencia ante los tribunales de justicia.*

10.6. Esbozadas las posiciones asumidas por el accionante y las autoridades públicas cuya opinión fue requerida, este tribunal constitucional advierte que se encuentra ante un control directo de constitucionalidad en que se precisa, primero, evaluar las contestaciones formuladas respecto al fuero del Consejo del Poder Judicial para emitir una resolución como la contentiva del precepto impugnado; de ahí que, de ser necesario, ulteriormente evaluaremos el mérito de los medios de inconstitucionalidad presentados por el accionante, Cándido Tejada, en su escrito introductorio.



10.7. En ocasión anterior hemos afirmado que la habilitación legal previa para la emisión de disposiciones normativas debe ser expresa, cuestión indispensable a fin de poner en marcha la potestad reglamentaria de los órganos públicos.<sup>6</sup> De hecho, sobre el principio de juridicidad establecimos en la Sentencia TC/0619/16, del veinticinco (25) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), que:

*(...) el fundamento de la legalidad de las actuaciones de la Administración está contenida en nuestra Carta Magna en su artículo 138, el cual propugna por el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico del Estado.*

*De esa disposición constitucional se desprende el hecho de que la sumisión de las actuaciones administrativas a la ley y al derecho debe ser plena, es decir, cabal, completa y sin excepciones. Con ello, la Constitución ha querido excluir la legitimidad de cualquier actuación administrativa contra legem y contra ius, puesto que el Estado de derecho conlleva el sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento, norma que obviamente incluye a la Administración. En este sentido, conviene tener presente que el principio de legalidad de la Administración resulta consustancial al Estado de derecho.*

<sup>6</sup> Cfr. Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencias TC/0048/20, dictada el diecisiete (17) de febrero de dos mil veinte (2020); y TC/0268/20, dictada el nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020).

10.8. En efecto, las funciones y competencias del Consejo del Poder Judicial están previstas tanto en el artículo 156 de la Constitución dominicana como en el artículo 8 de su Ley Orgánica, núm. 28-11; estos textos rezan:

Artículo 156 de la Constitución dominicana:

*Funciones. El Consejo del Poder Judicial es el órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial. Tendrá las siguientes funciones: 1) Presentar al pleno de la Suprema Corte de Justicia los candidatos o candidatas para nombramiento, determinación de jerarquía y ascenso de los jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial, de conformidad con la ley; 2) La administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial; 3) El control disciplinario sobre jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial con excepción de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia; 4) La aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de jueces y personal administrativo que integran el Poder Judicial; 5) El traslado de los jueces del Poder Judicial; 6) La creación de los cargos administrativos del Poder Judicial; 7) El nombramiento de todos los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial; 8) Las demás funciones que le confiera la ley.*

Artículo 8 de la Ley núm. 28-11, Orgánica del Consejo del Poder Judicial:

*Atribuciones administrativas. En el ejercicio de sus facultades*

*administrativas corresponde al Consejo del Poder Judicial ejercer las siguientes atribuciones: 1) Elaborar y remitir al Poder Ejecutivo la propuesta del presupuesto anual del Poder Judicial, en base a las cargas fijas y programas presentados por sus distintas dependencias, conforme las normas legales y reglamentarias correspondientes, a fin de que sea incorporado en el Presupuesto General del Estado. 2) Elaborar y aprobar la memoria anual de gestión del Poder Judicial. 3) Presentar al pleno de la Suprema Corte de Justicia los candidatos o candidatas para nombramiento, determinación de jerarquía y ascenso de los jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial. 4) Reglamentar el Sistema de Provisión de Cargos Judiciales, el Sistema de Escalafón Judicial y el Sistema de Carrera Administrativa Judicial. 5) Aprobar mediante resolución la actualización anual del Escalafón Judicial propuesta por la Dirección General de Administración y Carrera Judicial y ordenar su publicación y difusión masiva. 6) Aprobar anualmente los instrumentos de evaluación de desempeño de los jueces del Poder Judicial y de los funcionarios y empleados administrativos a ser aplicados por la Dirección General de Administración y Carrera Judicial. 7) Presentar a la Escuela Nacional de la Judicatura un reporte cada dos años de las necesidades estratégicas de capacitación de los jueces del Poder Judicial de conformidad con los resultados de las evaluaciones anuales de desempeño aplicadas a los mismos. 8) Presentar al Pleno de la*

*Suprema Corte de Justicia propuestas de proyectos de ley para el mejoramiento de la Carrera Judicial, los servicios judiciales o aspectos organizativos del Poder Judicial a los fines de ser sometidos al Congreso Nacional. 9) Formular los programas, normas complementarias y políticas de la Carrera Judicial de conformidad con la Constitución y las leyes. 10) Aprobar los manuales de cargos clasificados del Poder Judicial y establecer mediante reglamento la escala de remuneraciones y viáticos de los miembros de la Carrera Judicial y de los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial. 11) Designar, mediante concurso público de méritos, al Director General de Administración y Carrera Judicial, al Contralor General del Poder Judicial, al Inspector General del Poder Judicial, al Director y Subdirector de la Escuela Nacional de la Judicatura y al Director General Técnico. 12) Designar a los funcionarios y empleados del Poder Judicial de conformidad con la presente ley y el Sistema de Carrera Administrativa del Poder Judicial. 13) Conceder licencias remuneradas o no a los jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial cuando las mismas superen los 30 días, con excepción de las correspondientes a embarazo y postparto, de conformidad con la ley y los reglamentos correspondientes. 14) Administrar el Plan de Retiro, Pensiones, Jubilaciones y de Seguridad Social del Poder Judicial, de conformidad con los principios establecidos en la Ley 87-01, sobre el Sistema Nacional de Seguridad Social. 15) Aprobar los*

*reglamentos y directrices que permitan implementar la presente ley.*

10.9. Analizando estas disposiciones alusivas a las potestades del Consejo del Poder Judicial, de las cuales no se infiere habilitación alguna para dicho órgano poder reglamentar cuestiones inmanentes a la función jurisdiccional, este tribunal constitucional estableció en su Sentencia TC/0286/21, del catorce (14) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), lo siguiente:

*13.24 Como se comprueba de las disposiciones transcritas anteriormente, al Consejo del Poder Judicial se le ha conferido, expresamente las facultad para reglamentar el Sistema de Provisión de Cargos Judiciales, el Sistema de Escalafón Judicial y el Sistema de Carrera Administrativa Judicial (numeral 4 del artículo 8 de la Ley 28-11) y para aprobar los reglamentos y directrices que permitan implementar su propia ley orgánica (numeral 15 del artículo 8 de la Ley 28-11).*

*13.25 Sobre el alcance de ese poder reglamentario del Consejo del Poder Judicial, conviene recordar que este Tribunal, mediante Sentencia núm. TC/0268/20, del nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020), delimitó - para estos casos- el ámbito de competencia, de dicho órgano en los siguientes términos:*

*10.15. En efecto, el Consejo del Poder Judicial, ciertamente, tiene aptitud para emitir las reglamentaciones que correspondan en lo que se refiera*

*a materia administrativa o disciplinaria, en el ámbito del Poder Judicial. Sin embargo, no ocurre así respecto del ámbito jurisdiccional, como el caso de la especie, en el que el legislador ha otorgado expresamente a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de emitir los reglamentos que fueren necesarios para la aplicación de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.*

*13.26 El referido precedente se encuentra en armonía con el régimen delineado a partir de la reforma constitucional del año 2010 que decidió sacar del ámbito de competencia de la Suprema Corte de Justicia todo lo relativo al autogobierno del Poder Judicial (facultades administrativas-financieras y disciplinarias) creando un órgano denominado Consejo del Poder Judicial al que se le otorgó tales facultades y al que no se le otorgó ninguna competencia de carácter jurisdiccional que quedaron en el ámbito exclusivo de la Suprema Corte de Justicia.*

*13.27 En consecuencia, las facultades enumeradas por el artículo 156 de la Constitución y por el artículo 8 de la Ley núm. 28-11, se limitan a la regulación de los sistemas de provisión de cargos judiciales, escalafón judicial y carrera administrativa judicial y disciplinaria.*

*13.28 De lo anterior queda claro que el Consejo del Poder Judicial sólo tiene competencia para administrar el régimen presupuestario, financiero, disciplinario y de capital humano del*

*Poder Judicial y. no puede inmiscuirse en ningún aspecto que entrañe vinculación con los aspectos jurisdiccionales que habrán de ser dirimidos por la Suprema Corte de Justicia y demás tribunales del orden judicial.*<sup>7</sup>

10.10. En efecto, en la indicada Sentencia TC/0286/21 continuamos argumentando que:

*13.29 La propia Ley núm. 28-11, Orgánica del Consejo del Poder Judicial, en su parte motiva deja claro ese ámbito de competencia reglamentaria de este órgano cuando dice, en su consideración tercera, lo siguiente:*

**CONSIDERANDO TERCERO:** *Que la creación del Consejo del Poder Judicial está inspirada en la promoción del fortalecimiento institucional del Poder Judicial y asegurar la separación entre las atribuciones jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial, así como propiciar y consolidar la independencia y democratización del Poder Judicial.*

*13.30 Por su parte, la potestad reglamentaria de la Suprema Corte de Justicia resulta del literal h) del artículo 14 de la Ley núm. 25-91, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, que establece entre las facultades de esa Alta Corte: **el trazado del procedimiento a seguir en todos los***

*casos en que la Ley no establezca el procedimiento a seguir.*

*13.31 De lo anterior queda claro que la potestad reglamentaria para los asuntos jurisdiccionales recae, de manera exclusiva, en la Suprema Corte de Justicia. Una potestad que, por cierto, tiene carácter subsidiario y que se activa en ausencia de regulación legal atinente al trazado de los procedimientos a ventilarse ante los tribunales del orden judicial.*<sup>8</sup>

10.11. Esto lo juzgamos en igual sentido en nuestra Sentencia TC/0268/20, en la que expresamos que las facultades de regulación jurisdiccional han sido delegadas a la Suprema Corte de Justicia, mientras que los asuntos de carácter administrativo recaen sobre el Consejo del Poder Judicial.

10.12. La disgregación competencial anterior fue tácitamente reconocida en el artículo 17 de la Ley núm. 339-22, que habilita y regula el uso de medios digitales para los procesos judiciales y administrativos del Poder Judicial, cuando precisa que es al Pleno de la Suprema Corte de Justicia que le corresponde la potestad reglamentaria sobre asuntos que inciden en la labor jurisdiccional donde se precisa la asistencia de medios digitales, descartándose por analogía la posibilidad de que tal atribución re-

<sup>7</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0286/21, dictada el catorce (14) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). Los subrayados provienen del documento original, mientras que las negritas son nuestras.

<sup>8</sup> Cfr. Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0286/21, dictada el catorce (14) de septiembre de dos mil veintiuno (2021). Los subrayados provienen del documento original, mientras que las negritas son nuestras.

caiga sobre su órgano de gobierno: el Consejo del Poder Judicial. En efecto, dicho texto legal reza:

*Potestad reglamentaria. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia queda facultado para reglamentar los siguientes aspectos: 1) El uso de los canales virtuales y los servicios judiciales. 2) El uso, procedimiento y efectos de las notificaciones digitales, en los casos que la ley no lo prevea. 3) La firma digital o firma electrónica cualificada para los documentos de naturaleza jurisdiccional. 4) La forma, realización, responsabilidades y obligaciones de quienes participen en audiencias virtuales.*

10.13. El artículo 30 impugnado en inconstitucionalidad es parte de la Resolución núm. 009-2020 dictada, el cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020), por el Consejo del Poder Judicial, donde se recoge un protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad. Esta resolución, conforme argumenta el propio Consejo del Poder Judicial, vía su escrito de opinión, regula: *la toma de testimonio a las personas en condición de vulnerabilidad, víctimas o testigos de delitos, con el fin de obtener declaraciones informativas o testimoniales, donde se graba un video que puede ser utilizado como medio de prueba en las distintas fases del proceso penal.*

10.14. La referida Resolución núm. 009-2020, en su artículo 2, sobre el objeto del protocolo que contiene, señala lo siguiente:

*Este instrumento ha sido elaborado para facilitar el marco operacional para la obtención de las declaraciones de personas en condición de vulnerabilidad, víctimas o testigos de un proceso judicial a través de una entrevista única que se convierte en elemento probatorio levantada bajo el marco del respeto a los derechos humanos de cada parte interviniente. Igualmente unificar mecanismos de acceso a la justicia, reducir la victimización secundaria de víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad, garantizando el pleno derecho de sus derechos y la tutela del derecho de defensa de las demás partes que intervienen en los procesos judiciales, lo que ejercita el fin fundamental del sistema de justicia.*

10.15. Bajo ese mismo hilo argumentativo, la Resolución núm. 009-2020, en su artículo 3, sobre el alcance del protocolo indica:

*Este protocolo será aplicable para todos los jueces, juezas y servidores(as) judiciales a nivel nacional, así como a usuarios(as) del servicio de justicia, en los procesos judiciales según corresponda.*

10.16. Además de lo anterior, conviene dejar constancia de que la resolución en cuestión está fundamentada, entre otras disposiciones, en la Resolución núm. 002-2020, también dictada por el Consejo del Poder Judicial, a fin de establecer una política de firma electrónica en el Poder Judicial; esta última declarada no conforme con la Constitución por este tribunal constitucional

mediante la mencionada Sentencia TC/0286/21, precisamente por la falta de aptitud jurídica de dicho órgano de gobierno del Poder Judicial para regular asuntos con incidencia en la función jurisdiccional.

10.17. Tanto de lo establecido anteriormente como del contenido integral de la Resolución núm. 009-2020, es ostensible que las regulaciones allí previstas tienden a repercutir en cuestiones netamente ligadas a la función jurisdiccional, específicamente en lo atinente al proceso penal, puesto que se establece todo un sistema para recabar las entrevistas forenses a sujetos procesales –víctimas y testigos– con una condición de vulnerabilidad; de ahí que, conforme a lo establecido en el Precedente TC/0286/21, la reglamentación de tal protocolo no es atribución del Consejo del Poder Judicial, sino del órgano pleno de la Suprema Corte de Justicia por concernir a cuestiones propias de la función jurisdiccional.

10.18. Si se ausculta bien, el eje de la regulación de esta resolución subyace en la expansión del marco de protección instaurado en el artículo 202 del Código Procesal Penal respecto a los testimonios especiales, que reza:

*Testimonios especiales. El testimonio de personas que se encuentren en circunstancias especiales de vulnerabilidad, puede recibirse en privado y con la asistencia de familiares o personas especializadas.*

*Cuando se trate de personas que no puedan expresarse fácilmente en*

*español o que adolezcan de algún impedimento manifiesto se pueden disponer las medidas necesarias para que el interrogado sea asistido por un intérprete o traductor o se exprese por escrito o de la forma que facilite la realización de la diligencia.*

10.19. De ahí que la reglamentación de tales disposiciones necesariamente deba llevarse a cabo por el órgano del Poder Judicial con competencia para regular aquellos aspectos que no se encuentren delimitados en la normativa procesal penal, a saber: el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, conforme a las atribuciones que le confieren la Ley núm. 25-91, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el Código Procesal Penal; poder reglamentario que, conviene recordar, *está circunscrito estrictamente a los casos de naturaleza jurisdiccional –en cualquiera de sus manifestaciones– donde exista un vacío en el procedimiento y aquellos casos establecidos por otras leyes especiales;*<sup>9</sup> sin que esto quebrante los términos del artículo 74.2 de la Constitución dominicana.<sup>10</sup>

10.20. Por supuesto, esta potestad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia *tiene carácter subsidiario* frente a las

9 Cfr. Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0286/21, dictada el catorce (14) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

10 Este reza: *Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: (...) 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.*

atribuciones ordinarias del Poder Legislativo, de tal manera que *se activa en ausencia de regulación legal atinente al trazado de los procedimientos ventilarse ante los tribunales del orden judicial*, tal como detallamos en la Sentencia TC/0286/21. En esa decisión, especificamos que:

*el poder reglamentario atribuido a la Suprema Corte de Justicia por las mencionadas disposiciones legales sólo está circunscrito estrictamente a los casos de naturaleza jurisdiccional -en cualquiera de sus manifestaciones- donde exista un vacío en el procedimiento y aquellos casos establecidos por otras leyes especiales.*

*13.34 Pero este poder reglamentario se encuentra sometido a las condiciones de que la norma reglamentaria no contravenga lo expresamente establecido por la ley, ni puede regular, de ninguna forma, el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales reconocidos por la Constitución, en estricto apego a la previsión del numeral 2) del artículo 74 de la Carta Sustantiva.*

10.21. Recogiendo todo lo anterior, estimamos que en la especie se pone de manifiesto un vicio de competencia insalvable que da lugar no solo a la inconstitucionalidad del precepto normativo impugnado, sino de la Resolución núm. 009-2020, en su totalidad toda vez que con ella el Consejo del Poder Judicial se dispuso a regular cuestiones que escapan a su fuero y que, en consecuencia, le hicieron infringir los principios constitucionales

de la separación del poder [artículo 4 constitucional],<sup>11</sup> la supremacía jurídica de la Carta Política [artículo 6],<sup>12</sup> la cláusula sobre la nulidad de los actos subversores del orden constitucional [artículo 73]<sup>13</sup> y las competencias listadas para dicho órgano de gobierno del Poder Judicial en el artículo 156 de la Carta Política.

10.22. En ese sentido, ha lugar a acoger la acción directa de inconstitucionalidad promovida por Cándido Tejada y, en consecuencia, declarar no conforme con la Constitución la Resolución núm. 009-2020, por aplicación del artículo 46 de la Ley núm. 137-11, que reza:

*La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma o disposición general, declarará también la de cualquier precepto de la misma o de cualquier otra norma o disposición*

---

11 Este reza: *Gobierno de la Nación y separación de poderes. 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.*

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

13 Este reza: *Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. 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.*

*cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexidad, así como la de los actos de aplicación cuestionados*

10.23. Lo anterior en virtud de que, como pudimos constatar, el contenido de la Resolución núm. 009-2020 trata sobre asuntos jurisdiccionales que van más allá de las competencias de administración del régimen presupuestario, financiero, disciplinario y de capital humano del Poder Judicial; por lo que ante tal escenario este tribunal constitucional debe garantizar el orden constitucional vigente y el Estado de Derecho ante cualquier tentativa de lesionarlo o desconocerlo, como ha ocurrido en la especie con la emisión de una resolución normativa por parte de una autoridad usurpada.

10.24. Ahora bien, debido a que la resolución cuya inconstitucionalidad se pronunciará mediante esta decisión regula derechos de víctimas y de personas en condición de vulnerabilidad, con el propósito de evitar que se revictimicen, este tribunal constitucional estima prudente diferir los efectos de la inconstitucionalidad. En ese sentido, sus efectos no son inmediatos, sino hasta después de transcurrido el plazo que se indicará en el dispositivo. Esta decisión se basa en el artículo 48 de la Ley núm. 137-11, que permite a este tribunal constitucional graduar excepcionalmente los efectos de sus decisiones, de acuerdo con las exigencias del caso.

10.25. Por último, a raíz de que el vicio de competencia detectado por este

tribunal constitucional compromete la conformidad con la Carta Política de la disposición impugnada y, por tal razón, se declara su inconstitucionalidad, esta corporación estima innecesario referirse a los vicios de fondo invocados por el accionante, Cándido Tejada, a través de los medios planteados en el escrito introductorio del control directo de constitucionalidad de que se trata.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. No figura la firma del magistrado José Alejandro Vargas Guerrero por motivo de inhibición voluntaria. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; y Justo Pedro Castellanos Khoury.

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

#### **DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Cándido Tejada, contra el artículo 30 de la Resolución núm. 009-2020, dictada el cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020) por el Consejo del Poder Judicial, sobre el Protocolo de actuación



para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condiciones de vulnerabilidad, por los motivos expuestos.

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, la citada acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** la no conformidad de la Resolución núm. 009-2020, dictada el cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020) por el Consejo del Poder Judicial, sobre el Protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condiciones de vulnerabilidad, con los artículos 4, 6, 73 y 156 de la Constitución dominicana, por los motivos expuestos.

**TERCERO: DIFERIR** los efectos de la inconstitucionalidad decretada por esta sentencia por el término de dos años (2), contados a partir de su publicación, de conformidad con lo expuesto en el cuerpo de la misma.

**CUARTO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**QUINTO: ORDENAR** que la presente sentencia sea comunicada por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al accionante, Cándido Tejada, y a sus representantes legales; al Consejo del Poder Judicial y a la Procuraduría General de la República.

**SEXTO: ORDENAR** que la presente sentencia sea publicada en el Boletín

del Tribunal Constitucional, en virtud de los artículos 4 y 49.III de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Sámuel, juez segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Domingo Gil, juez; Miguel Valera Montero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

#### **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL**

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30<sup>14</sup> de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), en lo adelante “Ley núm. 137-11”, y respetando la opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues, aun cuando comparto la solución provista, difiero

---

14 Artículo 30.- *Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.*

de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

## I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El tres (3) de enero de dos mil veintidós (2022), el señor Cándido Tejada interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 30 de la Resolución núm. 009-2020,<sup>15</sup> sobre el protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad, dictada por el Consejo del Poder Judicial, por presunta violación a los artículos 69, numerales 2, 4, y 10 de la Constitución dominicana.

2. Los honorables jueces que integran este tribunal hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger la acción directa de inconstitucionalidad y declarar no conforme con la Constitución la referida norma, por vulnerar los artículos 4, 6, 73 y 156 constitucionales.

3. Si bien me identifico con el razonamiento mayoritario del presente fallo en tanto ha decretado la inconstitucionalidad de la aludida Resolución núm. 009-2020, cuyas disposiciones violan *los principios constitucionales de la separación del poder [artículo 4 constitucional],<sup>16</sup> la supremacía jurídica de la*

15 De cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020).

16 Este reza: *Gobierno de la Nación y separación de poderes. 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,*

*Carta Política [artículo 6]<sup>17</sup>, la cláusula sobre la nulidad de los actos subversores del orden constitucional [artículo 73]<sup>18</sup> y las competencias listadas para dicho órgano de gobierno del Poder Judicial en el artículo 156 de la Carta Política,<sup>19</sup> a mi juicio, este colegiado debió dictar una sentencia interpretativa-exhortativa para que en uso de sus facultades constitucionales, el Congreso Nacional dictara en el plazo previsto en la sentencia la Ley de Atención y Protección a Víctimas, Testigos y Sujetos en Riesgo, disposiciones contenidas en la resolución declarada inconstitucional, tal como se expone a continuación.*

## II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA, PROCEDÍA DICTAR UNA SENTENCIA INTERPRETATIVA-EXHORTATIVA PARA QUE, EN EL PLAZO INDICADO EN LA SENTENCIA, EL PODER LEGISLATIVO HACIENDO USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES DICTARA UNA LEY DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS, TESTIGOS Y

*las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.*

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

18 Este reza: *Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. 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.*

19 Ver literal 10.21, pág. 30 de esta sentencia.

**OTROS SUJETOS EN RIESGO QUE CONTENGA LAS DISPOSICIONES RELATIVAS AL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA ENTREVISTAS FORENSES A VÍCTIMAS Y TESTIGOS EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD**

4. La acción directa de inconstitucionalidad que ocupó la atención del Tribunal Constitucional está fundamentada en la violación de los principios y valores constitucionales de separación de poderes, supremacía constitucional y nulidad de los actos que subvierten el orden constitucional.

5. En la parte dispositiva de la sentencia que acoge la acción directa de inconstitucionalidad, este colegiado decidió:

***PRIMERO: ADMITIR** en cuanto a la forma la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Cándido Tejada contra el artículo 30 de la resolución número 009-2020 dictada, el 4 de agosto de 2020, por el Consejo del Poder Judicial, sobre el protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condiciones de vulnerabilidad, por los motivos expuestos.*

***SEGUNDO: ACOGER** en cuanto al fondo la citada acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** la no conformidad de la resolución número 009-2020 dictada, el 4 de agosto de 2020, por el Consejo del Poder Judicial, sobre el protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y*

*testigos en condiciones de vulnerabilidad, con los artículos 4, 6, 73 y 156 de la Constitución dominicana, por los motivos expuestos.*

***TERCERO: DIFERIR** los efectos de la inconstitucionalidad decretada por esta sentencia por el término de dos años (2), contados a partir de su publicación, de conformidad con lo expuesto en el cuerpo de la misma (...)*

6. La Constitución dominicana establece en el artículo 185.1 que el Tribunal Constitucional es competente para conocer en única instancia de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas.

7. Cuando la norma atacada es declarada conforme a la Constitución continúa regulando los aspectos para los cuales fue creada, por el contrario, si su contenido viola el mandato constitucional es expulsada del ordenamiento, produciendo cosa juzgada de conformidad con lo estipulado en los artículos 185 de la Constitución y 45<sup>20</sup> de la Ley núm. 137-11.

8. Tomando en consideración los efectos que derivan de la presente decisión, no comparto en su integralidad el alcance de la solución adoptada, ya que

---

<sup>20</sup> Artículo 45. Acogimiento de la Acción. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecutiva de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación registrará a partir de la publicación de la sentencia.

la jurisprudencia<sup>21</sup> de este colegiado y otras cortes constitucionales<sup>22</sup> han demostrado la importancia de dictar —en supuestos como este— una sentencia interpretativa-exhortativa al Congreso Nacional para que legisle sobre la materia objeto de anulación, sobre todo cuando la norma a dictar es una necesidad prevista en los artículos 169<sup>23</sup>, párrafo I, y 177<sup>24</sup> de la Constitución.

9. Desde hace muchos años los tribunales constitucionales vienen recurriendo a otros tipos de sentencias cuando analizan el cuestionamiento de constitucionalidad de las normas, que en cierta medida se diferencian de las tradicionales decisiones estimativas o de desestimación de la acción, es decir, que se limiten a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, con el

correspondiente efecto de derogación o vigencia de la misma<sup>25</sup>. Se trata de las llamadas sentencias interpretativas las que, de acuerdo a la doctrina, pueden ser definidas como aquellas que:

*son el resultado del examen minucioso de todas las posibles normas que pueden desprenderse del precepto discutido, para determinar cuáles son legítimas desde una perspectiva constitucional y cuáles dejan de serlo. Basta que una sola de sus interpretaciones respete la primacía de la Constitución para que el precepto jurídico no sea inconstitucional.*<sup>26</sup>

10. La doctrina sostiene que, en materia de control de constitucionalidad de normas, la sentencia que podría denominarse “clásica” es la que acepta la postulación que impugna la

21 Ver, entre otras, las Sentencias TC/0489/15, TC/0110/13 y TC/0447/21.

22 Ver sentencias del Tribunal Constitucional español. STC 195/1998, STC 208/1999 y STC 13/2015.

23 Artículo 169.- *Definición y funciones. El Ministerio Público es el órgano del sistema de justicia responsable de la formulación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad, dirige la investigación penal y ejerce la acción pública en representación de la sociedad. Párrafo I.- En el ejercicio de sus funciones, el Ministerio Público garantizará los derechos fundamentales que asisten a ciudadanos y ciudadanas, promoverá la resolución alternativa de disputas, dispondrá la protección de víctimas y testigos y defenderá el interés público tutelado por la ley.* (subrayado nuestro para resaltar).

24 Artículo 177.- *Asistencia legal gratuita. El Estado será responsable 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.*

25 EGUIRUREN PRAELI, FRANCISCO JOSÉ. *Las sentencias interpretativas o “manipulativas” y su utilización por el Tribunal Constitucional Peruano.* Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág. 322. Apunta el autor que “a partir de la interpretación buscan encontrar formas de adecuación de las normas a la Constitución o de otorgarles un sentido normativo y de aplicación que las haga compatible con ésta, a fin de evitar la declaración de inconstitucionalidad, que implicaría su derogación. Cuando aquí se habla de interpretación estamos aludiendo al proceso de análisis y razonamiento jurídico destinado a esclarecer y determinar el contenido de un precepto o disposición constitucional, así como la compatibilidad con éste de una norma legislativa concreta. La interpretación viene así a “agregar” o “concretizar” un contenido normativo que no fluye explícita o expresamente del texto literal de una disposición constitucional, completando este contenido por la acción del intérprete”.

26 GUTIERREZ ZARZA, MARÍA DE LOS ÁNGELES. *Las sentencias interpretativas y aditivas del Tribunal Constitucional español.* Revista de Derecho Procesal. núm. 3, 1995, pp. 1.032 y 1.033.

constitucionalidad de un precepto (sentencia estimatoria) o la que rechaza el acuse de inconstitucionalidad (sentencia desestimatoria). El efecto de tal veredicto podrá tener resultados, según el sistema del caso, inter partes o erga omnes, en cuanto los sujetos afectados por el pronunciamiento jurisdiccional; y si acepta la proclamación de inconstitucionalidad, consecuencias *ex tunc* o *ex nunc* (retroactivas o no retroactivas), en razón de su proyección en el tiempo.<sup>27</sup>

11. Entre la modalidad de sentencias interpretativas podemos citar las sentencias exhortativas, también denominadas “apelativas” o de “aviso”<sup>28</sup>, de acuerdo con la doctrina constitucional, constituyen alternativas en casos de normas inconstitucionales encomendando al legislador la sanción de un nuevo texto acorde con la Constitución, fijando o no un plazo preciso para llevar a cabo esa labor<sup>29</sup>.

12. En efecto, esta tipología de sentencia es una deferencia con el legislador apuntalada en el principio de separación o división de poderes, en la medida en que no se invade ni se asume las competencias legislativas del Parlamento, y a menudo, de modo directo o indirecto, da pautas sobre el contenido del nuevo precepto normativo, con lo que también se economizan

posibles futuras declaraciones de inconstitucionalidad, si las directrices son satisfechas.

13. Sigue señalando la doctrina, en relación a las sentencias exhortativas:

*El tema es necesariamente polémico. A favor de las sentencias exhortativas se ha dicho que no invaden la libertad de configuración normativa del legislador, porque solamente contienen indicaciones, sugerencias, recomendaciones o propuestas para él. Sin embargo, algunas de estas sentencias incluyen directrices mucho más terminantes y contundentes –incluso con plazos para ser cumplidas –que de hecho condicionan las competencias del Parlamento<sup>30</sup>.*

14. Asimismo, las sentencias exhortativas han asumido diferentes contornos:

a) *Sentencia exhortativa “de delegación”. Declara inconstitucional a una norma, y advierte al Poder Legislativo qué pautas debería satisfacer una nueva ley compatible con la Constitución. Al decir de Predieri, se asemeja a una ley de delegación legislativa (ley de bases) esta última en favor del Poder Ejecutivo, cuando enuncia las directrices a que debe someterse éste al emitir la ley delegada. En el caso de la sentencia exhortativa, ella operaría como una especie de “norma de base” de la legislación que tendrá que sancionar el Poder Legislativo.*

27 SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. *las sentencias constitucionales exhortativas*. centro de estudios constitucionales de chile, volumen 4, núm. 2, 2006, pp. 189-192.

28 RIVERA SANTIVÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO. *jurisdicción constitucional*, ob. cit., p. 98.

29 sagüés, néstor pedro. ob. cit., p. 193.

30 SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. Ob. Cit., p. 194.

b) *Sentencia exhortativa de “inconstitucionalidad simple”*. En esta variable, el Tribunal Constitucional constata que una norma es inconstitucional, pero no la invalida (por los efectos desastrosos que podría producir esa nulificación), pero impone al Poder Legislativo el deber de suprimir la situación de inconstitucionalidad, por lo que deberá modificar el régimen legal vigente para amoldarlo a la Constitución. La ley reputada inconstitucional se continúa aplicando hasta que se apruebe la nueva norma que esté conforme con la Constitución.

c) *Sentencia exhortativa por constitucionalidad precaria*. Aquí la jurisdicción constitucional estima que una norma es “todavía” constitucional, pero que puede pronto dejar de serlo; o que no resulta del todo satisfactoriamente constitucional, por lo que insta al legislador a que produzca una nueva regulación plenamente constitucional, para lo cual puede darle también pautas de contenido. Se trataría de situaciones que denominamos de constitucionalidad endeble o precaria.<sup>31</sup>:

15. Para Mesía Ramírez,<sup>32</sup> las sentencias exhortativas son aquellas en que:

*se advierte una manifestación de inconstitucionalidad en un determinado dispositivo legal, sin embargo, el*

*Tribunal Constitucional solo declara su mera incompatibilidad y exhorta al legislador para que, en un plazo razonable, introduzca aquello que es necesario para desaparezca el vicio meramente declarado (y no sancionad). En cualquiera de los escenarios, detrás de dichas sentencias se halla la necesidad de no crear vacíos legislativos peores que los que se podrían crear con la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal. Al igual que cualquier sentencia constitucional, ellas también vinculan a los poderes públicos, y si bien no determinan un plazo concreto o determinado dentro del cual deba subsanarse la omisión, sin embargo, transcurrido un plazo razonable, a propósito de la protección de derechos constitucionales, pueden alcanzar por completo sus efectos estimatorios, hasta ahora solo condicionados.*

16. Acorde con la doctrina constitucional, los artículos 47, párrafo III y 48, de la referida Ley núm. 137-11, establecen lo siguiente:

*Artículo 47.- Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.*

31 SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. *Ob. Cit.*, pp. 194-195.

32 MESÍA RAMÍREZ, CARLOS. *Exegesis del Código Procesal Constitucional de Perú*. Cuarta edición, Gaceta Judicial, 2013, pp. 183-184.

(...) *Párrafo III.- Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.*

*Artículo 48.- Efectos de las Decisiones en el Tiempo. La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma produce efectos inmediatos y para el porvenir. Sin embargo, el Tribunal Constitucional podrá reconocer y graduar excepcionalmente, de modo retroactivo, los efectos de sus decisiones de acuerdo a las exigencias del caso.*

17. En fin, la sentencia exhortativa tiene por objeto que después de pronunciada la decisión que declara la inconstitucionalidad de una norma, en la misma se adopten los recaudos para que el órgano legislativo en un plazo razonable –contado a partir de la notificación de la sentencia –legisle sobre el objeto de la norma o de uno o varios aspectos afectados con la inconstitucionalidad declarada, pero que es necesario que estén normados en nuestro ordenamiento jurídico según las exigencias del caso.

18. En la especie, las consideraciones de esta sentencia refieren, lo siguiente:

*10.19 De ahí que la reglamentación de tales disposiciones necesariamente deba llevarse a cabo por el órgano del Poder Judicial con competencia para regular aquellos aspectos que no se encuentren delimitados en la normativa procesal penal<sup>33</sup>, a saber: el Pleno de*

*la Suprema Corte de Justicia, conforme a las atribuciones que le confieren la ley número 25-91, orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el código procesal penal; poder reglamentario que, conviene recordar, “está circunscrito estrictamente a los casos de naturaleza jurisdiccional –en cualquiera de sus manifestaciones– donde exista un vacío en el procedimiento y aquellos casos establecidos por otras leyes especiales” ; sin que esto quebrante los términos del artículo 74.2 de la Constitución dominicana.*

*10.20 Por supuesto, esta potestad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia “tiene carácter subsidiario” frente a las atribuciones ordinarias del Poder Legislativo, de tal manera que “se activa en ausencia de regulación legal atinente al trazado de los procedimientos (sic) ventilarse ante los tribunales del orden judicial”, tal como detallamos en la Sentencia TC/0286/2 (...)*

19. Dado que este tribunal reconoce que, conforme a las atribuciones que le confieren la Ley núm. 25-91, la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia solo se activa para regular aquellos aspectos que no se encuentren delimitados en la normativa procesal penal y, por tanto, en ausencia de regulación legal, somos de opinión que procedía exhortar, como hemos dicho, al Congreso Nacional, la creación de una norma que establezca la atención y protección integral a las víctimas, testigos y otros sujetos en riesgo<sup>34</sup> a

33 Subrayado nuestro para resaltar.

34 Estos se definen como *todos aquellos que siendo víctimas, testigos o funcionarios del sistema de*

consecuencia de una investigación o proceso judicial, con la finalidad de impedir que sean vulnerados sus derechos fundamentales, mediante la creación de disposiciones que cumplan con los estándares básicos de atención, protección y recuperación, permitiendo el acceso al proceso en condiciones de igualdad, evitando impunidad.

20. En este contexto, es oportuno destacar que si bien la presente sentencia estimó prudente diferir los efectos de la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 009-2020, por un periodo de dos (2) años, atendiendo a la materia regulada por esta, se imponía de igual modo al amparo del artículo 47 de la Ley núm. 137-11 y los autoprecedentes de esta corporación, recomendar al Congreso Nacional producir las normas exhortadas, en el tiempo que ha sido diferida la presente decisión.

21. En este sentido, este tribunal mediante la Sentencia TC/0189/15,<sup>35</sup> del quince (15) de julio de dos mil quince (2015) indicó que:

---

*justicia que, a consecuencia de su intervención en la investigación o en el proceso, o por su relación con los intervinientes, están expuestos a una amenaza o un daño para su vida, integridad física, libertad, seguridad o patrimonio.* Anteproyecto de ley de atención y protección integral a víctimas, testigos y otros sujetos en riesgo, pág.3. Disponible en: [https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/topicos\\_interes/TPI\\_Anteproyecto\\_Ley\\_Victimas\\_27\\_1.pdf](https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/topicos_interes/TPI_Anteproyecto_Ley_Victimas_27_1.pdf)

35 Sentencia que decidió la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Hermés Guerrero Báez y Reemberto Pichardo Juan contra el Decreto núm. 847-08, emitido por el presidente de la República el veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008).

9.11. *La sentencia exhortativa es una modalidad de sentencia interpretativa, la cual puede ser dictada por este tribunal, en virtud de lo previsto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11; texto según el cual: El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. En la especie, la pertinencia de la sentencia exhortativa es incuestionable, ya que en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución se establece que los indultos deben concederse “(...) de conformidad con la ley (...)”. De manera que estamos en presencia de un mandato constitucional dirigido al legislador de manera expresa.*

22. Esa misma solución fue asumida por el Tribunal en la aludida Sentencia TC/0110/13,<sup>36</sup> párrafos 10.14 y 10.15, en los que se estableció:

*(...) 10.14. Al mismo tiempo, la sentencia a intervenir también será exhortativa, que suele emplearse cuando*

---

36 Sentencia que decide la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Alguaciles contra la Resolución núm. 14379-05, de once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005), emitida por la Procuraduría General de la República y la Circular de cuatro (4) de abril de dos mil doce (2012), emitida por la Suprema Corte de Justicia.



*se somete a la decisión por el Tribunal Constitucional el conocimiento del control de constitucionalidad de una norma, no la declarará inconstitucional sino que —reconociendo lo anómalo de la situación— exhorta sea al legislador, sea al ejecutivo para que regule el tema mediante los mecanismos que el ordenamiento jurídico le concede, sea la ley stricto sensu o alguna norma inferior cuando se refiere al Poder Ejecutivo (decretos, reglamentos).*

*10.15. En ese sentido, se adoptarán los recaudos para que después del pronunciamiento de la presente sentencia, el vencimiento del plazo para la emisión de la normativa reparadora tiene como consecuencia la nulidad de la Resolución núm. 14379-05, del once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005), emitida por la Procuraduría General de la República. De ahí que se otorga al Congreso Nacional un plazo de dos (2) años, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, a fin de que legisle en orden a posibilitar que los tribunales y juzgados determinados por la ley, además de juzgar sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, salvo en materia penal, que sí se encuentra regulado, hagan ejecutar lo juzgado.*

**23.** Asimismo, en la Sentencia TC/0274/13,<sup>37</sup> del veintiséis (26) de

<sup>37</sup> Sentencia que falló la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Manuel Ramón Tapia López, contra la Ley núm. 91, de tres (3) de febrero de mil novecientos ochenta y tres (1983), que crea el Colegio de Abogados de la República.

diciembre de dos mil trece (2013), se estableció:

*(...) k) En igual sentido, al ponderar la probable falta de legislación, el Tribunal entiende que la gravedad del vicio no tiene incidencia directa en los efectos de la ley y resulta menos gravoso para la protección de los derechos y deberes de la clase jurídica nacional postergar los efectos de la decisión sobre la inconstitucionalidad de la norma y exhortar al Congreso Nacional para que dicte una ley acorde con el procedimiento contenido en la Constitución.*

**24.** En este mismo sentido, en la Sentencia TC/0447/21,<sup>38</sup> de veintiséis (26) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), determinó:

*11.28. En la especie la desaparición de la norma conduciría a dejar un vacío que puede resultar más perjudicial que la propia vigencia temporal de la misma, al quedar excluidos del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES) el Senador y los Diputados de la provincia que integran su dirección, sin que exista un mecanismo institucional para resolver su inmediata designación, lo que plantea la cuestión de determinar*

<sup>38</sup> Sentencia en que decidió la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.

*la naturaleza de la decisión a ser adoptada.*

*11.32 (...) este Tribunal se inclina por una sentencia de tipo exhortativa y de efectos diferidos en el tiempo, pues aun considerando inconstitucional el precepto de la norma atacada, decide otorgar un plazo suficiente al Congreso Nacional para que legisle en la dirección, de excluir a los legisladores del citado Consejo provincial, modificando el párrafo II, del artículo 2, de la referida Ley núm. 511-05, que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística.*

25. En los precedentes citados, resulta pertinente destacar, que con independencia del Poder, órgano o entidad estatal que haya dictado la norma atacada de inconstitucionalidad (decreto del Presidente de la República, TC/0189/15; resolución de la Procuraduría General de la República, TC/0110/13; y, leyes dictadas por el Congreso Nacional, TC/0274/13 y TC/0447/21), esta corporación constitucional se ha decantado por aplicar las previsiones de los artículos 47, Párrafo III y 48 de la referida Ley núm. 137-11, por lo que en el presente caso, donde el objeto de la inconstitucionalidad alcanza a las víctimas y testigos de delitos, los cuales precisan de una protección integral de sus derechos fundamentales mediante la formulación e implementación de políticas públicas eficaces, era necesario el recaudo de este instituto procesal para que el Congreso Nacional dictara en un tiempo razonable una ley integral, constitucionalmente adecuada, acorde a las

necesidades actuales de la sociedad dominicana y a estándares internacionales de protección.

26. Finalmente, partiendo de lo establecido en los referidos autoprecedentes, es oportuno volver sobre la importancia de dictar sentencias exhortativas, sobre todo en casos como el ocuriente, donde la acción directa de inconstitucionalidad se interpone contra una resolución que procura —en cumplimiento de los compromisos internacionales de derechos humanos ratificado por nuestro país para la tutela de las garantías inherentes a las personas que intervienen en un proceso judicial<sup>39</sup>—, regular la actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad.

### III. CONCLUSIÓN

27. En la cuestión planteada, como hemos referido, era de rigor que el Tribunal Constitucional dictara una sentencia exhortativa, para que en el ejercicio de la función legislativa que es propia del Congreso Nacional, dictara la Ley de Atención y Protección a Víctimas, Testigos y Sujetos en Riesgo, que contenga los contenidos sustanciales del protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condiciones de vulnerabilidad, sobre todo cuando la norma a dictar es una necesidad prevista en los citados artículos 169, párrafo I, y 177 de la Constitución. Por las razones expuestas salvo

---

<sup>39</sup> Ver numeral 2, pág. 5 de la referida Resolución núm. 009-2020, objeto de control de constitucionalidad.

mi voto concurriendo con los demás aspectos de esta decisión.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO  
JUSTO PEDRO CASTELLANOS  
KHOURY**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, a fin de ser coherentes con la posición mantenida en las deliberaciones del caso, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto salvado, fundado en las siguientes razones:

1. La especie trata de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Cándido Tejada contra el artículo 30 de la Resolución núm. 009-2020, del cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020), sobre el protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condición de vulnerabilidad, dictada por el Consejo del Poder Judicial.

2. En efecto, la mayoría del Tribunal Constitucional decidió reiterar el precedente fijado con la Sentencia TC/0286/21 –con el que no estuvimos de acuerdo y en ocasión del cual presentamos un voto disidente– y, para resolver el caso, estableció que la resolución del Consejo del Poder Judicial atacada deviene en inconstitucional por un insalvable vicio de competencia; razón por la que fue anulada y sus efectos diferidos por un intervalo de dos (2) años.

3. En esta ocasión coincidimos con el colectivo constitucional en el sentido de que el Consejo del Poder Judicial está desprovisto para regular o establecer el protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condiciones de vulnerabilidad en el marco de los procesos penales, puesto que –como veremos– se trata de un asunto netamente jurisdiccional para el cual, ciertamente, no tiene competencia; sin embargo, salvamos nuestra posición a los fines de dejar constancia de que hay escenarios en los que el órgano de autogobierno del Poder Judicial tiene facultad para regular aspectos administrativos de la función jurisdiccional.

4. A fin de exponer la argumentación que soporta nuestro salvamento, puntualizaremos unas breves notas sobre las atribuciones del Consejo del Poder Judicial (I); para luego establecer nuestra posición particular con relación al presente caso (II).

**I. BREVES NOTAS SOBRE LAS  
ATRIBUCIONES DEL CONSEJO  
DEL PODER JUDICIAL**

5. El Consejo del Poder Judicial es el órgano constitucional instituido para el gobierno, administración y disciplina del Poder Judicial. Este consejo tiene, sin paliativos –como veremos–, un rol institucional importante en el servicio público de administración judicial; pues es el principal protector de la independencia del Poder Judicial tanto a lo interno del mismo poder estatal como respecto de los demás poderes públicos y entes constitucionales.

6. La finalidad esencial del servicio judicial deriva de la función jurisdiccional del Estado. Esta, conforme Duverger:

*[C]onsiste, según su propia etimología, en definir el derecho (jurisdictio: acción de decir el derecho). Todos los ciudadanos pueden acudir a los tribunales por medio de una acción procesal, para hacer precisar el sentido de las normas jurídicas establecidas. De esta forma, los miembros de las jurisdicciones –llamados jueces o magistrados– tienen el poder de interpretar los textos jurídicos fijando su sentido oficial: el conjunto de sentencias forma la jurisprudencia, que aclara y completa los textos.*<sup>40</sup>

7. En efecto, dicha función estatal es la función de juzgar; el calificativo de jurisdiccional se impone al de judicial porque, en palabras de Amiama, es más genérico, amplio y abarca la actividad de los tribunales ordinarios, llamados también judiciales, y la actividad de los tribunales administrativos.<sup>41</sup>

8. Dicha función, actualmente, está definida en el párrafo I del artículo 149 de la norma suprema. Este reza:

40 DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 11va. Ed., traducción castellana de Isidro Molas, Jorge Solé-Tura, José Ma. Vallés, Eliseo Aja y Manuel Gerpe (Barcelona: Ediciones Ariel, 1982), p. 221.

41 AMIAMA, Manuel A. *Notas de Derecho Constitucional*, Colección Clásicos de Derecho Constitucional: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Volumen 2 (Santo Domingo: Editora Búho, 2016), p. 183.

*La función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley. El Poder Judicial goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria.*<sup>42</sup>

9. Es decir que la función judicial o jurisdiccional es todo aquello que supone una acción jurídica tendente a la declaración e interpretación del derecho, en ocasión de situaciones concretas o abstractas, de orden contencioso o no y capaces de generar cosa juzgada; por tanto, es en ocasión de esta potestad estatal que los órganos jurisdiccionales –salvo las excepciones expresamente consagradas en la ley– pueden juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

10. A partir de la reforma experimentada por la Constitución dominicana el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010),<sup>43</sup> la función jurisdiccional del Estado fue objeto de una de las más innovadoras y dilatadas remodelaciones; pues desde allí se determina con precisión una estructura o *Poder Jurisdiccional* compuesto por las Altas Cortes, a saber: el Tribunal Cons-

42 Las negritas y subrayados son nuestros.

43 **Nota:** Las cuestiones inherentes a la función jurisdiccional fueron posteriormente reproducidas sin cambios en la reforma constitucional del trece (13) de junio de dos mil quince (2015), vigente hasta el momento.

titucional,<sup>44</sup> el Tribunal Superior Electoral<sup>45</sup> y la Suprema Corte de Justicia, esta última como máximo tribunal del Poder Judicial;<sup>46</sup> todos, órganos jurisdiccionales instaurados para llevar a cabo la administración de justicia atendiendo a sus respectivas características.

11. Al respecto, en la Sentencia TC/0175/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), el Tribunal Constitucional estableció que:

*En el caso dominicano, el constituyente del año dos mil diez (2010) consagró un modelo de justicia en el cual la función jurisdiccional del Estado se reparte entre tres (3) cortes o tribunales, autónomos entre sí, y con funciones jurisdiccionales específicas:*

---

44 El cual, conforme al artículo 184 de la Carta Política tiene la obligación de (...) *garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria.*

45 El cual, conforme al artículo 214 de la Carta Política es (...) *el órgano competente para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre éstos. Reglamentará, de conformidad con la ley, los procedimientos de su competencia y todo lo relativo a su organización y funcionamiento administrativo y financiero.*

46 En ese sentido, la parte capital del artículo 149 de la Carta Política establece: *La justicia se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial. Este poder se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por esta Constitución y por las leyes.*

*El Tribunal Constitucional, facultado para conocer de aquellos procesos señalados expresamente en la Constitución y la Ley Orgánica núm. 137-11, y orientados a garantizar la supremacía y el orden constitucional, así como la protección de los derechos fundamentales (art. 185 de la Constitución de la República).*

*El Tribunal Superior Electoral, facultado para conocer con carácter definitivo sobre los asuntos contenciosos electorales y los diferendos intra partidarios (art. 214 de la Constitución de la República).*

*La Suprema Corte de Justicia y demás tribunales judiciales inferiores (Poder Judicial), facultados para conocer sobre conflictos entre personas físicas o morales en derecho privado o público en las materias que le confían expresamente la Constitución y las leyes (art. 149, párrafos I y II de la Constitución de la República).*

12. Independientemente de esta estructuración tripartita de la administración judicial, en el precedente anterior el colegiado constitucional concluyó que la función jurisdiccional del Estado es una sola conforme al principio de unidad, ya que las tres (3) Altas Cortes:

*(...) funcionan con un nivel de autonomía una respecto de la otra, salvo lo relativo al recurso constitucional de revisión de sentencias que le permite al Tribunal Constitucional ejercer un control de constitucionalidad sobre las sentencias del Tribunal*

*Superior Electoral o de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la interpretación combinada de los artículos 185.4 y 277 de la Constitución de la República, así como de los artículos 3 de la Ley núm. 29-11 y 53 de la Ley núm. 137-11.*

13. El Tribunal Constitucional del Perú considera que ese principio de unidad de la función jurisdiccional del Estado:

*(...) implica que el Estado, en conjunto, posea un sistema jurisdiccional unitario, en el que sus órganos tengan idénticas garantías, así como reglas básicas de organización y funcionamiento, ya que, como ha señalado este Tribunal, de ello no se deduce que el Poder Judicial sea el único encargado de la función jurisdiccional (pues tal función se le ha encargado también al Tribunal Constitucional, al Jurado Nacional de Elecciones, a la jurisdicción especializada en lo militar y, por extensión, al arbitraje), sino que no exista ningún órgano jurisdiccional que no posea las garantías propias de todo órgano jurisdiccional. Como se ha mencionado, la función jurisdiccional del Estado es una sola y debe ser ejercida con todas las garantías procesales establecidas por la Constitución.<sup>47</sup>*

14. Dicho esto, también es preciso resaltar que los órganos, organismos y entes del Estado –incluidas las Altas

47 Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del caso relativo al expediente número 00142-2011-PA/TC, dictada el veintiuno (21) de septiembre de dos mil once (2011), F. J. 23, p. 10.

Cortes– gozan de una función administrativa. En el caso del Tribunal Constitucional y del Tribunal Superior Electoral estas atribuciones recaen sobre su órgano cabecera: el Pleno de jueces y juezas; mientras que en el Poder Judicial estas cuestiones le corresponden al Consejo del Poder Judicial: órgano colegiado y democrático donde cada uno de los niveles judiciales –desde los jueces de paz hasta los magistrados de la Suprema Corte– está debidamente representado.

15. Esta función administrativa del Estado, según el artículo 2 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, comprende:

*(...) toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme al principio de juridicidad para regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque éstos tengan una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional.<sup>48</sup>*

16. A partir de esta acepción podemos inferir que dentro del Poder Judicial cualquier disposición que tienda a regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar aspectos administrativos que viabilizan la operatividad y ejercicio de la función jurisdiccional o de la administración de justicia –no así la realización *per se* de la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado– puede perfectamente di-

48 El subrayado es nuestro.

manar del órgano administrativo, de gestión y disciplina de ese Poder del Estado, a saber: del Consejo del Poder Judicial.

17. Esto así en virtud de que, como señala López López, la función de gobierno que le corresponde al Consejo del Poder Judicial *es una función materialmente ejecutiva e instrumental de la función de juzgar*;<sup>49</sup> por tanto, el hecho de que dicho Consejo tenga una función instrumental respecto de la función jurisdiccional permite inferir que dentro de su campo de regulación puede –y debe, siempre que sea pertinente y razonable– reglamentar las cuestiones administrativas que permiten llevar a cabo los procesos y procedimientos jurisdiccionales establecidos en la Constitución y las leyes.

18. Una obviedad manifiesta es que dentro de las jurisdicciones se producen distintas actividades para hacer posible la administración de justicia; algunas de ellas, efectivamente, tienden a comportar procesos donde se ventilan intereses litigiosos entre particulares, el Estado y particulares o entre órganos, organismos y entes estatales. Otras, en cambio, son actividades de mera organización, coordinación o proyección del servicio judicial; es a estas últimas a las que nos referimos cuando aludimos que el Consejo

del Poder Judicial puede –y debe– regular cuestiones administrativas de la función jurisdiccional.

19. De hecho, en la Sentencia TC/0415/15, del veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015), el Tribunal Constitucional puntualizó, sobre el Consejo del Poder Judicial como órgano de gobierno de dicho poder estatal, lo siguiente:

*En atención a su función esencial de administrar justicia, el Poder Judicial se muestra como una organización cuya complejidad aumenta proporcionalmente a la diversidad y complejidad de los asuntos que se encomienda resolver a los tribunales y juzgados, así como al propio órgano que asume tareas de administración. Por ello, la existencia de dicho poder en la actualidad requiere combinar ambos aspectos: el jurisdiccional y el organizacional. De ahí la necesidad de que existan instancias de gobierno del Poder Judicial, dotados de una autonomía organizativa que le permita desenvolverse como Poder del Estado. Al respecto, la doctrina ha distinguido tres modelos: 1) El gobierno y administración a cargo del Poder Judicial; 2) El gobierno y administración a cargo del Poder Ejecutivo y 3) El modelo institucional que encomienda el gobierno del Poder Judicial a órganos creados por el constituyente para desempeñar ese cometido, denominados Consejos de la Judicatura o Magistratura.<sup>50</sup>*

49 López López, Enrique. El Consejo Nacional de la Magistratura. En: González-Trevijano, Pedro y Arnaldo Alcubilla, Enrique (directores). *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, Tomo II (comentario sistemático), Editora La Ley: Madrid, 2012, pp. 937-964, en p. 943. El subrayado y las negritas son nuestros.

50 El subrayado y las negritas son nuestros.

20. El Consejo del Poder Judicial fue creado por el constituyente del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) –inspirándose en la experiencia comparada de los órganos de gobierno judicial existentes en Argentina, México, Francia, Italia y España–, para regular las cuestiones disciplinarias y de administración de dicho poder estatal; separando la función jurisdiccional pura y dura de las cuestiones inherentes a la función administrativa que hacen funcionar el aparato judicial.

21. En este sentido, la norma constitucional en sus artículos 155 y 156 establece tanto la conformación de ese Consejo como las funciones –no limitativas– que desde la Carta Política le son impuestas. Veamos:

*Artículo 155.- Integración. El Consejo del Poder Judicial estará integrado de la forma siguiente:*

- 1) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien lo presidirá;*
- 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, elegido por sus pares;*
- 4) Un Juez de Primera Instancia o su equivalente, elegido por sus pares;*
- 5) Un Juez de Paz o su equivalente, elegido por sus pares.*

*Párrafo I.- Los integrantes de este consejo, con excepción del Presidente*

*de la Suprema Corte de Justicia, permanecerán en estas funciones por cinco años, cesarán en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales mientras sean miembros de dicho consejo y no podrán optar por un nuevo período en el consejo.*

*Párrafo II.- La ley definirá el funcionamiento y organización de este consejo.*

*Artículo 156.- Funciones. El Consejo del Poder Judicial es el órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial. Tendrá las siguientes funciones:*

- 1) Presentar al pleno de la Suprema Corte de Justicia los candidatos o candidatas para nombramiento, determinación de jerarquía y ascenso de los jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial, de conformidad con la ley;*
- 2) La administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial;*
- 3) El control disciplinario sobre jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial con excepción de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia;*
- 4) La aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de jueces y personal administrativo que integran el Poder Judicial;*
- 5) El traslado de los jueces del Poder Judicial;*
- 6) La creación de los cargos administrativos del Poder Judicial;*
- 7) El nombramiento de todos los funcionarios y empleados que dependen del Poder Judicial;*



8) Las demás funciones que le confiera la ley.<sup>51</sup>

22. Como se aprecia, del artículo 156.8 de la Carta Política se desprende una reserva legal para ampliar el catálogo de atribuciones del Consejo del Poder Judicial. Al respecto, el veinte (20) de enero de dos mil once (2011) fue promulgada la Ley núm. 28-11, Orgánica del Consejo del Poder Judicial. Esta dotó al Consejo de un generoso listado de competencias y aumentó el estricto e irreductible sílabo de atribuciones que la Constitución encomienda a este órgano administrativo y de gobierno del Poder Judicial.

23. La aludida ley establece, en su considerando tercero, lo siguiente:

*CONSIDERANDO TERCERO: Que la creación del Consejo del Poder Judicial está inspirada en la promoción del fortalecimiento institucional del Poder Judicial y asegurar la separación entre las atribuciones jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial, así como propiciar y consolidar la independencia y democratización del Poder Judicial.*<sup>52</sup>

24. La Ley núm. 28-11, en su artículo 2 establece que *[e]l Consejo del Poder Judicial es el órgano constitucional de administración y disciplina del Poder Judicial de la República Dominicana* y, conforme al artículo 3 —relativo a sus atribuciones generales—, se establece que:

51 Los subrayados son nuestros.

52 El subrayado es nuestro.

*En el ejercicio de sus facultades constitucionales dirige y administra todos los aspectos de carácter presupuestario, financiero y de gestión administrativa del Poder Judicial, así como el Sistema de Carrera Judicial y la Carrera Administrativa Judicial conforme establece la Constitución y la presente ley. En el ejercicio de sus facultades de máximo órgano disciplinario del Poder Judicial, es el responsable de determinar el nivel de responsabilidad y de aplicar las sanciones correspondientes a los jueces del Poder Judicial, con excepción de los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, por la comisión de faltas en el ejercicio de sus funciones, así como de los funcionarios y empleados del Poder Judicial.*<sup>53</sup>

25. Es decir que, conforme a estas disposiciones, el Consejo del Poder Judicial tiene el poder de dirección y administración de *todos los aspectos* concernientes a la *gestión administrativa del Poder Judicial*; debiendo entenderse incluidos allí los aspectos de orden administrativo que hacen posible la puesta en marcha de la función jurisdiccional y llevar a cabo la administración de justicia.

26. Entonces, ahora veamos unas breves notas sobre el alcance de la facultad reglamentaria de ese órgano constitucional.

#### **A. Breves notas sobre la facultad reglamentaria del Consejo del Poder Judicial**

27. El artículo 8.15 de la Ley núm. 28-11, sobre las atribuciones adminis-

53 Los subrayados son nuestros.

trativas del Consejo del Poder Judicial, establece:

*En el ejercicio de sus facultades administrativas corresponde al Consejo del Poder Judicial ejercer las siguientes atribuciones: (...),*

*15) Aprobar los reglamentos y directrices que permitan implementar la presente ley.*

28. Esta disposición es fundamental, toda vez que de ella se desprende la facultad reglamentaria del Consejo del Poder Judicial como una (...) *competencia accesoria e instrumental de su autonomía para el cumplimiento de sus funciones esenciales*; pues esta facultad legalmente reconocida al órgano de autogobierno del Poder Judicial es, en los términos de este colegiado constitucional, (...) *la concretización de la autonomía que la Constitución le atribuye en su condición de órgano de gobierno del Poder Judicial y acorde con el principio de la potestad organizativa, reconocida a distintos órganos para dictar normas relativas a su funcionamiento*.<sup>54</sup>

29. De estas argumentaciones se infiere que es al Consejo del Poder Judicial que le corresponde reglamentar los asuntos de naturaleza administrativa del Poder Judicial en un marco de razonabilidad y sin innovar o alterar el sustrato de procesos o procedimientos instituidos en la Constitución o la ley; cuestión que no es ajena a la esencia de este tipo de órgano, pues su homólogo

argentino —el Consejo de la Magistratura—, por ejemplo, tiene facultad para *dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia*.<sup>55</sup>

30. Ahora bien, no podemos mostrarnos apáticos y dar la espalda a una gran realidad que nos azota con relación a la puesta en marcha de esa facultad o potestad reglamentaria.

31. Nos referimos a las reiteradas ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha tenido que resolver procesos sobre el control directo de la constitucionalidad de actas y resoluciones dictadas por el Consejo del Poder Judicial en un uso desmedido de los poderes que la Constitución y la ley le confieren; excesos que, habitualmente, se deben a que este órgano de gobierno del Poder Judicial se ha inmiscuido en asuntos netamente jurisdiccionales o que no le corresponde regular.

32. Sin embargo, precisa es la ocasión para recordar que aquellos actos, actuaciones o resoluciones del Consejo del Poder Judicial que tienden a facilitar la administración de justicia forman parte integral de sus facultades como órgano de gestión administrativa del Poder Judicial y, pues, no implican —no pueden implicar— exceso alguno

54 Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0415/15, dictada el veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015). El subrayado y las negritas son nuestros.

55 Cfr. Artículo 114.6 de la Constitución de la Nación Argentina (Ley núm. 24.430), promulgada el tres (3) de enero de mil novecientos noventa y cinco (1995). Las negritas y el subrayado son nuestros.

ni, por tanto, la puesta en movimiento de un régimen sancionatorio destinado a mejores causas.

33. Algunas de las decisiones vertidas por el colegiado constitucional al respecto son:

*39.1. La Sentencia TC/0446/18, dictada el trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), en ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad presentada contra la Resolución núm. 17/2015, emitida por el Consejo del Poder Judicial.*

*39.1.1. En dicha resolución se estableció la obligatoriedad del auxilio de la fuerza pública para la ejecución de las sentencias que ordenen embargos, desalojos, expulsiones de lugares y otros actos análogos; para responder los medios de inconstitucionalidad planteados en la acción y, en consecuencia, declarar no conforme con la Carta Política la resolución atacada el Tribunal Constitucional estableció:*

*Es preciso indicar que en relación con la ejecución de las sentencias, este tribunal constitucional dictó la Sentencia TC/0110/13, donde declaró no conforme con la Constitución de la República la Resolución núm. 14379-05, de once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005), emitida por la Procuraduría General de la República, que regula el otorgamiento de la fuerza pública, por contravenir los artículos 40.15, 68, 69, 93.q y 149, párrafo I, de la Constitución de la República, difiriendo los efectos de dicha inconstitucionalidad por dos*

*(2) años, por lo que finalizado dicho plazo el Consejo del Poder Judicial dictó la Resolución núm. 17- 2015, que establece la obligatoriedad de la fuerza pública para la ejecución de las sentencias que ordenen el embargo, desalojo, expulsión de lugares y otros actos análogos.*

*(...),*

*Del análisis del precitado precedente, este tribunal determinó que si bien el Ministerio Público posee la potestad para emitir resoluciones en lo concerniente al desenvolvimiento y orden de la Procuraduría General de la República y sus miembros, conforme a su Ley núm. 133-11, le está vedado el regular y ordenar las funciones y actuaciones de los alguaciles, ya que dicha función es de la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, lo que trajo como consecuencia la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 14379-5, por violación al principio de legalidad establecido en el artículo 40.15 de la Constitución.*

*Tomando como base lo anterior, y al analizar lo establecido en la Resolución núm. 17-2015, que en su numeral tercero de su dispositivo dispone: Que toda sentencia dictada en el sentido precisado en el ordinal que antecede, consignará en el dispositivo a cargo del Ministerio Público la obligación de otorgar el auxilio de la fuerza pública para su ejecución y en consecuencia dispondrá su notificación a los órganos competentes de este a requerimiento de parte interesada.*

Es menester realizar la interpretación de rigor en lo relativo a si la Resolución núm. 17-2015 cumple con el principio de legalidad establecido en el artículo 40.15 de la Constitución, a los fines de comprobar si el Consejo del Poder Judicial se extralimitó en sus atribuciones.

(...),

(...) que el Consejo del Poder Judicial tiene la facultad para establecer normas relativas al funcionamiento y organización de los alguaciles. Ahora bien, la Resolución núm. 17-2015, del Consejo del Poder Judicial, le impone una obligación al Ministerio Público al establecer en el dispositivo tercero que toda sentencia dictada en el sentido precisado en el ordinal que antecede, consignará en el dispositivo a cargo del Ministerio Público la obligación de otorgar el auxilio de la fuerza pública para su ejecución y en consecuencia dispondrá su notificación a los órganos competentes de este a requerimiento de parte interesada.

Con lo cual incurre en violación al principio de legalidad, al principio de la interdependencia y al principio de actuación establecidos en los artículos 40.15, 151 y 170 de la Constitución, al extralimitarse en sus atribuciones, al reglamentar las actuaciones del Ministerio Público, en lo relativo a la ejecución de sus decisiones.

En virtud de lo anterior, como bien estableció este tribunal en su Sentencia TC/0110/13, la ejecución de

las sentencias no puede ser regulada mediante una resolución, sino que es competencia exclusiva del legislador ordinario crear mediante una ley, cómo serán ejecutadas las sentencias, y no como en el presente caso mediante una resolución del Consejo del Poder Judicial. Se trata de dos poderes –legislativo-judicial-, que, conforme al artículo 4 de la Constitución, son independientes en el ejercicio de sus funciones.

Además, es importante acotar que si bien el artículo 76 de la Ley núm. 327- 98 le otorga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la organización de los alguaciles en sus funciones y necesidades, no menos cierto es que cuando se trata de la ejecución de decisiones o actos ejecutorios, donde está involucrado otro órgano del Estado, como el Ministerio Público, es necesario que su regulación sea conforme a una ley y dicha iniciativa no es facultad del Consejo del Poder Judicial, sino que recae en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de someterla ante el Congreso Nacional, conforme lo establece el artículo 96.3 de la Constitución.

De lo anterior se desprende que con su Resolución núm. 17-2015, el Consejo del Poder Judicial se extralimitó en sus competencias. En ese sentido, procede declarar no conforme con la Constitución la norma atacada.<sup>56</sup>

39.1.2. El criterio anterior reconoce claramente las facultades administrativas

<sup>56</sup> Las negritas y subrayados son nuestros.

y de organización que recaen sobre el Consejo del Poder Judicial en aras de viabilizar el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de los tribunales que componen dicho poder estatal; lo que no se permite —y comporta el eje de la inconstitucionalidad retenida— es que dicho órgano de gobierno emplee su potestad reglamentaria para incidir en cuestiones que pertenecen a la discrecionalidad de un órgano constitucional autónomo e independiente como es el Ministerio Público.

39.2. La Sentencia TC/0205/20, dictada el catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020), en ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad presentada contra la Resolución núm. 21/2018, emitida por el Consejo del Poder Judicial.

39.2.1. La resolución impugnada aprobó el reglamento sobre registro de actos notariales y sus equivalentes; para responder los medios de inconstitucionalidad presentados y, en consecuencia, declarar no conforme con la Constitución dominicana la aludida resolución, el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

*Este tribunal constitucional comparte el criterio de la parte accionante en el sentido de que **el Consejo del Poder Judicial excede el ejercicio de sus competencias al dictar la Resolución núm. 21/2018**, pues si bien es cierto que la Ley núm. 140-15 refiere en su artículo 64 que “el Consejo del Poder Judicial queda facultado para establecer de manera obligatoria, por vía reglamentaria,*

*todo lo relativo al funcionamiento del registro de testamentos y poderes”, no menos cierto es **que el reglamento emitido el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018) por el Consejo del Poder Judicial no solo se limita a establecer todo lo relativo al funcionamiento del registro de testamentos y poderes como habilita la Ley, sino que regula respecto de todos los actos notariales y sus equivalentes, como su propio nombre lo indica.***

***La potestad reglamentaria no puede ser asumida sin una norma que expresamente faculte a la Administración para ello.** El artículo 52 de la mencionada ley núm. 140-15 habilita a la Suprema Corte de Justicia para vigilar y supervisar “el correcto ejercicio de la función notarial, mediante mecanismos por ella establecidos” y auxiliarse “del Consejo del Poder Judicial para cumplir eficientemente con la responsabilidad de vigilar y supervisar el ejercicio de la función notarial”. **Las atribuciones del Consejo del Poder Judicial, por ende, no pueden presumirse que se extienden más allá de establecer por vía reglamentaria todo lo relativo al funcionamiento del registro de testamentos y poderes, y de colaborar con la Suprema Corte de Justicia para que esta última cumpla con su responsabilidad de vigilar y supervisar el ejercicio de la función notarial, mediante los mecanismos por ella establecidos.***

(...),

*Como se observa, el reglamento es un producto de la actividad administrativa cuyas reglas sobre su elaboración, eficacia, validez y límites se establecen en la Constitución y en las leyes. La potestad reglamentaria no se presume, sino que debe estar prevista por la Ley de manera expresa. En el caso que nos ocupa, si bien como alega el Consejo del Poder Judicial y la Procuraduría General de la República, hay un reenvío o remisión normativa por medio de una cláusula general en el artículo 52 de la referida ley núm. 140-15 para que la Suprema Corte de Justicia supervise y vigile la función notarial mediante los mecanismos por ella establecidos, esto no significa que debe presumirse que también se encuentra habilitado el Consejo del Poder Judicial para hacerlo.*

*(...), por todo lo expuesto procede acoger el medio de inconstitucionalidad y declarar que la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento de Actos Notariales y sus equivalentes, emitida por el Consejo del Poder Judicial vulnera los principios de competencia, legalidad y de jerarquía normativa establecidos en los artículos 4, 6 y 73 de la Constitución dominicana.<sup>57</sup>*

39.2.2. Este precedente es similar al analizado previamente en el sentido de que el Consejo del Poder Judicial puso en marcha su facultad reglamentaria

57 Las negritas y subrayados son nuestros.

en un escenario donde la Constitución ni la ley le otorgaron competencia para regular; pues aunque cuenta con una reserva reglamentaria, de acuerdo a los términos del párrafo I del artículo 64 de la Ley núm. 140-15,<sup>58</sup> sobre el notariado, esta es única y exclusivamente con la finalidad de establecer las exigencias para el registro de los actos notariales que comporten poderes y testamentos.

39.2.3. Por tanto, tras emitir un reglamento sobre el registro del universo de los actos notariales y sus equivalentes, sin estar respaldado por una base jurídica habilitante, soslayó el principio de juridicidad o de sometimiento al ordenamiento jurídico del Estado previsto en el artículo 138 constitucional e incurrió, de facto, en una práctica antijurídica.

39.3. Por último, la **Sentencia TC/0268/20**, dictada el nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020), en ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad presentada contra la Resolución núm. 1/2016, emitida por el Consejo del Poder Judicial.

39.3.1. Con esta resolución el Consejo del Poder Judicial modificó varias disposiciones del reglamento de los Tribunales Superiores de Tierras y de Ju-

58 Dicho texto legal reza: *Registro de testamento y poderes. La presente ley crea un registro de testamentos y poderes el cual estará adscrito al Departamento de Auxiliares de Justicia del Consejo del Poder Judicial bajo la supervisión del director del mismo. Párrafo I.- El Consejo del Poder Judicial queda facultado para establecer de manera obligatoria, por vía reglamentaria, todo lo relativo al funcionamiento del registro de testamentos y poderes.* El subrayado es nuestro.

risdicción Original; para responder los medios de inconstitucionalidad presentados y, en consecuencia, determinar la no conformidad de la resolución atacada con la Carta Política, el Tribunal Constitucional precisó lo siguiente:

*(...) el Consejo del Poder Judicial, ciertamente, tiene aptitud para emitir las reglamentaciones que correspondan en lo que se refiera a materia administrativa o disciplinaria, en el ámbito del Poder Judicial. Sin embargo, no ocurre así respecto del ámbito jurisdiccional, como el caso de la especie, en el que el legislador ha otorgado expresamente a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de emitir los reglamentos que fueren necesarios para la aplicación de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.*

*Lo anterior se evidencia en lo establecido en el artículo 122 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, del veintidós (22) de febrero de dos mil cinco (2005), en el que el legislador dejó claramente establecida la facultad de la Suprema Corte de Justicia para emitir los reglamentos de lugar. La indicada disposición establece lo siguiente:*

*ARTICULO 122.- Facultad reglamentaria de la Suprema Corte de Justicia. La Suprema Corte de Justicia queda facultada para dictar los reglamentos y normas complementarias requeridos para la aplicación y desarrollo de las previsiones contenidas en la presente ley y dictará dentro*

*de los ciento ochenta (180) días después de promulgada y publicada los reglamentos y normas requeridos.*

*De lo establecido en este texto legal se observa de manera inequívoca que la Suprema Corte de Justicia conserva competencia para dictar reglamentos y normas relativas al funcionamiento de la jurisdicción inmobiliaria, y no así el Consejo del Poder Judicial, pues se trata de una facultad jurisdiccional delegada expresamente a esta alta corte, más no así de un asunto de carácter administrativo, caso en el que el Consejo del Poder Judicial sí sería competente para emitir los reglamentos que fueren necesarios.*

*Este tribunal entiende que dicho precedente se aplica mutatis mutandis a la especie, puesto que está claro que el criterio sentado por el Tribunal Constitucional es que, si bien el Consejo del Poder Judicial posee atribución para establecer normas de carácter presupuestario, financiero y de gestión administrativa del Sistema de Carrera Judicial y la Carrera Administrativa Judicial, así como también relativas al régimen disciplinario de los jueces y todo lo relativo a la Escuela Nacional de la Judicatura, le está vedado regular y ordenar asuntos propios de las actuaciones procesales, funcionamiento y organización de los tribunales del orden judicial del país.*

*(...),*

*En virtud de las motivaciones precedentes, este tribunal constitucional ha*

*podido llegar a la conclusión de que la Resolución núm. 01/2016, dictada por el Consejo del Poder Judicial, ha sido dictada en vulneración al principio de legalidad y jurisdicción, establecido en el artículo 138 y 110 de la Constitución, pues el indicado órgano, al emitir dicha resolución excedió sus competencias. Por todo lo anterior, tras haberse comprobado la vulneración de los artículos 138 y 110 de la Constitución dominicana, procede declarar no conforme con la Constitución la Resolución núm. 01/2016.*<sup>59</sup>

39.3.2. La decisión anterior es más categórica que sus predecesoras al momento de precisar los límites a la facultad reglamentaria del Consejo del Poder Judicial; pues si bien reconoce que la regulación de los asuntos administrativos es de su imperio, con especial sutileza machaca y deniega, en principio, toda posibilidad de que dicho órgano regule aspectos ligados a cuestiones jurisdiccionales; pues tiende a desactivar la real eficacia de esa facultad reguladora del Consejo.

34. Sin embargo, tales decisiones no impiden reconocer que el Consejo del Poder Judicial cuenta con habilitación legal y constitucional para ejercer una facultad reglamentaria que dentro de sus funciones como órgano administrativo y autogobierno del Poder Judicial le permite regular las cuestiones de naturaleza administrativa que inciden y viabilizan la función jurisdiccional; pues lo que le está vedado desde la

Constitución y su ley orgánica es  *juzgar y hacer ejecutar lo juzgado*, más no implementar las medidas y herramientas necesarias para que los operadores jurisdiccionales puedan administrar una sana, eficiente, independiente y vigorosa justicia.

35. Pues de eso se trata la naturaleza, esencia y sustrato del Consejo del Poder Judicial que funge como “administrador” de la administración de justicia; ya que, en efecto, es a ese Consejo, instituido constitucionalmente en el ámbito institucional del Poder Judicial, que insustituiblemente le corresponde adoptar las regulaciones y medidas pertinentes: (i) a fin de garantizar, tanto a los servidores judiciales o personal al servicio de la administración de justicia, la posibilidad de materializar sus respectivas labores y, (ii) para que los jueces, las juezas y los tribunales puedan llevar a cabo su función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado conforme a la Constitución y las leyes.

36. Esto lo consideramos así en virtud de que el hecho de que la Constitución dedique un capítulo especialmente al Consejo del Poder Judicial –el Capítulo II del Título V–, calificándolo como órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial no es baladí y tiene un significado institucional que no puede –no debe– desconocerse, ni rebajar su verdadera esencia con distinciones restrictivas que socavan y mutilan parte de sus funciones esenciales.

37. Dicho esto, ahora veamos, brevísimamente, algunas puntualizaciones

<sup>59</sup> Las negritas y subrayados son nuestros.



sobre el alcance de la facultad reglamentaria de la Suprema Corte de Justicia.

## **B. Algunas puntualizaciones sobre el alcance de la facultad reglamentaria de la Suprema Corte de Justicia**

38. La parte capital del artículo 154 de la Constitución dominicana introduce las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia indicando: *[c]orresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, **sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley** (...);<sup>60</sup> es decir, que su sílabo de atribuciones puede ser ampliado por el legislador.*

39. El artículo 14.h) de la Ley núm. 25-91, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, establece que: *[c]orresponde, asimismo, a la Suprema Corte de Justicia en pleno el conocimiento de: (...) h) **Trazado del procedimiento a seguir en todos los casos en que la Ley no establezca el procedimiento a seguir.***<sup>61</sup>

40. Una lectura sistemática de tales disposiciones constitucionales y legales permite inferir que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia tiene facultad reglamentaria para diseñar y disponer los procedimientos o cuestiones de índole jurisdiccional cuando la ley nada dice al respecto.

41. Ahora bien, de tales normativas no es posible deducir que es sobre el Pleno

de la Suprema Corte de Justicia que recae la atribución de regular cuestiones administrativas para hacer operativa la función jurisdiccional; pues no se trata, en esta coyuntura, de que la ley omita referirse a determinados aspectos que resultan indispensables o inciden en el normal desarrollo de la administración de justicia, como ocurre con las resoluciones emitidas por el Consejo del Poder Judicial impugnadas en inconstitucionalidad.

42. Consideramos preciso dejar constancia de que la facultad reglamentaria para la regulación de cuestiones administrativas referidas al funcionamiento del servicio de administración judicial no implica que el órgano competente tenga el poder de alterar la esencia, sustrato o núcleo de los procesos y procedimientos jurisdiccionales mutando cuestiones que puedan afectar derechos o intereses de los justiciables; sino que dicha facultad solo alcanza para buscar y desarrollar alternativas que hagan viable y accesible la administración de justicia.

43. Luego de esbozar sucintamente los elementos más relevantes –para los fines de este voto particular– sobre el alcance de las facultades reglamentarias del Consejo del Poder Judicial y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; conviene referirnos al caso concreto.

## **II. SOBRE EL CASO PARTICULAR**

44. Como hemos dicho, en la especie, estamos de acuerdo con la decisión de la mayoría del Tribunal Constitucional en cuanto a declarar la

60 Las negritas y el subrayado son nuestros.

61 Las negritas y el subrayado son nuestros.

inconstitucionalidad de la Resolución núm. 009-2020 dictada, el cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020), por el Consejo del Poder Judicial, sobre el protocolo de actuación para entrevistas forenses a víctimas y testigos en condiciones de vulnerabilidad, bajo el argumento de que dicho órgano administrativo y de gobierno del Poder Judicial carece de facultad o potestad normativa para regular tales aspectos que inciden directamente en el desenvolvimiento del proceso penal y la producción de elementos probatorios.

45. Ahora bien, dejamos clara constancia de que el Consejo del Poder Judicial –desde nuestra perspectiva– cuenta con suficiente legitimación para regular aspectos administrativos

de la función jurisdiccional que, como su apelativo lo indica, se ciñan a establecer aspectos que viabilicen el acceso a la justicia o desenvolvimiento de los procesos, más no incidan en la potestad de juzgar ni de ejecutar lo juzgado.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2023-0013, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las señoras Abril del Pilar Peña Abreu, Addys Claribel Then Marte, Alondra Thelusma Peralta, Amanda Manzuela Calcaño, Andrea Cándida Difó Marte, Ángela Fermín, Christine Marie Placeres Guerrero, Claudia Rita Abreu Herrera, Daris Mercedes Sánchez Villamán, Dilia Leticia Jorge Mera, Elizabeth Mateo, Ercilia Estefanía de la Cruz Medina, Estephany del Carmen Encarnación Reyes, Fidelia Rincón Pascual, Francisca Altagracia Peguero León, Gloria Roely Reyes Gómez, Heidy Adón, Josefina Almánzar, Juana Damaris José Cáceres, Luz Mar Vargas Mateo, Magda Alina Altagracia Rodríguez Azcona, María Teresa Cabrera, Melecia Mireya Almonte Taveras, Minerva Josefina Tavárez Mirabal, Natalit Aimet Suberví Rodríguez, Nemenia de la Cruz Abad de de la Rosa, Nicole Alexandra Pichardo Almonte, Olaya Ondina Dotel Caraballo, Paula Mercedes Disla Acosta, Santa Leonidas Sánchez González, Silvia García Polanco, Virginia Antares Rodríguez Grullón de Onder, Luz del Carmen Pilier Santana, Ángela Antonia Paulino Morales, Linabel González Duarte del Rosario, Rosa Hilda Genao de Almonte, Karen Ricardo, Priscila Gelvia D'Oleo Aguero, contra el artículo 142 de

la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, que deroga la Ley núm. 15-19 y sus modificaciones del veintiuno (21) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los seis (6) días del mes de octubre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

## I. ANTECEDENTES

### 1. Descripción y fundamento de las normas impugnadas

La presente acción directa de inconstitucionalidad ha sido interpuesta en contra del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, que deroga la Ley núm. 15-19 y

sus modificaciones, del veintiuno (21) de febrero de dos mil veintitrés (2023). La referida disposición establece lo siguiente:

**Artículo 142.- Equidad de género.** *Las nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados, regidores y vocales, se regirán por el principio de equidad de género, por lo que estas deberán estar integradas de acuerdo a lo establecido en la ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos por no menos de un cuarenta por ciento (40%) ni más de un sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres de la propuesta nacional.*

## 2. Pretensiones de las accionantes

**2.1.** Las accionantes, señoras Abril del Pilar Peña Abreu, Addys Claribel Then Marte, Alondra Thelusma Peralta, Amanda Manzueta Calcaño, Andrea Cándida Difó Marte, Ángela Fermín, Christine Marie Placeres Guerrero, Claudia Rita Abreu Herrera, Daris Mercedes Sánchez Villamán, Dilia Leticia Jorge Mera, Elizabeth Mateo, Ercilia Estefanía de la Cruz Medina, Estephany del Carmen Encarnación Reyes, Fidelia Rincón Pascual, Francisca Altagracia Peguero León, Gloria Roely Reyes Gómez, Heidy Adón, Josefina Almánzar, Juana Damaris José Cáceres, Luz Mar Vargas Mateo, Magda Alina Altagracia Rodríguez Azcona, María Teresa Cabrera, Melicia Mireya Almonte Taveras, Minerva Josefina Tavárez Mirabal, Natalit Aimet Suberví Rodríguez, Nemencia de la Cruz Abad de de la Rosa, Nicole Alexandra Pichardo Almonte, Olaya

Ondina Dotel Caraballo, Paula Mercedes Disla Acosta, Santa Leonidas Sánchez González, Silvia García Polanco, Virginia Antares Rodríguez Grullón de Onder, Luz del Carmen Pilier Santana, Ángela Antonia Paulino Morales, Linabel González Duarte del Rosario, Rosa Hilda Genao de Almonte, Karen Ricardo, Priscila Gelvia D'Oleo Agüero<sup>1</sup>, mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023), solicitan que se declare la inconstitucionalidad parcial del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral.

**2.2.** En tal sentido, las accionantes concluyen ante este tribunal constitucional de la forma siguiente:

*PRIMERO: ADMITIR la presente acción directa en inconstitucionalidad incoada por las ciudadanas Abril Peña Abreu, Addys Then Marte, Alondra Peralta, Amanda Manzueta Calcaño, Andrea Difó Marte, Angela Fermín, Christine Placeres Guerrero, Claudia Rita Abreu Herrera, Daris Sánchez Villaman, Dilia Leticia Jorge Mera, Elizabeth Mateo, Ercilia Estefanía De La Cruz Medina, Estephany Encarnación Reyes, Fidelia Rincón Pascual, Francisca Peguero León, Gloria Reyes Gómez, Heidy Adón, Josefina Almánzar, Juana José Cáceres, Luz Mar Vargas Mateo, Magda Alina Altagracia Rodríguez Azcona, María Teresa*

<sup>1</sup> En lo adelante denominadas “las accionantes”, “la parte accionante” o por sus nombres completos.

*Cabrera, Melecia Mireya Almonte Taveras, Minerva Josefina Tavares Mirabal, Natalit Aimet Suberví Rodríguez, Nemencia De La Cruz Abad de De La Rosa, Nicole Pichardo Almonte, Olaya Dotel Caraballo, Paula Disla Acosta, Santa Leonidas Sánchez González, Silvia García Polanco, Virginia Rodríguez Grullón de Onder, Luz del Carmen Pilier Santana, Angela Paulino Morales, Linabel Gonzalez Duarte de Del Rosario, Rosa Hilda Genao De Almonte, Karen Ricardo, Priscila Celvia D' Oleo Aguero, por haber sido incoada de conformidad con las normas procesales vigentes y por gozar de legitimidad activa para interponer esta acción.*

**SEGUNDO: DECLARAR** la inconstitucionalidad parcial del artículo 142 de la Ley 20-23 Orgánica del Régimen Electoral publicada en la Gaceta Oficial 11100 del 21 de febrero de 2023, por ser este no conforme con los artículos 6, 7, 8, 22, 39, 39.3, 39.4, 39.5, 40.15, 42, 42.2, 74 y 208 de la Constitución de la República Dominicana, así como a los artículos 1, 7 y 8 de la CEDAW; los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Convención Belem Do Pará; y los artículos 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos; por violar al derecho a la igualdad, al principio de no discriminación, a los derechos de participación política de las mujeres, al derecho a una vida libre de violencia contra la mujer, al precedente vinculante y al principio de supremacía constitucional, al principio de progresividad de los

*derechos humanos fundamentales, y a los principios de razonabilidad y de favorabilidad.*

**TERCERO: DICTAR** sentencia interpretativa-sustitutiva para que la norma impugnada sea conforme con la Constitución dominicana, en lo adelante, el artículo 142 de la referida Ley 20-23 Orgánica del Régimen Electoral se lea de la siguiente manera:

*Artículo 142.- Igualdad de género. Las nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados/as, regidores/as y vocales, se regirán por el principio de igualdad de género, por lo que estas deberán estar integradas por no menos de un cuarenta por ciento (40%) ni más de un sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres de la propuesta por demarcación territorial.*

**CUARTO: DECLARAR** los efectos inmediatos de la sentencia que declara la inconstitucionalidad, y ordenar su notificación al Procurador General de la República, a las accionantes, al Senado de la República Dominicana y a la Cámara de Diputados de la República Dominicana, y demás partes que intervengan en el presente proceso.

**QUINTO: ORDENAR** que se proceda inmediatamente a la consignación del texto interpretado conforme con la Constitución, en publicaciones oficiales de la Ley 20-23 Orgánica del Régimen Electoral, como la Gaceta Oficial, con la mención de la

*sentencia que emane de este Tribunal en este sentido.*

*SEXTO: ORDENAR que el fallo sea publicado íntegramente en el Boletín del Tribunal Constitucional.*

*SÉPTIMO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, según lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución y el artículo 7.6 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

### **3. Infracciones constitucionales alegadas**

**3.1.** Las accionantes consideran que el artículo 142 de la Ley núm. 20-23 contraviene lo dispuesto en los artículos 6, 7, 8, 22, 39, 39.3, 39.4, 39.5, 40.15, 42, 42.2, 74 y 208 de la Constitución de la República Dominicana, preceptos que se transcriben a continuación:

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

*Artículo 7. Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad*

*humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.*

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

*Artículo 22. Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos:*

*1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución;*

*2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo;*

*3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes;*

*4) 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;*

*5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo*

*Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

*1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*

*2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*

*3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;*

*4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de*

*las desigualdades y la discriminación de género;*

*5) 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.*

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

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

*Artículo 42.- Derecho a la integridad personal. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica, moral y a vivir sin violencia. Tendrá la protección del Estado en casos de amenaza, riesgo o violación de las mismas. En consecuencia:*

*2) 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*

*Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y*

*garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes*

*1) No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza; 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad; 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado; 4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.*

*Artículo 208.- Ejercicio del sufragio. Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir a las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto. Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto.*

**3.2.** Asimismo, la parte accionante considera que la disposición impugnada vulnera lo establecido en los artículos 1,

7 y 8 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención Belem Do Pará), y los artículos 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Estos preceptos se transcriben en lo adelante.

### **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer**

#### *Artículo 1*

*A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.*

#### *Artículo 7*

*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:*

*a) Votar en todas las elecciones y referendums públicos y ser elegibles para*



*todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*

*b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*

*c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

#### *Artículo 8*

*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.*

### **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención Belem Do Pará)**

#### *Artículo 1*

*Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.*

#### *Artículo 2*

*Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:*

*a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;*

*b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y*

*c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.*

#### *Artículo 3*

*Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.*

#### *Artículo 4*

*Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:*

*a. el derecho a que se respete su vida;*

*b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;*

*c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;*

*d. el derecho a no ser sometida a torturas;*

*e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;*

*f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;*

*g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;*

*h. el derecho a libertad de asociación;*

*i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y*

*j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.*

#### *Artículo 7*

*Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:*

*a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;*

*b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;*

*c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;*

*d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;*

*e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;*

*f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;*

*g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y*

*h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.*

## **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

### *Artículo 23. Derechos Políticos*

*1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*

*c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.*

### *Artículo 24. Igualdad ante la Ley*

*Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.*

## **4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante**

**4.1.** Las accionantes, para justificar la procedencia de las pretensiones

más arriba transcritas, exponen los siguientes argumentos:

*A pesar del gran avance normativo que representó esta jurisprudencia, cuyos criterios son vinculantes a todos los poderes del Estado, el 17 de febrero de 2023 fue promulgada la Ley 20-23 Orgánica del Régimen Electoral, mediante la cual se produce un retroceso normativo respecto de la aplicación de la proporción o cuota de género por demarcación territorial, en franca violación al derecho a la igualdad, al principio de no discriminación, a los derechos de participación política de las mujeres, al derecho a una vida libre de violencia contra la mujer, al precedente vinculante y al principio de supremacía constitucional, al principio de progresividad de los derechos humanos fundamentales, y a los principios de razonabilidad y de favorabilidad, tal y como explicamos a continuación.*

*Tal y como se expone el apartado de los antecedentes a la presente acción, la sentencia TC/0104/20 del Tribunal Constitucional — y previamente las sentencias TSE-085-2019 y TSE-091-2019 del Tribunal Superior Electoral— significó una conquista a favor de los derechos políticos-electorales de las mujeres al reafirmar que la proporción o cuota de género se debe aplicar por demarcación territorial.*

*Si bien es indiscutible que, en el plano normativo, el derecho a ser elegible a cargos de elección popular no presenta límites discriminatorios en razón de género, en el plano fáctico,*

*la mujer aún enfrenta barreras para ejercer su derecho de participación política que son producto de las desigualdades históricas que perpetúa una sociedad donde aún prevalece la hegemonía masculina<sup>2</sup>. Es ampliamente sabido que las mujeres no han logrado acceder al ejercicio de su derecho a ser electas y a participar en los procesos de toma de decisiones en las estructuras de poder de la vida política y pública nacional en igualdad de condiciones a sus pares masculinos, lo cual dificulta que sus intereses y necesidades tengan presencia en las decisiones públicas.*

*Todo lo anterior significa que, para garantizar la plena igualdad entre mujeres y hombres, el Estado está obligado a establecer mecanismos efectivos que garanticen la participación de la mujer en todos los planos de la vida política y pública, libres de toda forma de discriminación. Esto ha sido reconocido tanto por la CRD como por el Tribunal Constitucional dominicano, pues se reconoce la necesidad de que el Estado asuma un rol activo en la garantía real y efectiva de la participación política en condiciones de igualdad.*

*El derecho a la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad ha sido violado con este revés que nos coloca, nuevamente, en una posición que se entendía rebasada para la contienda electoral del 2020, por la cual luchamos con*

*ahínco. Sobre el mismo y sobre las medidas idóneas para hacerlo efectivo, se han pronunciado ampliamente organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, como seguimos viendo.*

*Conforme a las interpretaciones del Tribunal Constitucional, la CIDH y el Comité CEDAW, el establecimiento de una cuota electoral de género no es más que la materialización del deber estatal de garantizar la participación equilibrada entre hombres y mujeres que consagra el artículo 39.5 de la Constitución y promover el acceso efectivo al derecho de las mujeres a ser elegibles en condiciones de igualdad que prevé el artículo 22. I de la Constitución, 23 de la CADH y 7.a de la CEDAW.*

*El establecimiento de la cuota de género es, además, el camino institucional hacia la paridad y la igualdad real que, en el caso dominicano se manifiesta con el establecimiento de una cuota de género para garantizar la participación política, en condiciones de igualdad, a mujeres y hombres. No se trata de una cuota femenina ni una cuota de la mujer, como erradamente se sugiere. Es una cuota que procura garantizar la participación política de las mujeres, pero en ocasión de la cual mujeres y hombres pueden ocupar indistintamente el 60% y el 40%, o el 40% y el 60%, abriendo con ello paso a la paridad del 50%-50% de representatividad en los puestos de representación popular, donde se toman las decisiones políticas que impactan a todas las*

---

2 Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0159/13, del 12 de septiembre de 2013, párr. 9.10.

*personas, y que en sociedades como las nuestras afectan desproporcionalmente a mujeres y niñas. Esta aclaración es importante porque cuando hablemos de democracia paritaria — más adelante-, es preciso tener claro que la democracia paritaria es un asunto de género, de las desigualdades estructurales y del camino hacia la igualdad real.*

*Se observa entonces, que tanto la justicia constitucional doméstica como la extranjera, ha sido contundente y precisa al considerar que para hacer efectiva y real, la igualdad plasmada en los textos constitucionales y en los instrumentos de derecho internacional, es preciso que se adopten las medidas adecuadas y que las instituciones públicas sean el canal primario para la consecución de esos fines constitucionalmente válidos.*

*Es así que la adopción de medidas de discriminación positivas como la instauración de cuotas de género, se convierte en el estandarte de la participación de la mujer en las candidaturas a los cargos de elección popular y la medida idónea para hacer efectiva la necesaria igualdad en el ámbito político. El Estado dominicano, en la figura del Congreso Nacional, ha brindado garantía normativa a estos derechos con la aprobación de la Ley 3318, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, cuyo artículo 53 reza de la siguiente manera:*

*“Cuota de género. La forma y mecanismos de escogencia de las y los candidatos a puestos de elección popular,*

*respetará en todo momento los porcentajes a cargos electivos que esta ley establece para hombres y mujeres.*

*Párrafo I.- La Junta Central Electoral y las juntas electorales no admitirán lista de candidaturas para cargos de elección popular que contengan menos del cuarenta por ciento (40%) y más del sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres.*

*Párrafo II.- En los casos que no se cumplieran estas obligaciones, la Junta Central Electoral y las juntas electorales devolverán dicha lista al partido, agrupación o movimiento político que corresponda, para que en un plazo no mayor de setenta y dos horas cumplan con la ley, de lo contrario, no se aceptarán las postulaciones a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos en las demarcaciones electorales donde no se haya cumplido este requisito legal, declarándose desierta la presentación de candidatos por el partido, agrupación o movimiento político en esa demarcación.” [Énfasis nuestro]*

*Esto resulta de extrema relevancia para el caso de la especie, pues es el Congreso Nacional, órgano de Poder Público dominicano, que al aprobar la Ley No. 20-23 con un artículo que se traduce en un revés normativo — como el 142, impugnado- ha violado un precedente vinculante que ya se había referido a la constitucionalidad de la cuota de género por demarcación territorial -sobre lo cual nos referimos más adelante-, a la vez está entorpeciendo la implementación efectiva de*

*la cuota de género. Con esta acción, la obligación del Estado de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país y, en particular, para garantizar el ejercicio de los derechos políticos, en igualdad de condiciones con los hombres, se ha vulnerado.*

*Se trata de en [sic] franco confrontamiento no solo con las normas aquí descritas, sino con otras convenciones, declaraciones y acuerdos internacionales atribuyen suma importancia a la participación de las mujeres en la vida política, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otras.*

*En la especie, a pesar de los grandes avances obtenidos desde 1942, eventos históricos puntuales dan fe de que en el ámbito político la mujer dominicana todavía en la actualidad experimenta violencia institucional, un mecanismo para mantener la autoridad y poder de los hombres en los espacios de tomas de decisiones y mantener a las mujeres en lugares de subordinación, que en la República Dominicana se produce de manera reiterativa.*

*La violencia institucional es una modalidad de violencia contra la mujer que realizan agentes estatales, cuyo fin es “retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos” previstos en*

*la ley, como la que se ejerce desde el Congreso Nacional; comprendiendo además la que ejercen los partidos políticos. Es por esto que la violencia institucional se encuentra íntimamente vinculada a la violencia política, un tipo de violencia que se exagera precisamente con las leyes que establecen cuotas de género, debido a patrones machistas resistencia y mecanismos para eludir la obligación de cumplirlas. Mediante la Declaración de Pachuca, un documento que se procura “fortalecer los esfuerzos de prevención de la violencia contra las mujeres”, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) reconoció que “la violencia política afecta la participación, acceso y desempeño efectivo de las mujeres a los espacios públicos de toma de decisiones”.*

*En el ámbito de lo político, al suscribir Belém do Pará, los Estados se obligaron a abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación (art. 7). Sin embargo, en la marcada intención de aprobar una nueva legislación que contraría un precedente vinculante del Tribunal Constitucional dominicano, se consuma un acto institucional de violencia reiterativa, que tiene como finalidad perpetuar la discriminación hacia las mujeres y las desigualdades estructurales que estas experimentan en el ámbito de la política.*

*A todo lo largo de esta instancia, hemos dejado clara evidencia de que las conquistas legislativas en favor de los derechos de las mujeres políticas se encuentran en constante amenaza. Precisamente ahora, a casi 4 años de que las mujeres políticas dominicanas recorrieron los caminos de la judicialización de sus procesos para que sea respetada la cuota de género -viéndose negativamente impactadas por la violencia política con una reducción importante de su representatividad<sup>17</sup>-, se encuentran nuevamente en esa ruta, pero con la aspiración de que esta sea ya una solución definitiva a la insistente embestida del sistema patriarcal contra los derechos de las mujeres, a lo menos en el ámbito de lo político.*

*La reincorporación al artículo 142 de la Ley 20-23 del contenido previamente interpretado como inconstitucional por el Tribunal Constitucional dominicano en la sentencia TC/0104/20, concretiza sin lugar a dudas una actuación violenta y transgresora al ordenamiento constitucional, directamente cometida por funcionarios pertenecientes a un órgano del Estado para impedir el ejercicio de los derechos de participación política de las mujeres en el proceso electoral, tipificando violencia institucional contra las mujeres y violando sus derechos humanos fundamentales, de conformidad con las interpretaciones armónicas ya realizadas a Belém do Pará y a la Convención de la CEDAW.*

*Para los fines de esta acción, resulta imposible referimos a la democracia*

*paritaria sin abordarla desde una perspectiva de género. Es claro que medidas afirmativas como la implementación efectiva de las cuotas de género, además de constituirse en ejes aceleradores hacia la igualdad real, se encaminan hacia la paridad como elemento enriquecedor de la democracia, pero que no se basta por sí misma, pues requiere acompañarse de otras medidas que allanen un camino minado por el patriarcado.*

*Para la doctrina constitucional comparada, “la democracia paritaria implica incidir en el corazón mismo de los sistemas constitucionales, en cuanto que supone revisar sus dos ejes articulares: ciudadanía y poder. No supone, por lo tanto, un ataque al modelo representativo heredado del liberalismo, sino más bien un perfeccionamiento democrático de unas estructuras<sup>3</sup> “ que se crearon para responder a intereses que no incluyen a las mujeres.*

*Las cuotas de género son el camino, pero la paridad es el destino. Definida, la paridad es “uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales,*

3 Salazar Benítez, O. Democracia paritaria y Estado constitucional: de las cuotas a la ciudadanía radicalmente democrática. *IgualdadES*, 1, 2019, pp. 43-81. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.1.02>

*económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”.*

*El retroceso normativo que representa el artículo 142 de la Ley 20-23 es un golpe directo al Estado Social y Democrático de Derecho, a la democracia misma y a la democracia paritaria que implícitamente reconocen los artículos 7, 8 y 39 de la Constitución dominicana.*

*De acuerdo con el artículo 184 de la Constitución dominicana, las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables, y constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y órganos del Estado. Esto así porque como bien indica el mismo texto constitucional, este órgano constitucional autónomo (ver sentencia TC/0001/15) es el creado y diseñado para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.*

*Esto significa que los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional, en el sistema de fuentes del derecho dominicano, se ubican en el mismo rango de la propia Constitución. Así, cuando se viola un precedente, además de las inminentes violaciones a derechos humanos, se viola el principio de supremacía constitucional que, copiado textualmente, dispone lo siguiente: [...]*

*En el caso que nos ocupa, con el artículo 142 de la referida Ley 20-23, se reinstala una norma que ya ha sido considerada inconstitucional por este mismo Tribunal mediante la sentencia TC/0104/20, en franca violación al precedente constitucional y al principio de supremacía constitucional.*

*En la referida sentencia TC/0104/20, además de los párrafos recogidos en los antecedentes de esta instancia, reconoció el derecho a la igualdad de género y la protección de la mujer como eje central de la democracia, mediante el principio de protección reforzada a las mujeres:*

*12.7. Conviene precisar que la igualdad de género y la protección de la mujer constituye uno de los ejes esenciales de todo régimen democrático, ya que sin ese equilibrio de derechos y oportunidades sociopolíticas entre la mujer y el hombre no es posible lograr un nivel de desarrollo social que permita garantizar el clima de progreso, justicia y paz que conlleven a la convivencia fraterna. Es por ello que la batalla por eliminar la desigualdad y sus injustas consecuencias ha debido auxiliarse del derecho como remedio para intentar romper las barreras existentes entre hombres y mujeres.*

*12.8. En esa virtud, correspondió al constitucionalismo social adoptar una dimensión incluyente del principio de igualdad que **propiciase un reforzamiento de los derechos fundamentales de***



*la mujer, entre estos el derecho de participación política.” (El resaltado es nuestro).*

*Resaltó que para el efectivo cumplimiento de función del Estado Social y Democrático de Derecho se crean las cuotas de género:*

*2.10. En atención al cumplimiento de tal función esencial del Estado han sido concebidas las cuotas de género, que al decir de la doctrina, la idea central de tales sistemas es seleccionar mujeres para puestos en las instituciones de gobierno y garantizar que éstas no queden marginadas de la vida política o tengan una presencia meramente decorativa [...]*

*Sobre la importancia de las cuotas de género, este Tribunal Constitucional explicó lo siguiente:*

*(...) Los mecanismos de afirmación positiva —como leyes de cuotas, escaños reservados o cuotas en los partidos políticos— buscan acelerar el proceso de incorporación de las mujeres a las esferas de poder político. Un elemento que es indispensable para mejorar ‘la calidad de las instituciones’ y ‘legitimar la democracia’.*

*Desarrolló el principio de progresividad de los derechos fundamentales en el sentido más favorable a las mujeres, a la vez que advierte sobre la importancia de la interpretación dada por el Tribunal Superior Electoral al texto de la derogada Ley 15-19 ‘en los siguientes términos:*

*12.19. Dicho lo anterior y en atención al principio de progresividad de los derechos, resultaba una involución que el Tribunal Superior Electoral decidiera que la Ley Orgánica de Régimen Electoral, núm. 15-19, debía prevalecer para que de esta manera la asignación de la cuota de participación por sexo o proporción de género fuera hecha con base en la propuesta nacional. Además, la interpretación realizada por el tribunal a quo toma en cuenta la importancia de la participación política de las mujeres, la cual ya es considerada ampliamente como un derecho fundamental y parte esencial de las estrategias de desarrollo a escala mundial.*

*12.20. En el Informe Anual de 1993, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al determinar los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, expresó:*

*El fundamento del principio de la realización progresiva de los derechos es que los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos.*

*Además, el desarrollo progresivo de los derechos no se limita a los económicos, sociales y culturales. El principio de la progresividad es inherente a todos los instrumentos de derechos humanos a medida que se elaboran y amplían. Los tratados sobre derechos humanos con frecuencia incluyen disposiciones que implícita o explícitamente prevén la expansión de los derechos en ellos contenidos.*

*12.21. En ese mismo orden de ideas, para este órgano de justicia constitucional especializada, la equidad de género está conformada por medidas progresivas que le permiten revertir situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección popular, teniendo como meta la disminución de la brecha existente entre hombres y mujeres con el fin de garantizar un resultado más equitativo y encauzarnos; además, al logro de los objetivos de la Agenda 2030, especialmente la meta 5.5 que señala la necesidad de [a]segurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.*

*12.22. Acerca de las acciones afirmativas, la doctrina afirma: La justificación de este tipo de medidas (refiriéndose a la cuota de Género) posee un interés social y otro político-institucional. Las acciones afirmativas no solo muestran la diversidad que debiera existir*

*en una comunidad (que refleje el pluralismo de la sociedad), sino también busca corregir las ausencias, en este caso, de las mujeres en posiciones de poder. Y ambas cuestiones solo pueden lograrse si las mujeres están realmente incluidas en la sociedad (es decir, no solo a través del aspecto formal). En esta dirección, las acciones afirmativas no violan el principio de igualdad (el formal) sino, por el contrario, lo fortalecen porque garantizan la inclusión de las mujeres en la práctica, en la realidad cotidiana.*

*Luego de todas estas consideraciones, este Tribunal Constitucional concluyó, en la referida sentencia, que*

*los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, al momento de inscribir las candidatas que representen la cuota de las mujeres, **deberán hacerlo en razón del porcentaje de las candidaturas de cada demarcación electoral y no del porcentaje del total de la propuesta nacional.** Es lo que se corresponde con el objetivo que inspiró al legislador al momento de procurar mecanismos tendentes a lograr la plena igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio del derecho de participación política, de modo que pueda concretizarse el canon constitucional dispuesto por el artículo 39,5, precedentemente transcrito. (el resaltado es nuestro).*

*Planteamos que en una labor jurisdiccional y política conforme a los*

*principios de interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales -reconocidos la Constitución en su artículo 74 -, la labor de regulación de los derechos humanos fundamentales por la vía legislativa también se encuentra sometida al respeto de su contenido esencial y al principio de razonabilidad; al reconocimiento de la jerarquía constitucional y aplicabilidad directa e inmediata de los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano; y al principio de favorabilidad, es decir, a interpretar los derechos en el sentido más favorable a las personas titulares de los mismos, procurando armonizar los bienes e intereses protegidos por la Constitución, que en este caso son las mujeres políticas y todas las ciudadanas dominicanas que, aun no participando actualmente en la vida político-partidaria, son titulares de los derechos de participación política.*

*El artículo 142 de la referida Ley 20-23, al dictarse en franca violación al precedente vinculante de la sentencia TC/0104/20, viola el principio de supremacía constitucional, tanto como los principios de progresividad de los derechos humanos fundamentales, de razonabilidad y de favorabilidad.*

## **5. Intervenciones oficiales**

En ocasión de esta acción directa de inconstitucionalidad, las siguientes autoridades han presentado sus opiniones:

## **5.1. Opinión del Senado de la República Dominicana**

5.1.1. El Senado de la República emitió su opinión respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante comunicación depositada en la Secretaría de este tribunal constitucional el veintidós (22) de mayo de dos mil veintitrés (2023), en la que se hace constar los siguientes argumentos:

*La Ley objeto de esta opinión, originada en el Senado de la República, fue depositada como proyecto de ley en fecha 18 de enero del año 2023, con el número de iniciativa 01949-2023-PLE-SE, y enviada a la comisión de Justicia y Derechos Humanos.*

*Conforme a la Constitución de la República, se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 18 de febrero del año 2023, [sic] aprobándose en primera lectura con modificaciones en fecha 24 de enero del 2023 y en segunda lectura con modificaciones en fecha 01 de febrero del 2023, siendo ésta promulgada el 17 de febrero del 2023.*

*Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados, para los fines correspondientes.*

*A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 20-23, de fecha 21 de febrero del 2023, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa, no se incurrió en violación alguna al procedimiento constitucional y reglamentario establecido.*

5.1.2. Posteriormente, el veintiocho (28) de junio de dos mil veintitrés (2023), el Senado de la República depositó un escrito de conclusiones, solicitando que, en cuanto al fondo, se acoja la presente acción directa de inconstitucionalidad por entender que el artículo 142 de la Ley núm. 20-23 resulta evidentemente violatorio a la norma constitucional y, en consecuencia, que la referida disposición sea declarada no conforme con la Constitución. En su instancia, expone las siguientes consideraciones:

*Al analizar y estudiar la presente acción de inconstitucionalidad contra el artículo 142 de la Ley No. 20-23, alegando la vulneración de los artículos constitucionales: 6, 7, 8, 22, 39.3, 39.5, 40.15, 42.2, 74 y 208; así como de los artículos 1, 7 y 8 de la Convención sobre La Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación Contra La Mujer (CEDAW); y 23 y 24 de la Convención Americana De Los Derechos Humanos.*

*A la luz de lo visto, consideramos que, el referido artículo 142 de la Ley No. 20-23 viola el precedente*

*constitucional del año 2020, que entre otras cosas, dice que: “la ubicación de las mujeres en la lista a cargos de elección popular debe ser hecha de acuerdo con criterios igualitario, equitativo y progresivo, como dispone el artículo 8 de la Constitución, mediante el cual se garantice a las mujeres las posibilidades reales de ser electas, y ello sólo es posible si se garantiza la cuota del 40% / 60 % de ambos sexos por demarcación territorial, como lo establece el artículo 53, en sus párrafos I y II, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, lo que no sería posible si el 40 % / 60 % al que se refiere la Ley de Partidos y la Ley Electoral fuera aplicado desde una propuesta nacional.*

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

5.2.1. La Cámara de Diputados de la República Dominicana emitió su opinión respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante instancia depositada en la Secretaría General de este tribunal constitucional el siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023). Solicita que se declare la Ley núm. 20-23 conforme con la Constitución en cuanto al trámite de aprobación, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la carta sustantiva del Estado. En cuanto al fondo, solicita que la referida acción sea rechazada, por carecer de fundamentos constitucionales. En apoyo a sus pretensiones, expone los siguientes argumentos:

*Conviene precisar, que los argumentos promovidos por las accionantes*

*para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad, son totalmente carentes de fundamentos constitucionales. El Congreso Nacional haciendo uso de sus facultades constitucionales de legislar, aprobó la indicada Ley núm. 20-23, la cual tiene por objeto regular todo lo relacionado al régimen electoral en la República Dominicana.*

*Precisamente, la impugnación que nos ocupa, es contra el artículo 142 de esta nueva ley, puesto que el legislador estableció que las nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados, regidores y vocales, se regirán por el principio de equidad de género, es decir, que el 40% y 60% de hombres y mujeres deben ser de la propuesta nacional, de los partidos políticos.*

*El hecho de que el legislador haya establecido que la cuota de género 40% y 60% de hombres y mujeres, sea de la propuesta nacional no significa, en modo alguno, que los derechos de participación electoral hayan tenido un retroceso ni que les hayas sido vulnerados. El artículo 142 de la Ley núm. 20-23, es cónsono con el artículo 53, párrafo I, de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, el cual dispone: “La Junta Central Electoral y las juntas electorales no admitirán lista de candidaturas para cargos de elección popular que contengan menos del cuarenta por ciento (40%) y más del sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres. Es decir, que la cuota de género de la mujer está garantizada y, además, ya ha sido establecido en*

*la jurisprudencia del Tribunal Superior Electoral, en la del Tribunal Constitucional y en las resoluciones emitidas por la Junta Central Electoral, que las mismas serán por niveles de elección.*

### **5.3. Opinión de la Procuraduría General de la República**

5.3.1. La Procuraduría General de la República emitió su dictamen respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante instancia depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el dos (2) de junio de dos mil veintitrés (2023). Solicita que se rechace la acción que nos ocupa, por no constatarse la presunta transgresión de las disposiciones constitucionales y convencionales invocadas. Para justificar su pretensión, expone los siguientes argumentos:

*Igualmente, las accionantes no ha probado que el Estado con la promulgación de la norma atacada viola los preceptos sobre el derecho a la igualdad, al principio de la no discriminación, a los derechos de participación política de las mujeres, el derecho a una vida libre de violencia contra la mujer, el principio de progresividad de los derechos fundamentales y a los principios de razonabilidad y de favorabilidad.*

*En consecuencia, en el análisis de los textos atacados en inconstitucionalidad, no se verifica la existencia de vulneración a algún principio o norma constitucional o derechos y garantías fundamentales, por lo que somos*

*de opinión que procede rechazar las pretensiones que sobre estos aspectos ha presentado la parte accionante.*

5.3.2. Posteriormente, el tres (3) de julio de dos mil veintitrés (2023), fue depositado un escrito de ampliación de dictamen de la procuradora general de la República, mediante el cual se reiteran las conclusiones presentadas en el Dictamen núm. ADI/0015/2023 y las conclusiones vertidas en audiencia; y en lo que concierne al fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, solicita que sea acogida y en consecuencia, se declare la inconstitucionalidad parcial de la disposición contenida en el artículo 142 de la Ley núm. 20-23, realizando una interpretación conforme de la disposición impugnada para armonizarla con la Constitución, disponiendo que la aplicación de la proporción de género se realice por demarcación electoral, en sustitución de la propuesta nacional. Para sustentar las referidas pretensiones, expone los siguientes razonamientos:

*El presente constituye un requerimiento atípico en el trámite de las acciones directas de inconstitucionalidad, puesto que no existe ninguna disposición normativa (en la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales ni en el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional) o jurisprudencial (en los precedentes adoptados por el Tribunal Constitucional) que autorice al procurador general de la República a ampliar o modificar las consideraciones y conclusiones sustentadas*

*en los dictámenes presentados ante el máximo intérprete de la Constitución dominicana.*

*La ampliación o modificación de un dictamen del procurador general de la República constituye una actuación excepcional que encuentra justificación en el **principio de objetividad**, “para garantizar la correcta aplicación de las normas jurídicas” (artículo 15 de la Ley Orgánica del Ministerio Público). Este principio no solo tiene aplicación en las funciones primarias que el artículo 169 de la Constitución asigna al Ministerio Público, esto es, dirigir la investigación penal y ejercer la acción pública en representación de la sociedad, sino que también impacta en el cumplimiento de su rol de garante de los derechos fundamentales y la defensa del interés público tutelado por la ley.*

*El artículo 39.5 de la Constitución consagra la **equidad de género** como parte del principio general de igualdad, al disponer textualmente lo siguiente: “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. Este subprincipio procura que las mujeres y los hombres puedan concurrir en condiciones de igualdad real en la dirección de los asuntos públicos. No constituye una “discriminación inversa” a favor de las mujeres y en detrimento de los hombres, sino*

*una granita institucional para impulsar una reforma estructural de la sociedad que permita hacer efectiva la participación equilibrada de mujeres y hombres en las instancias de dirección y decisión públicas.*

*Las obligaciones que la mencionada disposición impone a los poderes públicos nacionales, para garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las instituciones públicas, son reforzadas por otras cláusulas constitucionales que tutelan la dignidad humana, los derechos fundamentales y los derechos de ciudadanía; al igual que por tratados internacionales especializados en la protección de los derechos de las mujeres, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada el 2 de septiembre de 1982, y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, ratificada el 10 de enero de 1996.*

*No se puede garantizar la participación política de hombres y mujeres en condiciones de igualdad sin la adopción de acciones positivas que impacten en la realidad. El mero reconocimiento normativo de la igualdad política no es suficiente para hacer efectiva la participación equilibrada de hombres y mujeres e los cargos de elección popular. El Estado está obligado a promover las condiciones jurídicas y administrativas para que dicha igualdad sea efectiva. Una de esas condiciones es la **cuota o proporción de género** que establece la*

*Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos para que las nominaciones de las candidaturas estén integradas por no menos de un cuarenta por ciento (40%) ni más de un sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres.*

*La Procuraduría General de la República estima que los cuestionamientos de las accionantes al artículo 142 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral son correctos, pues **reincorpora** el criterio de aplicación de la proporción de género en las candidaturas electorales que el Tribunal Constitucional había desechado previamente, lo cual, como éstas afirman, entorpece “la efectiva implementación de la cuota de género”. Aplicar el principio de “equidad de género” a partir de la propuesta nacional de candidaturas y no por demarcación electoral, constituye un evidente “revés normativo” que vulnera el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres.*

*El Ministerio Público hace suyas las consideraciones planteadas por el Ministerio de la Mujer en su intervención voluntaria, pues la aplicación de cuota o proporción de género por demarcación electoral - en lugar de a nivel nacional-”es el mecanismo que más permite acercarnos, de manera efectiva, al mandato constitucional del artículo 39.5 de nuestra Carta Magna y las obligaciones internacionales contempladas en los artículos 7.a) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*

y 23.1.c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Asimismo, concuerda con los *amicus curiae* en que, para cumplir con las exigencias que impone el principio de igualdad, la proporción de género ha de efectuarse por demarcación electoral y no sobre la propuesta nacional, y, por lo tanto, la disposición impugnada produce una regresión que afecta la posibilidad real de que las personas puedan elegir candidatas cuya trayectoria en sus comunidades ameritan el respaldo necesario para nominarse a los puestos de elección popular.

La disposición impugnada constituye efectivamente una medida legislativa de carácter regresivo, en tanto reinstala la facultad aplicar la equidad de género en las nominaciones de candidaturas a partir de la “propuesta nacional”, pues previamente se había instituido en el artículo 53 de la Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos que la proporción de género debía aplicarse por “demarcación electoral”. Antes de la adopción de la actual Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, tanto el Tribunal Superior Electoral como el Tribunal Constitucional habían considerado que para asegurar la participación efectiva de hombres y mujeres que plantea el artículo 39.5 de la Constitución, la proporción debe cumplirse en cada “demarcación territorial” y no en la “propuesta nacional de candidaturas”.

La Procuraduría General de la República está conteste con el precedente

constitucional antes esbozado [en la Sentencia TC/0104/20], no sólo en razón del carácter vinculante de que se encuentra revestido por expreso mandato constitucional, sino porque robustece la función garantista que corresponde al Estado de crear las condiciones idóneas y necesarias para resguardar de manera efectiva el derecho a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la vida política del país. Y, de manera particular, que exista un real equilibrio de género en la participación de las mujeres y los hombres en las propuestas de candidaturas a cargos de elección popular en las distintas demarcaciones del territorio nacional.

## 6. Intervenciones no oficiales

### 6.1. Intervención voluntaria del Ministerio de la Mujer de la República Dominicana

6.1.1. El Ministerio de la Mujer de la República Dominicana presentó su escrito de intervención voluntaria respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante instancia depositada en la Secretaría de este tribunal constitucional el once (11) de mayo de dos mil veintitrés (2023). Solicita que se declare la inconstitucionalidad parcial del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y se realice una interpretación conforme que armonice el texto de la referida ley con la Constitución dominicana, que disponga la aplicación de la proporción de género por demarcación electoral, en sustitución de la propuesta nacional. Para sustentar



sus pretensiones, expone los siguientes argumentos:

*La República Dominicana asumió un modelo de cuotas electorales para promover la participación política de las mujeres desde 1997, cuando se promulgó la Ley Electoral 275-97 disponiendo, en su artículo 68, un porcentaje de 25 % para ocupar candidaturas de mujeres en las boletas municipales. Desde ese entonces hasta la promulgación de la hoy atacada Ley 20-23 Orgánica del Régimen Electoral, las leyes electorales y de partidos han incrementado, de manera progresiva, este porcentaje en aras de acelerar los niveles de representación política igualitaria que demandan la Constitución dominicana y los tratados internacionales suscritos por el Estado dominicano.*

*Es así como, el 25 % pasó a ser un porcentaje mínimo de 33 % con la adopción de la Ley 12-00 sobre; luego a una proporción de mínimo 40% y máximo 60 % para ambos géneros a partir de la promulgación de la Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos y de la Ley 15-19 Orgánica de Régimen Electoral; porcentajes que fueron mantenidos en la reciente reforma promulgada mediante la Ley 20-23.*

*A pesar de estos significativos avances legislativos, se ha documentado cómo ciertas prácticas partidarias han entorpecido la efectividad de la cuota de género al momento de colocar a las mujeres en las boletas electorales. Estudios nacionales como “Más*

*Mujeres, Más Democracia: Desafíos para la Igualdad de Género en la Política”, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral, revelan que la fórmula de aplicación de la cuota de género del total de candidaturas nacionales es utilizada por los partidos políticos para colocar a sus candidatas femeninas en los territorios donde tienen menor probabilidad de resultar electas<sup>4</sup>, favoreciendo a sus candidatos masculinos en aquellas demarcaciones donde sus partidos tienen mayor presencia y posibilidad de victoria.*

*Esta no es una práctica exclusiva de la República Dominicana; ha sido ampliamente documentada y discutida en América Latina, por ejemplo, en el caso mexicano, donde “a pesar de que la cuota de género pasó de 30% a 40%, entre ambas legislaturas, si comparamos la composición de género entre la LX Legislatura (2006-2009) y la LXI (2009-2012) observamos que el porcentaje de diputadas se incrementó en menos de un punto porcentual, al pasar de 27.4 a 28.2%. A pesar de que las mujeres representaron 38% de las candidaturas en 2009, sólo 28.2% de las curules de la nueva Cámara fueron ocupadas por legisladoras. Es decir, sólo una de cada 10 candidatas llegó a la LXI Legislatura. **Investigaciones recientes han demostrado***

<sup>4</sup> Espinal, Rosario et al. *Más mujeres, más democracia: Desafíos para la igualdad de género en la política*. Santo Domingo: PNUD, 2018, p. 71.

**que los partidos postulan a un gran número de sus candidatas en distritos en los cuales tienen pocas posibilidades de ganar. De las 249 candidatas postuladas en distritos de mayoría relativa por los tres principales partidos políticos mexicanos en 2009, 70.6% fueron nominadas en distritos perdedores**<sup>5</sup> (Énfasis nuestro)

Lo anterior revela que la efectividad de la cuota de género y su capacidad para lograr su objetivo de equilibrar la participación política entre mujeres y hombres se pone en riesgo cuando su aplicación no optimiza las posibilidades reales de competición de las mujeres aspirantes a cargos de elección popular. Esta reflexión ya ha sido sostenida por las altas cortes de la República Dominicana, incluyendo este honorable Tribunal Constitucional, así como el Tribunal Superior Electoral y el Tribunal Superior Administrativo, todos estableciendo mediante sentencias la imperiosa necesidad de aplicar la proporción 40% -60% en todas las demarcaciones electorales, para las cuales los partidos postulen candidaturas, a los fines de salvaguardar el efecto útil de la cuota de género.

*A pesar de estos precedentes jurisdiccionales, la Ley 20-23 Orgánica*

5 Aguilar Rivera, José Antonio. *Igualdad democrática y medidas afirmativas. ¿equidad y cuotas?* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 37; Caballero Ochoa, José Luis et al. En: *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*. Segunda edición. Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, p. 701.

*del Régimen Electoral, que deroga la Ley 15-19 y sus modificaciones, fue promulgada el pasado 21 de febrero de 2023 manteniendo la fórmula de aplicación nacional de la cuota de género en su artículo 142, cuestión que representa una amenaza inminente para los derechos políticos de las mujeres dominicanas de cara al próximo certamen electoral y una flagrante violación al orden constitucional dominicano.*

*Tomando en cuenta el contexto expuesto, resulta evidente que la aplicación de la cuota en cada demarcación electoral —en lugar de su aplicación a nivel nacional— es el mecanismo que más permite acercarnos, de manera efectiva, al mandato constitucional del artículo 39.5<sup>6</sup> de nuestra Carta Magna y las obligaciones internacionales contempladas en los artículos 7.a)<sup>11</sup> de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y 23.1.c)<sup>7</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

6 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.”<sup>11</sup> “Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;”

7 I. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

*En adición a ello, es de notar que la proporción de género por demarcación no sólo garantiza la efectividad de la participación política equilibrada, sino que también su aplicación observa el principio de progresividad y favorabilidad de los derechos. [...]*

*El principio de progresividad conjugado con el derecho de participación política en condiciones de igualdad implica que ninguna conquista en materia de derechos políticos-electorales de las mujeres ya reconocidos o garantizados, pueda ser luego revertida. Al respecto, es prudente destacar que el cuerpo normativo electoral dominicano tiene una trayectoria de reconocer, de manera expresa, la obligación de los partidos de satisfacer los porcentajes de la cuota de género en cada nivel y circunscripción territorial. Ello queda evidenciado, por ejemplo, en la Ley 12-2000, que modificó la Ley Electoral 275-97: [...]*

*Finalmente, este Tribunal Constitucional ya se ha referido a la inefectividad de la cuota de género aplicada a nivel nacional en su sentencia TC/0104/20, estableciendo que: [...]*

*Esta sentencia constituye un precedente vinculante para todos los poderes públicos que salvaguarda los derechos políticos electorales de las mujeres amparados en la Constitución dominicana. Desconocerla ha sido un desacierto del Poder Legislativo que necesita ser corregido para*

*garantizar la progresividad y no regresión del principio de igualdad y equilibrio de género.*

## **6.2. Intervenciones en calidad de *Amicus Curiae***

6.2.1. Mediante instancia depositada en la Secretaría de este tribunal constitucional el dieciocho (18) de mayo de dos mil veintitrés (2023), el Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), la Fundación Friedrich Ebert (FES), la Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia, Inc. (Profamilia) y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), depositaron un escrito de *amicus curiae*.

6.2.2. Las entidades antes mencionadas solicitan que se acoja la presente acción directa de inconstitucionalidad y que, a su vez, se disponga cualquier medida necesaria para que la proporción de género aplicable a la presentación de candidaturas a cargos electivos parta de la premisa igualitaria que prevé el artículo 39.5 de la Constitución. En su escrito, exponen los siguientes argumentos:

*La Constitución dominicana no procura una igualdad falsa, mentirosa o aparente. La Constitución no persigue una igualdad formal. Muy por el contrario, la Constitución exige, reclama, demanda una igualdad material; una igualdad constatable, apreciable. En fin, una igualdad real. De ahí que, en el moderno Estado social y democrático de Derecho, la igualdad es un componente nuclear. Es uno de sus pivotes esenciales. Es,*

<sup>13</sup>Tribunal Superior Electoral. Sentencia TSE-091-2019, del 12 noviembre de 2019 párr. 8.3.

*en definitiva, una de sus premisas constitutivas innegociables.*

*Lo anterior también sirve para sustentar la naturaleza tridimensional de la igualdad en el Estado constitucional dominicano. Y es que entre nosotros la igualdad no es solo un derecho fundamental; es también un valor fundamental y un principio estructural del Estado. La igualdad -en sus tres dimensiones— atraviesa al Estado en su totalidad; se erige, como se ha dicho, en uno de sus pilares imprescindibles.*

*Como es obvio, en tanto valor/principio/derecho fundamental, la igualdad se proyecta sobre todos los ámbitos de la vida social. En uno de ellos, el de la participación política y el acceso a cargos electivos, se proyecta con bastante elocuencia: el Estado -nos dice el artículo 39.5 de la Constitución— “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’”. Y así, como se ha dicho en otra parte:*

*(...) el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para*

*garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.*

*De manera que la participación política que consagra el constituyente “procura otorgar a todo ciudadano la certeza de que no será excluido del debate ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo”<sup>10</sup>. Dicho de otra forma: “todo ciudadano o colectivo de personas debe contar con reglas claras que le permitan insertarse en un sistema de democracia participativa en condiciones de igualdad”.*

*En fin, que la participación política y el ejercicio del derecho a elegir y ser elegible están inexorablemente vinculados al principio de igualdad, vigente en nuestro paradigma como valor fundamental de nuestra norma suprema, como principio constitutivo del Estado y como derecho fundamental del cual son titulares todas las personas, sin distinción. Cualquier conclusión contraria viola la Constitución de la República y contradice los tratados internacionales sobre derechos humanos de los cuales es parte el Estado dominicano, entre ellos, por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos (ratificada en*

1978) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ratificada en 1982).

*Es claro: tanto la propia Constitución como la jurisprudencia vinculante de este Tribunal Constitucional afirman -además, de manera categórica— determinación en cuanto a la aplicación de la proporción de género en la postulación de candidatos y candidatas a cargos electivos ha de estar guiada por un principio constitucional de indiscutible trascendencia (social, política, económica y jurídica): el principio de igualdad. Más allá, tanto el constituyente como la jurisprudencia precisan que la función esencial del Estado es justamente esa, y no otra, y que de dicha función se deriva, también, la exigencia de progresividad en el desarrollo y ejercicio de los derechos fundamentales.*

*No es ocioso reiterarlo, honorables jueces y juezas: la proporción de género aplicable a la presentación de candidaturas a cargos electivos ha de efectuarse por demarcación electoral, y no sobre la propuesta nacional. Tal es la única fórmula que deviene respetuosa del valor/principio/derecho fundamental de igualdad, de la función esencial del Estado (y de la cláusula de progresividad, que le es inherente, con respecto a los derechos fundamentales) y de los pilares de la democracia que sostiene nuestra norma fundamental. Cualquier conclusión en sentido contrario atenta contra las raíces mismas del orden constitucional. Dicho queda.*

*La democracia es un proceso de construcción que, aunque imperfecto, no admite retrocesos, mucho menos en lo que concierne a los derechos que son inherentes al sistema democrático y de los cuales se alimenta el resto de catálogo de derechos fundamentales. La democracia dominicana hace suya esta premisa y, por ello, desarrolla todo su contenido en base a ciertos presupuestos políticos absolutamente innegociables, como la igualdad, la equidad y la justicia social. Es en defensa de estos valores y principios que CIPAF, FESCARIBE, PRO-FAMILIA y el INTEC plantean el presente escrito. En efecto, es por convencimiento puro de todo lo aquí dicho que, en esta ocasión, las exponentes deciden formular estas consideraciones al calor del proceso de referencia.*

*Este Tribunal Constitucional tiene ante sí una oportunidad histórica e inmejorable de contribuir al perfeccionamiento de nuestra (aún joven) democracia. Confiamos en que no será esta otra causa perdida, y que los honorables jueces y juezas que integran este colegiado sabrán identificar el criterio constitucionalmente correcto.*

6.2.3. Por otro lado, el Defensor del Pueblo de la República Dominicana presentó un escrito de *amicus curiae*, mediante instancia depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintitrés (23) de mayo de dos mil veintitrés (2023). En su escrito, expresa las siguientes consideraciones:

*Tal y como se ha señalado, los principios deben ser interpretados de una manera tal que se garantice su máxima efectividad, es por lo que dentro del principio de efectividad se encuentra la tutela judicial diferenciada, y sobre lo cual el Tribunal Constitucional al aplicar tanto el principio de efectividad como el de favorabilidad, ha dejado establecido: [...]*

*Los instrumentos internacionales que han sido ratificados por la República Dominicana, han reconocido el derecho que poseen las personas a votar y ser elegidos, y en el caso específico de las mujeres, se les ha reconocido su derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales, en la ejecución de estas, y a ocupar cargos dentro del tren gubernamental.*

*Por tanto, ese reconocimiento que se le ha hecho a la mujer en el plano internacional ha sido cónsono con las disposiciones nacionales, tanto en el plano administrativo como judicial, los cuales han tomado en cuenta este criterio, y le han reconocido a la mujer el derecho que tiene de que, en igualdad de condiciones con el hombre, pueda participar en el ejercicio político, y ocupar los cargos para los cuales sea elegida en forma democrática y participativa.*

*En tal sentido, no existe ninguna causa razonable que justifique la limitación de las mujeres a participar en igualdad de condiciones frente al hombre, en todas las demarcaciones a nivel nacional, para ser elegidas en*

*los cargos de elección, de forma democrática, participativa e igualitaria.*

*Contravenir las disposiciones que anteceden en una ley, a todas luces resulta un atentado a los derechos humanos y fundamentales de las mujeres, máxime cuando existen decisiones vinculantes que le han reconocido el derecho a participar de forma paritaria frente al hombre, en todas las demarcaciones a nivel nacional, implicando de igual forma un atentado a la progresividad de los derechos humanos.*

*Por tanto, para reforzar la eficacia de las cuotas se debe fijar una distribución obligatoria de las candidaturas de mujeres, así como sanciones precisas en caso de incumplimiento, tales como el rechazo de la parte de la autoridad electoral para registrar las listas de candidatas presentadas.*

*Es preciso destacar, que las cuotas solo prosperarán cuando las mujeres hayan logrado penetrar las estructuras de los partidos y colocarse en los niveles de mando intermedio y superior. Es decir, cuando su presencia en las decisiones internas sea regular y significativa.*

*El sistema de cuotas representa un respaldo institucional para la mujer participar en la política, la cual muchas veces se percibe como un favor, siendo esto un derecho.*

*Asimismo, el sistema de cuotas sirve de palanca para modernizar el sistema de representación política y*

*aportar a la renovación de los partidos políticos, en donde las mujeres juegan un rol preponderante por las funciones que desempeñan en todos los ámbitos de sus vidas, pues las mujeres han demostrado poseer capacidad gerencial en los puestos de mando que asumen.*

*La renovación a la que se refiere el párrafo que antecede, se traduce en; i) animar a las mujeres a ingresar a las organizaciones políticas y abrir el espectro de líderes políticas reconocidas; ii) colocar en el debate el tema de la discriminación de la mujer en las esferas del poder formal; iii) evaluar el comportamiento político de hombres y mujeres identificando los rasgos característicos de cada uno, si los hubiera como pareciera, y definir estrategias diferenciadas para sus propias candidatas.*

*En ese sentido, se hace necesario la creación de disposiciones que vayan acorde con los mandatos de la Constitución, y que respeten su supremacía, sujetándose a los principios contenidos en ella como único fin de proteger efectivamente los derechos humanos y fundamentales que le son reconocidos a las personas, en este caso a las mujeres.*

6.2.4. Finalmente, fue depositado un escrito de *amicus curiae* por parte de las señoras Radhivé Pérez, Alexandra Sánchez García y compartes<sup>8</sup> el

<sup>8</sup> Katia Ríos Goico, Ivelisse Acosta, Franchesca Bonnelly Manzano, Catalina Gutiérrez, Ana Mitila Lora, Elka Scheker, Zoila Bello, Vilma Inmaculada Arbaje de Contreras, Francesca Amelia Brea de

veintitrés (23) de mayo de dos mil veintitrés (2023). Con la finalidad de colaborar en la edificación de esta alta corte, exponen en su escrito los siguientes razonamientos:

*Entre esas “medidas necesarias” tendientes a garantizar la eliminación de la discriminación por razones de género, se encuentra el sistema de cuotas de participación política, tanto a nivel de la candidatura a cargos de elección popular, como a cargos de dirección en las instancias partidarias. Esto así, porque el derecho a la participación política ha sido reconocido con acierto como “el derecho de los derechos”. Esto así, porque sólo en la medida en que todas las personas — destinatarias de las normas y políticas que informan y dan contenido a las ideas de voluntad popular y autogobierno colectivo pueden participar en condiciones de igualdad en las instancias en que las mismas se cristalizan, es posible hablar con*

---

Hoyo, Lisette de los Ángeles Nova Cuello, Fabiola Medina Garnes, Lilida Solano, Germaine Matos, Cynthia Teresa Vega, María Angélica Haza, Bettina Blanco Tejera, Caroline Alía Bonó, Lilly Paola Acevedo Gómez, Rosa Elvira Escoto de Matos, Melba Daniela Collado Chávez, Norah Anabella de Castro de Santoni, Rossina Amelia Matos Escoto, Yildalina Noemí Taten Brache, Giselle Marie Méndez Sued, Annalisa Jáquez, Ninouska Nova, Janet Maribel Pérez Gómez, Dalma Eduvigis Cruz Mirabal, María Altagracia Fernández Rodríguez, Rosario Espinal, Carla Cristina Prieto Cabrera, Claudia Hernández Salomón, Lucille Houellemont Jimenes, Isabel de Troncoso, Bethania Manzueta Celado, Naomi Rodríguez, Rosalina Perdomo, Millizen Uribe, Sol Disla, Katherine Nicole Díaz Fernández, Ana Isabel Messina, Arlette Josefina Palacio Rivera, Farah Vidal Sainz, Susana Grauteau de Windt, Angélica Noboa Pagán y Magaly Altagracia Mansura Caram Herrera.

*propiedad de igualdad, en los términos previstos por la Constitución.*

*La cuestión de las cuotas como forma de apuntalar la idea constitucional de igualdad entre hombres y mujeres ha sido objeto de discusión y decisiones no sólo en el ámbito legislativo en nuestro país. También lo ha sido en la jurisprudencia de este honorable Tribunal. Efectivamente, en su sentencia TC/0159/13, este colegiado ha considerado 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”.*

*El referido criterio fue reforzado con la sentencia TC/0104/20 del 12 de mayo de 2020, en la que esta Alta Corte considera que: [...]*

*En franca violación al precedente constitucional que acaba de citarse, el 18 de febrero de 2023 fue promulgada la nueva Ley No. 20-23 sobre Régimen Electoral, con la cual se produce una regresión en los derechos de las mujeres políticas, e incluso, en la posibilidad real de que las personas puedan elegir candidatas cuya reconocida trayectoria en sus comunidades ameritan el respaldo necesario para representarles en los puestos de elección popular.*

*En otras palabras, mientras este colegiado considera que la idea de igualdad, aplicada al ámbito de la participación política de las mujeres “solo*

*es posible si se garantiza la cuota del 40% / 60% de ambos sexos por demarcación territorial”; el legislador ha considerado que ese margen porcentual se puede calcular “de la propuesta nacional”. Y lo considera, además, muy a pesar de que en la misma sentencia TC/0104/20 se dejó meridianamente claro que en este ámbito la igualdad de género solo “se hace efectiva cuando las mujeres son colocadas en puestos competitivos en donde se puedan concretizar sus aspiraciones, cosa que no sería posible si el 40% / 60% al que se refiere la Ley de Partidos y la Ley Electoral fuera aplicado desde una propuesta nacional”.*

*El tenor literal del texto citado supone que incluso las cámaras legislativas, en tanto integrantes de uno de los “poderes públicos”, están vinculadas, es decir, deben ceñir sus decisiones en materia de elaboración de leyes, a parámetros que estén en consonancia con los precedentes del Tribunal Constitucional. En consecuencia, cuando el legislador emite una disposición normativa contraria a un precedente del TC, como sucede en el caso que nos ocupa, el destino de la misma es la nulidad, por aplicación del artículo 184 antes citado.*

*En el caso dominicano, retornar al sistema previamente valorado como inconstitucional, no solo es contrario al artículo 184 constitucional, como ya se ha señalado, sino que además, viola el principio de progresividad y favorabilidad de los derechos.*



*Es por las razones que se han expuesto que consideramos que, con la reiteración de su precedente, contenido en la sentencia TC/0104/20, el Tribunal Constitucional tendrá la oportunidad de garantizar la participación equilibrada de hombres y mujeres en las candidaturas de cargos de elección popular, garantizando a las mujeres el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.*

## 7. Documentos relevantes

En el presente expediente existe constancia de los documentos que se enumeran a continuación:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las señoras Abril del Pilar Peña Abreu, Addys Claribel Then Marte y compartes, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023).

2. Opinión del Senado de la República, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintidós (22) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

3. Escrito de conclusiones del Senado de la República, depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintiocho (28) de junio de dos mil veintitrés (2023).

4. Opinión y conclusiones de la Cámara de Diputados, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023).

5. Dictamen de la Procuraduría General de la República, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional, el dos (2) de junio de dos mil veintitrés (2023).

6. Escrito de ampliación de dictamen de la procuradora general de la República, depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el tres (3) de julio de dos mil veintitrés (2023).

7. Instancia contentiva del escrito de intervención voluntaria del Ministerio de la Mujer de la República Dominicana, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el once (11) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

8. Escrito de *Amicus Curiae* presentado por el Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), la Fundación Friedrich Ebert (FES), la Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia, Inc. (Profamilia) y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), depositado en la Secretaría de este tribunal constitucional el dieciocho (18) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

9. Escrito de *Amicus Curiae* presentado por el Defensor del Pueblo de la República Dominicana, depositado en la Secretaría de este tribunal constitucional el veintitrés (23) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

10. Escrito de *Amicus Curiae* presentado por la señora Radhivé Pérez y compartes, depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veinti-

trés (23) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

11. Escrito titulado *Reapertura de debates sobre: demanda por cuota de género en materia electoral*, suscrito por la Academia Dominicana de Ciencias Políticas y depositado en la Secretaría de este tribunal constitucional el veintiséis (26) de junio de dos mil veintitrés (2023).

### 8. Celebración de audiencia pública

El Tribunal Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023); el presente expediente quedó en estado de fallo.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 9. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución dominicana; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

### 10. Legitimación activa o calidad del accionante

10.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas

físicas o jurídicas para interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, que reconoce dicha condición a toda persona que esté revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10.2. En esencia, se trata de la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona, física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, para actuar en procesos y procedimientos jurisdiccionales como accionantes. Sobre este aspecto, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución dominicana dispone que:

*Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*

10.3. En sentido similar, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, establece:

*Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

10.4. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad ante este tribunal fue dictada la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se sentó el criterio siguiente:

*En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*

10.5. En la especie, ha sido posible comprobar que las accionantes se en-

cuentran en pleno goce y disfrute de sus derechos de ciudadanía, por lo que tienen legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, conforme a lo establecido en la Constitución, la Ley núm. 137-11 y los precedentes de este tribunal constitucional.

## **11. Sobre la admisibilidad de la intervención voluntaria del Ministerio de la Mujer de la República Dominicana**

11.1. De conformidad con el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, el interviniente es toda persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante este tribunal, motivado por su interés personal, cuando se trata de una intervención voluntaria, o bien, por el interés de una de las partes en dicha participación, cuando se trata de una intervención forzosa.

11.2. En el caso de la intervención voluntaria, esta se admite cuando la parte interviniente tiene algún interés en el resultado del proceso en curso, ante la posibilidad de que el resultado de la decisión se pueda ver afectados sus derechos e intereses. A tal fin, en el referido reglamento establece en su artículo 20 cuáles son los requisitos para formalizar la intervención voluntaria, en los términos siguientes:

*Requisitos para la intervención voluntaria: La intervención voluntaria se realizará mediante escrito motivado, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los*

*cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional. En los recursos de revisión constitucional de sentencia de amparo, el plazo es de cinco (5) días calendarios. Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.*

11.3. En la especie, la referencia del expediente que nos ocupa fue publicada en el portal institucional de esta alta corte el nueve (9) de mayo de dos mil veintitrés (2023), mientras que el escrito de intervención voluntaria del Ministerio de la Mujer de la República Dominicana fue depositado mediante instancia motivada el once (11) de mayo de dos mil veintitrés (2023) y, por tanto, dentro del término establecido en el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

11.4. Así mismo, el Ministerio de la Mujer de la República Dominicana es el ente al que se ha encomendado la misión de coordinar «la ejecución de políticas, planes y programas a nivel sectorial, interministerial y con la sociedad civil, dirigidos a lograr la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres»; así como la evaluación de los marcos jurídicos existentes y proponer las modificaciones que estime pertinentes para erradicar la discriminación contra la mujer, por lo que es posible concluir que tiene interés en la decisión

a ser adoptada por esta alta corte; en consecuencia, se admite su intervención en el presente proceso.

## **12. Sobre la intervención de los *amicus curiae***

12.1. Tras la interposición de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados varios escritos de intervención en calidad de *amicus curiae*, a los fines de que esta alta corte tome en consideración las opiniones contenidas en estos al momento de decidir la indicada acción.

12.2. La intervención del *amicus curiae* en los procesos constitucionales también está regulada por el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, que en su artículo 23 establece lo siguiente:

*Se considera amicus curiae o amigo del Tribunal a la persona física o jurídica, o a la institución del Estado que, ajena al litigio o al proceso del cual está apoderado el Tribunal Constitucional, somete un escrito de opinión con el objeto de colaborar en su edificación. El amicus curiae participa en casos de trascendencia constitucional o que resulten de interés público, como son la acción directa de inconstitucionalidad, el control preventivo de los tratados internacionales y los recursos de revisión constitucional de amparo en los cuales se ventilen derechos colectivos y difusos. Deberá poseer reconocida competencia sobre la cuestión debatida y su opinión carece de efectos vinculantes para el Tribunal Constitucional.*

12.3. En adición, se debe señalar que, según lo establecido en el artículo 24 del precitado reglamento, la participación del *amicus curiae* en esta materia debe producirse a través de un escrito depositado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional en un plazo de quince (15) días calendarios, contados a partir de la publicación del extracto de la acción directa de inconstitucionalidad en el portal institucional del Tribunal Constitucional. La misma disposición, en su parte *in fine*, establece que, si el escrito se presentare fuera del indicado plazo, no será tomado en consideración.

12.4. En la especie, las instancias contentivas de las opiniones de los *amicis curiae* fueron depositadas en las siguientes fechas:

- El escrito de *amicus curiae* presentado por el Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), la Fundación Friedrich Ebert (FES), la Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia, Inc. (Profamilia) y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), fue depositado en la Secretaría de este tribunal constitucional, el dieciocho (18) de mayo de dos mil veintitrés (2023).
- El escrito de *amicus curiae* presentado por el Defensor del Pueblo de la República Dominicana fue depositado en la Secretaría de este tribunal constitucional, el veintitrés (23) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

- El escrito de *amicus curiae* presentado por la señora Radhiva Pérez y compartes fue depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintitrés (23) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

12.5. Mientras, como se ha establecido anteriormente, el extracto de la presente acción directa de inconstitucionalidad fue publicado en el portal institucional de esta alta corte el nueve (9) de mayo de dos mil veintitrés (2023). En tal sentido, se comprueba que las instancias anteriormente descritas fueron depositadas en tiempo hábil y, en consecuencia, el Tribunal tomará en consideración los argumentos y razonamientos contenidos en ellas, sin desmedro de su carácter no vinculante.

### **13. Sobre la solicitud de reapertura de debates**

13.1. Entre los documentos que componen el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad consta una solicitud de reapertura de debates suscrita por la Academia Dominicana de Ciencias Políticas, representada por el señor Germinal Muñoz Grillo, en calidad de presidente del Consejo Directivo de la referida asociación. Tras la lectura de la referida solicitud, este colegiado ha podido advertir que si bien la entidad suscribiente denomina su requerimiento como una solicitud de reapertura de debates, se percibe que su intención real es la de participar como «tercero interviniente» en el presente proceso jurisdiccional, de modo que se procederá al análisis de la soli-

cidad conforme a las reglas prescritas para la intervención voluntaria en el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

13.1. Tal y como ha sido establecido anteriormente en esta decisión, los requisitos a ser observados para formalizar la solicitud de intervención voluntaria se encuentran previstos en el artículo 20 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, que condiciona la admisibilidad de la intervención a que esta se realice en un plazo no mayor a diez (10) días calendarios, contados desde el momento en que sea publicada la referencia del expediente en portal web del Tribunal Constitucional.

13.2. La solicitud que ocupa la atención de esta alta corte fue depositada en la Secretaría de este tribunal el veintiséis (26) de junio de dos mil veintitrés (2023), por lo que, al momento de su depósito, el plazo de diez (10) calendarios se encontraba ampliamente vencido, razón por la que no ha lugar admitir la participación de la Academia Dominicana de Ciencias Políticas como interviniente voluntaria de la presente acción directa de inconstitucionalidad, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

13.3. Por otro lado, es preciso establecer que la indicada asociación solicita que, en caso de que no fuere acogida su participación en calidad de *tercero interviniente*, este tribunal tenga a bien evaluar sus puntos de vistas para la decisión final. Este tribunal evaluará dicha solicitud conforme a las reglas

prescritas para la intervención del *amicus curiae* o amigo de la corte, en el artículo 23 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, disposición según la cual –como se ha precisado antes– este se define como [...] *la persona física o jurídica, o a la institución del Estado que, ajena al litigio o al proceso final del cual está apoderado el Tribunal Constitucional, somete un escrito de opinión con el objeto de colaborar en su edificación*, trámite que deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor de quince (15) días calendarios, que no fue observado en el presente caso, por lo que los argumentos vertidos en el escrito depositado no serán tomados en consideración.

13.4. Conviene establecer que la Academia Dominicana de Ciencias Políticas sustenta su solicitud en el alegado desconocimiento de que este tribunal constitucional hubiere sido apoderado de la presente acción directa de inconstitucionalidad y, además, sostiene haber tomado conocimiento extraoficialmente del proceso constitucional que nos ocupa.

13.5. En este punto, resulta imperativo que esta jurisdicción reitere el carácter preceptivo de las normas procedimentales establecidas en los distintos instrumentos normativos que rigen los procesos constitucionales cuyo conocimiento compete a esta alta corte que, en aras de preservar la seguridad jurídica, el principio de igualdad y el principio de predictibilidad del juez, deben ser estrictamente observadas por el propio tribunal constitucional y por toda persona que postule ante él.

13.6. Al mismo tiempo, es necesario establecer que en la especie no se advierte la existencia de circunstancias particulares que pudieren justificar el incumplimiento de los plazos establecidos en el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional para la intervención voluntaria y en calidad de *amicus curiae*, y consecuentemente, que permitan a este colegiado ponderar la admisión excepcional del solicitante en el presente proceso jurisdiccional.

#### **14. Análisis de la acción directa de inconstitucionalidad**

14.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad ha sido interpuesta en contra del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, que deroga la Ley núm. 15-19 y sus modificaciones, del veintiuno (21) de febrero de dos mil veintitrés (2023), cuyo contenido se transcribe a continuación:

***Equidad de género.** Las nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados, regidores y vocales, se registrarán por el principio de equidad de género, por lo que estas deberán estar integradas de acuerdo a lo establecido en la ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos por no menos de un cuarenta por ciento (40%) ni más de un sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres de la propuesta nacional.*

14.1. Las accionantes consideran que la disposición antes transcrita resulta contraria a los artículos 6, 7, 8, 22, 39, 42 y

74 de la Constitución dominicana, concernientes, respectivamente, al principio de supremacía de la Constitución, la cláusula del Estado social y democrático de derecho, la función esencial del Estado, los derechos de ciudadanía, el derecho a la igualdad, el derecho a la integridad personal y los principios de reglamentación e interpretación de los derechos fundamentales.

14.2. Asimismo, las accionantes consideran que el referido artículo 142 de la Ley núm. 20-23 contraviene disposiciones contenidas en varios instrumentos internacionales, a saber: artículos 1, 7 y 8 de la CEDAW; artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Convención Belem Do Pará, y los artículos 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

14.3. Además, sostienen que la disposición impugnada mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad vulnera el precedente constitucional contenido en la Sentencia TC/0104/20, dictada por este tribunal constitucional el doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020), que conforme a lo establecido en el artículo 184 de la Constitución dominicana, vincula a todos los poderes públicos y órganos del Estado.

14.4. Con base en los razonamientos antes descritos, las accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad parcial del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, y en consecuencia, que esta jurisdicción constitucional tenga a bien dictar una sentencia interpretativa-sustitutiva para que la norma sea conforme con la Constitución, esta-

bleciendo que la proporción de género consagrada en la referida ley debe ser aplicada en razón de cada demarcación territorial y no del total de la propuesta nacional de las candidaturas.

14.5. Por su parte, el Ministerio de la Mujer, en su condición de interviniente voluntario, refrenda las pretensiones de las accionantes, solicitando a este tribunal constitucional declarar la inconstitucionalidad parcial de la disposición impugnada, y que realice una interpretación que armonice el texto del artículo 142 de la Ley núm. 20-23 con la Constitución dominicana, disponiendo la aplicación de la proporción de género por demarcación electoral, en sustitución de la propuesta nacional.

14.6. Del mismo modo, los intervinientes en calidad de *amicus curiae*,<sup>9</sup> al emitir su opinión sobre la presente acción directa de inconstitucionalidad coinciden en establecer que esta debe ser acogida en cuanto al fondo y consecuentemente, declarada la inconstitucionalidad parcial de la disposición impugnada, por entender que resulta contraria a los principios de igualdad y progresividad, así como al precedente sentando por este tribunal constitucional en la referida sentencia TC/0104/20.

14.7. Visto lo anterior, el Tribunal procederá analizar, en primer término,

---

9 Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia, Inc. (Profamilia), el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), el Defensor del Pueblo y las señoras Radhivé Pérez, Alexandra Sánchez García y compartes.

si en la especie se configura la pretendida vulneración del derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 39 de la Constitución dominicana, así como en varios instrumentos internacionales de aplicación directa e inmediata en el ordenamiento jurídico dominicano, por efecto de lo dispuesto en el artículo 74.3 constitucional; al mismo tiempo, procederá a verificar si existe en la especie la invocada vulneración del principio de progresividad.

14.8. El derecho a la igualdad ha sido consagrado como una de las prerrogativas fundamentales con base en la cual todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y por tanto, tienen el derecho de recibir la misma protección y el mismo trato por parte de las instituciones, autoridades y demás personas, encontrándose proscrita cualquier manifestación discriminatoria que pueda tener lugar por razones de *género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal*.

14.9. La igualdad, en sus distintas manifestaciones, goza de amplia protección constitucional, pues no se contempla únicamente como uno de los derechos fundamentales reconocidos a todas las personas, sino que, además, constituye uno de los valores en que se cimienta la propia constitución, tal y como puede advertirse de su preámbulo y de lo dispuesto en su artículo 8, que consigna como una de las funciones esenciales del Estado la de garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas, favoreciendo el



respeto de su dignidad y la obtención de medios que *le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva*.

14.10. En tal sentido, resulta importante establecer que el principio de igualdad no se concretiza con que todas las personas reciban -de manera pura y simple- un trato igualitario, sino que, como ha sido antes afirmado por este tribunal constitucional: *el principio de igualdad se expresa a través del derecho a recibir un trato igualitario frente a la identidad de circunstancias*<sup>10</sup>. En efecto, en su Sentencia TC/0339/14, del veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014), esta jurisdicción constitucional precisó:

*El principio de igualdad en la ley se traduce para la autoridad legislativa en la obligación de tratar idénticamente situaciones análogas, y solo hacerlo de forma diferente cuando no existan situaciones que puedan quedar expresadas en el contexto del apotegma “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”.*

14.11. Como se puede ver, el principio de igualdad y su observancia por parte de los poderes públicos y órganos del Estado resulta medular para la efectiva concreción, protección y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, cuyo núcleo esencial podría verse trastocado si no se adoptaren medidas tendientes a evitar la discriminación y los tratos disímiles que no se encuentren

encaminados precisamente a que este derecho se materialice.

14.12. Entre estas medidas o mecanismos figuran las denominadas acciones afirmativas, que tienen por finalidad proveer condiciones o tratos diferenciados a las personas que conforman determinados grupos o categorías que han sido tradicionalmente objeto de discriminación. Tales medidas, lejos de constituirse en tratos privilegiados en beneficio de estos grupos, se conciben con la idea de garantizar que el principio de igualdad constitucionalmente consagrado no se limite al plano formal o normativo, sino que su efectividad se extienda al plano material.

14.13. En lo que concierne a la participación de las mujeres en el ámbito político, ha sido constante la necesidad de adoptar mecanismos que les permitan incursionar en la política, habida cuenta de la discriminación estructural y sistémica que ha permeado considerable y negativamente la inclusión de las mujeres en las estructuras partidarias y el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales en condiciones de igualdad.

14.14. En tal sentido, el legislador ha recurrido a la implementación de sistemas de cuotas o proporción de género con miras a propiciar mayores niveles de inclusión y participación de las mujeres en esta materia, en aras de honrar los compromisos asumidos por el Estado dominicano como parte de la comunidad internacional al suscribir diversos tratados sobre derechos humanos, como lo son la Convención Americana

<sup>10</sup> Resaltado nuestro.

de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Belém Do Pará.

14.15. Conviene destacar que este tribunal constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de este tipo de medidas, al establecer en su sentencia TC/0159/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), que:

*9.11. Contrario a la imposición de establecer mecanismos discriminatorios, los hechos precedentes han dado lugar a la implementación de medidas jurídicas tendentes a promover un aumento de la participación femenina en los cargos de elección popular, dentro de la cual se circunscribe la cuota mínima de candidatura femenina en la nominación de los partidos políticos objeto de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad. En otras palabras, podemos decir que, a pesar de toda prohibición a la discriminación por razones de género, partiendo de un punto de vista pragmático, 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.*

14.16. La cuota de género se instituye por vez primera con la Ley núm. 275-97, que en su artículo 68 preveía que al menos el veinticinco por ciento (25 %) de las nominaciones que hicieran los partidos a candidaturas a cargos

congresuales y municipales debía ser ocupado por mujeres, quedando a cargo de la Junta Central Electoral y las juntas electorales garantizar el efectivo cumplimiento de mandato prescrito, invistiendo a dichos órganos, por tanto, con la facultad de no aceptar las propuestas que no cumplieran los parámetros antes descritos. Tres años después, mediante la Ley núm. 12-00, se produjo una modificación del referido artículo 68, con la finalidad de elevar este porcentaje a un treinta y tres por ciento (33 %).

14.17. Al mismo tiempo, se promulgó la Ley núm. 13-00, en virtud de la cual todas las boletas electorales del nivel municipal debían incluir a una mujer como candidata al cargo de síndica o vicesíndica, disposición que fue refrendada posteriormente por el artículo 34 de la Ley núm. 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Municipios, que instituyó la obligación de promover y estimular la participación de las mujeres en las propuestas de los cargos de elección en el nivel municipal.

14.18. Con la reforma constitucional del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) se da un salto cualitativo en lo que concierne a la igualdad formal entre hombres y mujeres, siendo posible destacar lo que consagra el artículo 39 numeral 5 del texto fundamental, que ordena al Estado *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<sup>11</sup>. El precepto constitucional antes transcrito da cuenta de la ostensible intención del constituyente de visibilizar el valor de la participación de la mujer en los órganos e instancias de poder, apostando a la consolidación de una democracia paritaria, libre del sesgo de género y en la que las mujeres participen en condiciones igualitarias en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

14.19. Así las cosas, el legislador orgánico mediante la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos reconoce *la incidencia creciente de una participación cualitativa y cuantitativa de la mujer en la sociedad, particularmente en las actividades de orden político-social; así como la necesidad de que la normativa jurídica del sistema político electoral dominicano reconozca y viabilice sus derechos civiles y políticos*<sup>12</sup>. Por esta razón, instituye la cuota de género en el artículo 53 de la referida ley, en los términos siguientes:

**Artículo 53.- Cuota de género.** *La forma y mecanismos de escogencia de las y los candidatos a puestos de elección popular, respetará en todo momento los porcentajes a cargos electivos que esta ley establece para hombres y mujeres.*

**Párrafo I.-** *La Junta Central Electoral y las juntas electorales no admitirán lista de candidaturas para cargos de elección popular que contengan*

*menos del cuarenta por ciento (40%) y más del sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres.*

**Párrafo II.-** *En los casos que no se cumplieran estas obligaciones, la Junta Central Electoral y las juntas electorales devolverán dicha lista al partido, agrupación o movimiento político que corresponda, para que en un plazo no mayor de setenta y dos horas cumplan con la ley, de lo contrario, no se aceptarán las postulaciones a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos en las demarcaciones electorales donde no se haya cumplido este requisito legal, declarándose desierta la presentación de candidatos por el partido, agrupación o movimiento político en esa demarcación.*<sup>13</sup>

14.20. Como se observa, la normativa no solo refleja un sentido progresivo de la participación de mujeres y hombres, sino que, además, establece que tales porcentajes debían ser observados en cada una de las demarcaciones electorales, reservando al órgano de administración electoral la facultad de no aceptar las postulaciones, o bien, de declarar desierta la presentación de candidatos del partido, agrupación o movimiento en esa demarcación específica.

14.21. Más adelante, la Ley núm. 15-19, antigua Ley Orgánica del Régimen Electoral, si bien reiteró los porcentajes establecidos en la Ley núm. 33-18, dispuso que el cumplimiento de la

<sup>11</sup> Resaltado nuestro

<sup>12</sup> Véase el considerando sexto de la Ley núm. 33-18, de Partidos, Movimientos y Agrupaciones Políticas.

<sup>13</sup> Resaltados nuestros.

proporción de género por parte de los partidos, movimientos y agrupaciones políticas del total de la propuesta nacional de candidaturas, más no por cada una de las demarcaciones electorales. Esta ley fue derogada por la Ley núm. 20-23, del veintiuno (21) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

13.22. En la actualidad, el artículo 142 de la Ley núm. 20-23 consigna -nueva vez- que las nominaciones y propuestas de candidaturas a los cargos de diputados, regidores y vocales deben estar compuestas por no menos de un cuarenta por ciento (40 %) ni más de un sesenta (60 %) de mujeres y hombres, porcentajes que serán aplicados a la propuesta nacional formulada por los partidos, agrupaciones y movimientos políticos. A juicio de las accionantes, la reiteración de que la proporción de género se aplica en razón de la propuesta nacional, y no por demarcación territorial, se traduce en la vulneración del derecho a la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad.

13.23. En tal virtud, este tribunal procederá a analizar si la disposición impugnada resulta contraria al principio de igualdad. Para ello, se apresará a contrastar su contenido con los elementos del *test* de igualdad, conforme a lo establecido en la Sentencia TC/0033/12, en la que este colegiado precisó lo siguiente:

*2.3. El test de igualdad, concebido por la jurisprudencia colombiana, resulta un método idóneo y razonable del cual puede hacer uso el juez*

*constitucional, a fin de evaluar cualquier situación y establecer si una norma transgrede el principio de igualdad, siendo sus elementos fundamentales los siguientes:*

- *Determinar si la situación de los sujetos bajo revisión son similares.*
- *Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado.*
- *Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.*

13.24. El primer elemento del *test* de igualdad precisa determinar si la situación de los sujetos sometidos a revisión es similar, que, en este caso, son los hombres y las mujeres con vocación a ejercer sus derechos de participación política, específicamente el derecho a ser elegibles para los cargos de elección popular establecidos en la Constitución.<sup>14</sup> Desde el punto de vista formal, ambos sujetos son —y deben ser— iguales, en virtud de lo establecido en el artículo 39 constitucional.

13.25. El segundo elemento requiere analizar la *razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado*. En el supuesto analizado, el trato diferenciado o medida afirmativa adoptada consiste en el establecimiento de una cuota o proporción de las nominaciones y propuestas de candidaturas a los cargos de diputados, regidores y vocales, es decir, a las

---

<sup>14</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 22 de la Constitución dominicana

candidaturas plurinominales, que para satisfacer el principio de equidad de género, deberán estar integradas por no menos de un cuarenta por ciento (40 %) ni más de un sesenta (60 %) de mujeres y hombres de la propuesta nacional que presenten los partidos, movimientos y agrupaciones políticas.

13.26. En este punto, el Tribunal estima pertinente recordar que en lo que atañe al ámbito político-electoral, se impone tomar en consideración la existencia factores históricos, sociales y culturales que han dado lugar a la desigualdad fáctica de las mujeres respecto de los hombres, siendo necesaria la adopción de medidas tendentes a garantizar el disfrute de esta prerrogativa constitucional, conforme a lo expuesto precedentemente, como en este caso lo es la proporción de género instituida en los términos señalados en el párrafo anterior. En este caso, si bien la proporción de género contemplada en la disposición impugnada no se instituye expresamente en favor de la mujer, no puede perderse de vista que la adopción de esta medida se orienta a lograr su inclusión y participación en este ámbito.

13.27. La medida afirmativa adoptada en la especie procura evitar la posible discriminación que podría suscitar en razón del género de la persona, factor que, como se ha precisado antes, históricamente ha incidido en el acceso de la mujer a los cargos de elección popular en condiciones igualitarias. En tal sentido, este tribunal considera que resulta razonable, proporcional, adecuado e idóneo establecer mecanismos,

como en este caso lo es la proporción de género establecida en el artículo 142 de la Ley núm. 20-23, que se encaminen a lograr la participación de la mujer en este supuesto atendiendo a criterios de equidad.

13.28. Sin embargo, es importante precisar que la proporción de género contemplada en la disposición impugnada no involucra únicamente aspectos cuantitativos, como son los porcentajes a ser observados, sino que también, existe un elemento cualitativo que debe ser evaluado por esta alta corte, concerniente a la aplicación de dichos porcentajes en razón de la propuesta nacional de candidaturas de los distintos partidos, movimientos y agrupaciones políticas.

13.29. Para este tribunal, la aplicación de los porcentajes previstos en el artículo 142 de la Ley núm. 20-23, al total de las propuestas nacionales de candidaturas no es razonable, proporcional, adecuado e idóneo para alcanzar plenamente el fin con que se instituye en este caso la medida afirmativa, que es garantizar que tanto las mujeres como los hombres participen en los estamentos de poder de manera equilibrada, lo que requiere garantizar que dicha proporción se aplique en cada una de las demarcaciones electorales y en los distintos niveles de elección.

13.30. Lo contrario podría tener como consecuencia que los partidos, movimientos y agrupaciones concentren esta proporción en las demarcaciones de menor peso electoral, en detrimento de otras demarcaciones en las cuales

no sería posible fomentar el liderazgo femenino, y que, a su vez, podrían quedarse sin representación femenina.

13.31. Aunado a lo anterior, para este tribunal lo preceptuado en el artículo 142 de la Ley núm. 20-23 resulta contrario al principio de progresividad de los derechos fundamentales, en virtud del cual los derechos o prerrogativas reconocidos en materia de derechos fundamentales no pueden ser desconocidas por leyes ulteriores, pues ello constituiría un retroceso en los avances experimentados en determinadas materias, como lo es el derecho de las mujeres a participar en la política en condiciones igualitarias.

13.32. En efecto, como ha precisado este tribunal en su Sentencia TC/0104/20, *las leyes que garantizan la equidad de género en las candidaturas políticas han tenido un carácter progresivo en materia legislativa, no solo en el aumento de los porcentajes, sino también en el método de aplicación de estos.*

13.33. Del mismo modo, en la referida sentencia este tribunal precisó también que:

*12.21. En ese mismo orden de ideas, para este órgano de justicia constitucional especializada, la equidad de género está conformada por medidas progresivas que le permiten revertir situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección popular, teniendo como meta la disminución de la brecha existente entre hombres y mujeres con el fin de garantizar*

*un resultado más equitativo y encauzarnos; además, al logro de los objetivos de la Agenda 2030, especialmente la meta 5.5 que señala la necesidad de [a]segurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisivos en la vida política, económica y pública.*

13.34. Como se ha podido demostrar, la disposición impugnada no supera el segundo elemento del test de igualdad, a partir de lo cual se comprueba la vulneración del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 39 de la Constitución, en razón del método utilizado, es decir, el establecimiento de la proporción de género del total de la propuesta nacional. Asimismo, se constata la vulneración del principio de progresividad, pues establecer que la proporción aplicaría al total de la propuesta nacional, luego de haber reconocido que esta aplicaría por demarcación territorial, constituye un retroceso que afecta considerablemente el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, razón por la cual este tribunal reitera el criterio establecido en su sentencia TC/0104/20.

13.35. Por otro lado, las accionantes sostienen que la disposición contenida en el artículo 142 de la Ley núm. 20-23, resulta contraria al precedente sentado por esta alta corte en su sentencia TC/0104/20, que reconoció que la aplicación de la proporción establecida en la entonces vigente Ley núm. 15-19, debía hacerse en razón de cada

demarcación electoral y no del total de la propuesta nacional formulada por los partidos, agrupaciones y movimientos políticos. En tal sentido, consideran que lo decidido en esta sentencia tiene carácter vinculante para todos los poderes públicos y órganos del Estado, y que el criterio establecida en dicha decisión ha sido desconocido en la especie.

13.36. De conformidad con lo establecido en el artículo 184 de la Constitución, el Tribunal Constitucional tiene la misión fundamental de garantizar la supremacía de la Constitución, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Por disposición expresa de la Constitución, sus decisiones son definitivas, irrevocables y, además, constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y órganos del Estado.<sup>15</sup>

13.37. El carácter vinculante del precedente constitucional encuentra fundamento en el principio de supremacía de la Constitución, que en su artículo 6 prescribe la nulidad de todo acto o actuación por parte de los poderes públicos que resulte contrario a ella, y con ello, afianza su fuerza normativa, de modo que sus disposiciones no sean vistas como cláusulas meramente programáticas, sino que los mandatos contenidos de ella sean de aplicación directa e inmediata por los poderes públicos, aspecto que se complementa con la labor de interpretación del texto

constitucional que realiza este tribunal constitucional en el marco de sus distintas competencias o atribuciones.

13.38. En su sentencia TC/0150/17, del cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017), este tribunal tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la noción de precedente vinculante y su importancia en el sistema constitucional dominicano, precisando que:

*d. Cabe apuntar que en los sistemas constitucionales como el nuestro, el precedente se constituye en obligatorio por la fuerza vinculante que supone su doctrina, tanto en forma horizontal como vertical, caracterizándose así la esencia de esta institución.<sup>9</sup> La doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional se produce a tenor de su labor resolutoria, integrando e interpretando las leyes conforme a las disposiciones de la Constitución; en fin, ejerciendo el poder normativo que materializa con la extracción de una norma a partir de un caso concreto.*

*o. En definitiva, el precedente vinculante lo constituye el aspecto de la sentencia donde se concretiza el alcance de una disposición constitucional, es decir, donde se explica qué es aquello que la Constitución prohíbe, permite, ordena o habilita para un tipo concreto de supuesto de hecho, a partir de una de sus indeterminadas y generales cláusulas<sup>12</sup>. Es precisamente en este aspecto de la sentencia donde se produce la actividad creadora en relación con el contenido de los principios y valores que en cada etapa de la evolución del derecho corresponde al juez descubrir y plasmar en su decisión.*

<sup>15</sup> El carácter vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional fue ratificado en el artículo 31 de la Ley núm. 137-11

13.39. Sobre la vinculatoriedad del precedente en lo que concierne al Poder Legislativo, cabe resaltar que este tribunal constitucional, en su sentencia TC/0220/16, del catorce (14) de junio de dos mil dieciséis (2016), precisó:

*9.7. Preciso es señalar que el legislador está sometido a los precedentes constitucionales y que, cuando se aparta de ellos, las disposiciones que adopta habrán de ser sometidas a un control de constitucionalidad estricto para evitar que se eluda la autoridad de la jurisdicción constitucional. Como regla general, el Tribunal habrá de aplicar el precedente a los casos futuros cuando los hechos o las disposiciones sean sustancialmente las mismas. De modo que el precedente no debe ser derogado salvo condiciones especiales o excepcionales. Por ello el párrafo I del artículo 31 de la Ley núm. 137-11 establece que: “Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio”.*

13.40. En la especie, las accionantes consideran que la disposición contenida en el artículo 142 de la Ley núm. 20-23 desconoce el precedente establecido por este tribunal en su sentencia TC/0104/20, donde expresó que en virtud del carácter progresivo de las medidas afirmativas que se han adoptado con miras a propiciar la igualdad de género en el sistema político-electoral dominicano, la proporción de género debía ser aplicada por cada demarcación

electoral y no del total de la propuesta nacional, pues esto último podría dar lugar a que los partidos, movimientos y agrupaciones, postularan a las mujeres en las zonas con menor densidad poblacional, en detrimento de otras demarcaciones. Concretamente, el tribunal estableció lo siguiente:

*12.26. Es por ello que para este colegiado, la cuota de género aplicada por demarcación territorial, contrario a lo que plantean los accionantes, no se satisface con la fijación de un porcentaje en la ley, sino, que por el contrario, esta se hace efectiva cuando las mujeres son colocadas en puestos competitivos, en donde se puedan concretizar sus aspiraciones, cosa que no sería posible si el 40% / 60% al que se refiere la Ley de Partidos y la Ley Electoral fuera aplicado desde una propuesta nacional. Justamente, el objetivo de la referida proporción es que la representación del liderazgo femenino sea por demarcación territorial, de modo que las mujeres puedan ser electas en el lugar donde se postulen las posiciones, pues si se hiciera por propuesta nacional, se correría el riesgo de que los partidos políticos pudieran concentrar la cuota de las mujeres en una sola demarcación o en varias, prescindiéndose del liderazgo femenino en cada demarcación territorial (boleta electoral).*

*12.27. Este tribunal constitucional es del criterio de que los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, al momento de inscribir las candidatas que representen la cuota de las mujeres, deberán hacerlo en razón del*



*porcentaje de las candidaturas de cada demarcación electoral y no del porcentaje del total de la propuesta nacional. Así, cada boleta electoral debe contener la propuesta de candidatas femeninas en la proporción establecida por las leyes núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral y núm. 33-18, de los Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos; es decir, no menos de 40% ni más de 60%. Es lo que se corresponde con el objetivo que inspiró al legislador al momento de procurar mecanismos tendentes a lograr la plena igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio del derecho de participación política, de modo que pueda concretizarse el canon constitucional dispuesto por el artículo 39.5, precedentemente transcrito.*

*12.28. Así las cosas, el equilibrio establecido en la citada disposición se vería materializado en toda la geografía nacional en la medida en que se garantice que en todas las boletas electorales de cada demarcación electoral se incluya el indicado porcentaje de candidaturas femeninas y masculinas, lo que no ocurriría si dichas candidaturas se concentran en las zonas de mayor densidad poblacional o de interés electoral para las organizaciones postulantes, en detrimento de otras demarcaciones o provincias, al pretender aplicar la cuota de género con base en el total de la propuesta nacional, como solicita el recurrente, por lo cual su petición debe ser rechazada.*

13.41. Con base en los razonamientos anteriormente transcritos, ha sido

posible constatar que el artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, resulta contrario a lo decidido por este tribunal en la precitada sentencia TC/0104/20, así como al principio de progresividad de los derechos fundamentales, pues desconoce los avances legal y jurisprudencialmente alcanzados en materia de igualdad de género.

13.42. Ciertamente, este tribunal reconoce que, en virtud del principio de libre configuración legislativa, el Poder Legislativo goza de amplia libertad para legislar sobre todas las materias que no sea competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución, conforme lo señala el texto constitucional en su artículo 93.

13.43. Sin embargo, el ejercicio de esta facultad debe armonizarse con las reglas, principios y valores constitucionales, en virtud del principio de supremacía de la Constitución; y en el caso particular de los derechos fundamentales, cumpliendo con los parámetros establecidos en el artículo 74 constitucional, referido a los principios de interpretación y reglamentación de los mismos.

13.44. En este caso, consignar que los porcentajes a ser observados para garantizar la proporción de género, sean aplicados del total de la propuesta nacional y no por demarcación electoral, resulta una medida regresiva que desconoce los avances y conquistas experimentados en esta materia y en la lucha de la mujer por alcanzar una democracia paritaria, y con ello,

la posibilidad de acceder a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad.

13.45. En este punto, conviene resaltar que, conforme al principio de lealtad a la Constitución, cuyo contenido se desprende de lo preceptuado en su artículo 276, toda persona que sea designada para ejercer una función pública presta juramento de respetar la Constitución y las leyes.

13.46. En tal sentido, el desconocimiento y vulneración de los precedentes del Tribunal Constitucional, como en el caso de la especie, envía un distorsionado mensaje a los ciudadanos y otros representantes de los poderes públicos, en lo que concierne al deber fundamental que consigna el artículo 75, numeral 1 de la Constitución, que consagra el compromiso fundamental de *acatar y cumplir la Constitución y las leyes*, mandato del cual no se encuentran exentos los órganos y poderes del Estado.

13.47. Adicionalmente, la vulneración del precedente constitucional, en relación a la aplicación de la proporción de género por circunscripción electoral y no en el ámbito nacional, lamentablemente se puede considerar como falseamiento del Estado de derecho, que al decir de Allan Brewer-Carías y Humberto Romero-Muci, se configura ante el ejercicio de una prerrogativa constitucional en violación de otra establecida en la propia constitución.

13.48. Lo expuesto anteriormente comprueba que la disposición impugnada inobserva el precedente sentado por

esta corte en su sentencia TC/0104/20, que previamente se había pronunciado sobre este supuesto en particular, cuyos criterios debieron ser tomados en consideración por el legislador al momento de emitir la norma. En todo caso, el legislador podía ir más allá estableciendo un mayor nivel de protección, pero en ningún caso, disminuir los derechos reconocidos en la indicada decisión. Es decir, el legislador podía superar el nivel de protección reconocido por el intérprete constitucional, pero en ningún caso reducirlo.

13.49. En conclusión, el Tribunal Constitucional considera que la parte *in fine* del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, resulta contrario al principio de igualdad, al principio de progresividad y al precedente vinculante contenido en la Sentencia TC/0104/20, por lo que procederá a declarar su inconstitucionalidad parcial.

13.50. En la especie, este tribunal estima pertinente emitir una sentencia interpretativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11, con la finalidad de subsanar el defecto normativo precedentemente advertido y propiciar la permanencia de la norma objeto de análisis en el ordenamiento jurídico.

13.51. Así las cosas, conviene establecer que en otros supuestos este tribunal ha recurrido a las *sentencias reductoras-aditivas*,<sup>16</sup> específicamente

---

16 Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

en casos en los que la inconstitucionalidad constatada solo afecta una parte de la disposición y no su totalidad, como ocurre en la especie. Concretamente, en su sentencia TC/0001/15, del veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015), se afirmó que al resultar inconstitucional solo una parte, y no el texto íntegro del precitado artículo 35, procede adoptar -como ha realizado este Tribunal en situaciones análogas- una sentencia reductora, esto es, una decisión que *ordena una restricción o acortamiento de la 'extensión' del contenido de la ley impugnada*.

13.52. En el presente caso, la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad se hace exclusivamente sobre la expresión del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, que señala la proporción de género en él contenida será aplicada del *total de la propuesta nacional*. Por consiguiente, con base en las motivaciones precedentemente expuestas, este tribunal declara que la interpretación conforme con la Constitución del señalado artículo será la siguiente:

***Artículo 142.- Equidad de género.*** *Las nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados, regidores y vocales, se registrarán por el principio de equidad de género, por lo que estas deberán estar integradas, de*

---

Artículo 47.- Sentencias Interpretativas. Párrafo II.- Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado.

*acuerdo a lo establecido en la ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, por no menos de un cuarenta por ciento (40%) ni más de un sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres por demarcación territorial. (Resaltado nuestro)*

14.54 Esta sentencia tendrá efectos inmediatos y para el porvenir. De modo que, a partir de su publicación, la norma atacada deberá leerse conforme se prevé en el dispositivo del presente fallo.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos y Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado conjunto de los magistrados Domingo Gil y Miguel Valera Montero.

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

#### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las señoras Abril del Pilar Peña Abreu, Addys Claribel Then Marte, Alondra Thelusma Peralta, Amanda Manzueta Calcaño, Andrea Cándida Difó Marte, Ángela Fermín, Christine Marie Placeres Guerrero, Claudia Rita Abreu Herrera, Daris Mercedes Sánchez Villamán, Dilia

Leticia Jorge Mera, Elizabeth Mateo, Ercilia Estefanía de la Cruz Medina, Estephany del Carmen Encarnación Reyes, Fidelia Rincón Pascual, Francisca Altagracia Peguero León, Gloria Roely Reyes Gómez, Heidy Adón, Josefina Almánzar, Juana Damaris José Cáceres, Luz Mar Vargas Mateo, Magda Alina Altagracia Rodríguez Azcona, María Teresa Cabrera, Melecia Mireya Almonte Taveras, Minerva Josefina Tavárez Mirabal, Natalit Aimet Suberví Rodríguez, Nemencia de la Cruz Abad de de la Rosa, Nicole Alexandra Pichardo Almonte, Olaya Ondina Dotel Caraballo, Paula Mercedes Disla Acosta, Santa Leonidas Sánchez González, Silvia García Polanco, Virginia Antares Rodríguez Grullón de Onder, Luz del Carmen Pilier Santana, Ángela Antonia Paulino Morales, Linabel González Duarte del Rosario, Rosa Hilda Genao de Almonte, Karen Ricardo, Priscila Gelvia D'Oleo Agüero, contra el artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, que deroga la Ley núm. 15-19 y sus modificaciones, del veintiuno (21) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo la acción directa de inconstitucionalidad descrita en el ordinal anterior y, en consecuencia, **DECLARAR NO CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN** la parte *in fine* del artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, que señala *propuesta nacional* y, en consecuencia, **DECLARAR** que la interpretación constitucional del referido artículo 142 es la que se consigna a continuación:

**Artículo 142.- Equidad de género.** *Las nominaciones y propuestas de candidaturas a diputados, regidores y vocales, se regirán por el principio de equidad de género, por lo que estas deberán estar integradas, de acuerdo a lo establecido en la ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, por no menos de un cuarenta por ciento (40%) ni más de un sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres por demarcación territorial.*

**TERCERO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a las accionantes; a la parte interviniente, Ministerio de la Mujer de la República Dominicana; al Senado de la República, la Cámara de Diputados de la República Dominicana; a la Procuraduría General de la República y a los *amicus curiae*.

**QUINTO: ORDENAR** que en todas las publicaciones oficiales de la Ley núm. 20-23, Orgánica del Régimen Electoral, del veintiuno (21) de febrero de dos mil veintitrés (2023), se consigne la declaración de inconstitucionalidad parcial del artículo 142, así como la interpretación conforme con la Constitución de dicho precepto, de conformidad a lo establecido en el ordinal segundo de este dispositivo, en virtud de lo establecido en el párrafo III, del artículo

49 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

**SEXTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Sámuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

**VOTO SALVADO CONJUNTO DE  
LOS MAGISTRADOS DOMINGO  
ANTONIO GIL Y MIGUEL VALERA  
MONTERO**

Pese a que hemos dado nuestro voto favorable y que, por tanto, nos identificamos con la solución dada por el Tribunal a la acción directa de inconstitucionalidad a que se contrae el presente caso, nos vemos en la necesidad de externar algunos criterios, muy breves y puntuales, en torno al empleo del *principio de interpretación conforme*, el cual ha servido de herramienta al Tribunal para la solución final dada a la acción de referencia.

Como puede apreciarse, el Tribunal arribó a la conclusión de que la parte *in fine* del texto impugnado (el artículo 142 de la Ley núm. 20-23, Orgánica

del Régimen Electoral) es contrario a los principios de igualdad y de progresividad y al precedente contenido en la sentencia TC/0104/20. Y, conforme a lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley núm. 137-11 y “con la finalidad de evitar el defecto normativo precedentemente advertido y propiciar la permanencia de la norma objeto de análisis en el ordenamiento jurídico”, el Tribunal “estima pertinente emitir una sentencia interpretativa”. Y, sobre esa base, declara (con otras palabras, de igual contenido y significado) que para que el citado artículo sea interpretado conforme con la constitución, deberá sustituirse en su texto la expresión “**de la propuesta nacional**”, por la expresión “**por demarcación territorial**”.

Dos observaciones, al menos, son necesaria sobre lo decidido por el Tribunal en el sentido apuntado:

En primer lugar, el Tribunal Constitucional declara –lo reconoce de manera expresa– que acude al auxilio del *principio de interpretación conforme* para mantener el texto (así “interpretado”) dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, en el dispositivo de la sentencia declara su inconstitucionalidad (lo que conlleva su nulidad y, por tanto, su exclusión del ordenamiento jurídico,) y, a la vez, lo mantiene con una nueva redacción, lo que, de manera obvia, constituye una incongruencia, sobre todo a la luz del principio que sirve al Tribunal de mecanismo de interpretación. Ello es así si se entiende, conforme a la sentencia que construyó ese principio, que “Una ley no debe ser declarada nula, si puede ser interpretada

de acuerdo con la Constitución; pues no sólo hay una presunción a favor de la constitucionalidad de la ley, sino que el principio que aparece en esta presunción exige también, en caso de duda, una interpretación de la ley conforme a la Constitución”<sup>17</sup> y que, de conformidad con la doctrina más socorrida, el empleo de esa herramienta tiene por finalidad “la integración armónica de los derechos, no la inaplicación o invalidez normativa”<sup>18</sup>. Está claro, pues, en este sentido, que “La norma, interpretada ‘conforme a la Constitución’, será por lo tanto **considerada constitucional**”<sup>19</sup>.

Es por ello que entendemos que la declaración de inconstitucionalidad debió constar únicamente en la parte motiva de la sentencia, indicando allí, también, la necesidad de mantener la norma atacada dentro de nuestro ordenamiento jurídico y que, sobre la base del señalado principio de interpretación conforme, la norma había de interpretarse, en lo sucesivo, en la forma ya indicada, haciéndose constar esto último (sólo esto) en la parte dispositiva de la sentencia, a fin de evitar la incongruencia señalada.

En segundo lugar, creemos que la incongruencia o la redacción confusa o deficiente de la sentencia se deben,

en realidad, a que en el caso hay una aplicación incorrecta del principio de interpretación conforme en el sentido que le han dado la doctrina y la jurisprudencia constitucional. Para éstas “cuando se habla de interpretación conforme a la Constitución, se quiere decir con esto que, cuando hay más de una interpretación posible para un dispositivo legal, se debe dar preferencia a aquélla que sea conforme a la Constitución”<sup>20</sup>, lo que no ocurre en el presente caso, en el que el Tribunal, haciendo una verdadera labor de legislador, **ha sustituido una norma por otra**, lo que es distinto a la **escogencia de una norma** (la que sea conforme con la Constitución) **entre varias posibles**.

Firmado: Domingo Gil y Miguel Valera Montero, jueces

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

---

17 Sentencia de 1953 del Tribunal Constitucional Federal alemán.

18 José Luis Caballero Ochoa, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 171.

19 Virgilio Alfonso Da Silva, citado por Pedro Antonio Enríquez Soto, “La interpretación conforme y su impacto en los jueces mexicanos”, revista *Cuestiones Constitucionales*, núm. 32, México 2015, p. 5 (versión digital).

---

20 *Ibid.*

**Referencia:** Expedientes relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962): 1) Expediente núm. TC-01-2020-0046, incoada por el Dr. Ángel Polanco Sánchez y compartes y 2) Expediente núm. TC-01-2023-0024, incoada por el Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los cinco (5) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece

## I. ANTECEDENTES

### I. Descripción de la norma impugnada

Las presentes acciones directas de inconstitucionalidad fueron interpuestas por el Dr. Ángel Polanco Sánchez y compartes y por el Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo, mediante instancias del doce (12) de octubre de dos mil veinte (2020) y del quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023), respectivamente, y tienen el objeto de que sea declarada inconstitucional la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962), la cual señala lo siguiente:

#### *EL CONSEJO DE ESTADO*

##### *NÚMERO 5880*

*CONSIDERANDO, que durante todo el período de la nefasta tiranía de los Trujillo, fueron conculcados inexorablemente los más elementales derechos de la persona humana;*

*CONSDERANDO, que el pueblo dominicano al liberarse de esa sangrienta tiranía, tiene el legítimo derecho a defender y preservar el estado de libertad y dignidad que disfruta, de los residuos y resabios de ese pasado luctuoso, que pudieran conspirar contra su tranquilidad;*

*CONSIDERANDO, que cualquier acto o manifestación tendiente a*

*evocar, exaltando, en la forma que fuere, el pasado vergonzoso e incalificable de esa tiranía, puede y debe considerarse como una contribución o participación a estimular a los personeros de dicha tiranía, a promover por medios subversivos el retorno de aquel régimen tiránico y despótico en pugna con el sistema democrático que vive ahora el pueblo dominicano;*

*CONSIDERANDO, que es deber del Estado legislar, en el sentido de erradicar, del ambiente nacional esas peligrosas e inciviles actuaciones que alteran el orden público y, además, producen confusión en las mentes de niños y jóvenes;*

**HA DADO LA SIGUIENTE  
LEY:**

*Artículo 1. Toda persona que alabe o exalte a los Trujillo o su régimen tiránico, en alta voz, o por medio de gritos, discursos, escritos públicos o epistolares, dibujos, impresos, grabados, pinturas o emblemas se considerará y juzgará como autor de delito contra la paz y la seguridad públicas y será castigada con prisión de diez días a un año o multa de diez a quinientos pesos oro o con ambas penas a la vez.*

*Párrafo. En iguales penas incurrirán los que formen parte de grupos o reuniones destinados a los fines arriba indicados o los que hagan circular rumores relativos al posible restablecimiento del régimen de los Trujillo, por estar éste en pugna con el sistema democrático establecido por la Constitución de la República.*

*DADA por el Consejo de Estado, en el Palacio Nacional, Santo Domingo, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los tres días del mes de mayo de mil novecientos sesenta y dos, años 1190 de la Independencia y 990 de la Restauración.*  
**RAFAEL F. BONNELLY**  
*Presidente de la República y del Consejo de Estado*

*En ejercicio de las atribuciones que me confiere el artículo 118 (transitorio) de la Constitución de la República;*

*PROMULGO la presente ley, y mando que sea publicada en la Gaceta Oficial y en el diario “La Nación” para su conocimiento y cumplimiento.*

*DADA por el Consejo de Estado, en el Palacio Nacional, Santo Domingo, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los tres días del mes de mayo, de mil novecientos sesenta y dos, años 1190 de la Independencia y 990 de la Restauración.*

**RAFAEL F. BONNELLY**  
*Presidente de la Republica y del Consejo de Estado. (SIC)*

## **2. Pretensiones de los accionantes**

Las acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan fueron interpuestas por:

1. El Dr. Ángel Polanco Sánchez, el Lic. Danys Solís Valdez, la Licda. Nora Elizabeth de los Santos y el Lic. César Augusto Arias, en lo adelante y



*compartes*, con el propósito de que sea declarada inconstitucional la referida Ley núm. 5880, alegando que en el año mil novecientos sesenta y dos (1962) el Consejo de Estado no tenía facultad para legislar, no fue aprobada por el Congreso de la República Dominicana, ni mucho menos firmada por un presidente legítimo, lo que constituye un adfesio jurídico al Estado democrático constitucional, y que además con una tímida motivación que no justifica de modo alguno el deslinde de la democracia y su diversidad, violando el derecho de opinión, expresión y pensamiento, el principio de igualdad, así como la difusión de pensamiento, y

2. El Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo, con el propósito de que sea declarada inconstitucional la referida Ley núm. 5880, alegando que la misma es totalmente desfasada de la realidad social que vive República Dominicana, y que está en desuso, debido a que los tiempos han cambiado y ahora se vive en una sociedad garantista y totalmente democrática.

### **3. Infracciones constitucionales alegadas**

Los accionantes, Dr. Ángel Polanco Sánchez y *compartes*, formulan que la ley impugnada es violatoria de los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 39, 49 y 73 de la Constitución de la República, así como del artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana; el artículo 19 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 18 de la Carta Universal de los Derechos Humanos y el artículo 13 de la Convención Interamericana

de los Derechos Humanos, los cuales disponen:

## **CONSTITUCION DE LA REPUBLICA**

*Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. 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.*

*Artículo 5.- Fundamento de la Constitución. La Constitución se fundamenta en el respeto a la dignidad humana y en la indisoluble unidad de la Nación, patria común de todos los dominicanos y dominicanas.*

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

*Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad*

*humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.*

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

*Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley; reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*
- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*
- 3) 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;*

*4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;*

*5) 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.*

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

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

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

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

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

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

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

*Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. 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.*

#### *CARTA DEMOCRATICA INTERAMERICANA*

*ART. 4.- Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el*

*respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.*

#### *PACTO DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLITICOS*

*ART 19.- 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

#### *CARTA UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS*

*ART. 18.- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.*

**CONVENCIÓN  
INTERAMERICANA DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

*ART. 13.- Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del*

*odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. (SIC)*

El accionante, Lic. Ruddy Antonio Mejía Tineo, formula que la ley impugnada es violatoria de los artículos 7, 8, 39, 39.1, 39.3, 40.14, 40.15, 45, 47, 48 y 49 de la Constitución de la República, los cuales disponen:

**CONSTITUCION DE LA  
REPUBLICA**

*Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.*

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

*Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e*

*iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

*1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*

*3) 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;*

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

*14) Nadie es penalmente responsable por el hecho de otro;*

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

*Artículo 45.- Libertad de conciencia y de cultos. El Estado garantiza la libertad de conciencia y de cultos, con*

*sujeción al orden público y respeto a las buenas costumbres.*

*Artículo 47.- Libertad de asociación. Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley. Artículo 48.- Libertad de reunión. Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos, de conformidad con la ley.*

*Artículo 48.- Libertad de reunión. Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos, de conformidad con la ley.*

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

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

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

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

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

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

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

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes**

##### **4.1. Los accionantes, Dr. Ángel Polanco Sánchez y compartes, fundamentan su acción directa de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:**

*4.1.1. A que en el año 1962, no tenía facultad el Consejo de Estado, para legislar, ni para votar la ley 5880, que constituye en la actualidad un adfesio jurídico al Estado Democrático Constitucional, y que además con una tímida motivación, que no justifica de modo alguno el deslinde de la democracia y su diversidad.*

*4.1.2. A que el aspecto histórico de la Ley 5880, y que pretendemos que sea expulsada del sistema jurídico nacional, no fue legislada, ni aprobada por el Congreso de la República Dominicana, ni mucho menos firmada por un presidente legítimo y fue puesta en vigor por aquellos mismos trujillistas que fueron beneficiados y colaboradores de tan azaroso régimen, no obstante, la ley impugnada permite hablar en mal de Trujillo, pero no*

*en bien; en tal sentido, con relación al Consejo de Estado del 1962, francamente esta ley atenta contra la separación de los poderes del Estado de la actual constitución.*

*4.1.3. Que esta norma de carácter general, viola el derecho de opinión, expresión y pensamiento, incluso el principio de igualdad, así como la difusión de pensamientos, al punto de que en fecha 31 de mayo del año 2019, el dirigente del PLD, Bautista Rojas Gómez (Bauta), invadió en la provincia Salcedo, un local de un familiar de Trujillo aspirante a presidente, y consideró que esto constituía un insulto al municipio cabecera de Salcedo, argumentando que ese local constituía una violación a la Ley 5880, del 1962, constituyendo esto una franca violación al derecho de igualdad del artículo 39 de la Constitución de la República Dominicana; violando una vez más esta ley de carácter general un derecho fundamental.*

*4.1.4. A que la ley 5880, de fecha tres (03) del mes de mayo del año mil novecientos sesenta y dos (1962), establece penas contra toda persona que alabe o exalte a los Trujillos o a su régimen; violando esta norma de carácter general el derecho a la expresión y difusión de pensamientos, contemplado en esta constitución en su artículo 49. Infracción constitucional que se impugna.*

*4.1.5. A que la ley 5880, en su considerando primero, que durante la tiranía de los Trujillos, fueron*

*conculcados inexorablemente los más elementales derechos de la persona humana; no obstante, a esto, si bien es cierto que eso sucedió, no será menos cierto que esta ley constituye un adefesio jurídico, toda vez que en sus cuatro considerandos vulnera el sagrado derecho, inalienables de la persona humana, como lo es la libertad de expresión e información, derecho protegido por el artículo 49 de Nuestra Constitución.*

*4.1.6. A que en el considerando número tres, de la insuficiente motivación que hace el Congreso de la República; y que copiado textualmente, dice: «Que cualquier acto o manifestación tendente a evocar, exaltando, en la forma que fuere, el pasado vergonzoso e incalificable de esa tiranía, puede y debe considerarse como una contribución o participación a estimular a los personeros de dicha tiranía, a promover por medios subversivos el retomo de aquel régimen tiránico y despótico en pugna con el sistema democrático que vive ahora el pueblo. Es obvio decir que este texto legal; no se corresponde con el fundamento de nuestra constitución, ni con el estado de derecho; y por vía de consecuencia altera el principio de Supremacía de la Constitución, y contraviene y subvierte el orden constitucional.*

*4.1.7. A que las gestiones de un nieto de Trujillo por resaltar la figura de su abuelo, el dictador Rafael Leónidas Trujillo, encontró un nuevo de contención, tras la Procuraduría General de la República, disponer*

*mediante resolución que se mantiene vigente la ley 5880 del año 1962, que prohíbe todo tipo de actividad que alabe la imagen de esa familia o su régimen.*

*4.1.8. A que en abril del año 2013, fue amonestado el bachatero popular dominicano Anthony Santos, en la primera entrega de los premios soberano cuando mencionó su frase que usa siempre en casi todos sus conciertos “Que viva Trujillo ese p”, en abril del año 2013, por lo cual se sometió a pagar una multa, pero no se le sancionó porque es una frase que utiliza siempre en sus interpretaciones; constituyendo esto franca violación al artículo 49, de la Constitución sobre libertad de expresión y difusión de pensamientos, además de los pactos y leyes internacionales referentes a este tema.*

*4.1.9. A que en el dos mil diez (2010), en un hotel de Santo Domingo; un grupo de mujeres, y hombres incluyendo hijos y otros familiares de víctimas de la dictadura, evitaron la presentación del libro de un familiar de Trujillo; el cual tuvo que ser presentado en Miami, donde reside.*

*4.1.10. A que el texto legal impugnado, es contrario a los principios generales del derecho; contravienen los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, convenciones, Carta Universal de los Derechos Humanos; a la historia, Sociología, al Socialismo Democrático, la diversidad democrática y su deslinde; pero más aún a nuestro texto constitucional.*

4.1.11. *A que el texto impugnado establece penalidades infinitas hasta la cuarta y quinta generación contra toda persona que se refiera o alabe a la familia Trujillo, borrando para siempre del texto constitucional el artículo 49, sobre Libertad de expresión e información.*

4.1.12. *A que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática y reconociendo la importancia que tiene el desarrollo del deslinde de la democracia; la justicia constitucional.*

4.1.13. *A que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática y reconociendo la importancia que tiene el desarrollo del deslinde de la democracia; la justicia constitucional. (SIC)*

**4.2. El accionante, Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo, fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:**

4.2.1. *A que posiblemente la Ley No.5880, de fecha tres (03) del mes de mayo del año mil novecientos sesenta y dos (1962), que establece penas contra las alabanzas del pasado régimen tiránico y antidemocrático de Trujillo, en su momento estableció una sanción justa contra quienes promovían dicha tiranía, pero ya esas razones cesaron o desaparecieron pues como todos sabemos, el tiempo se encarga de borrarlo todo, hasta los asesinatos.*

4.2.2. *A que el artículo 7 de la Constitución de la República, dice lo siguiente: “Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático y de Derecho, organizado en forma de una de República unitaria, fundando en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”. Todos los Constitucionalistas arguyen que nuestra Carta Magna es una de las más avanzadas del mundo, pues esta promueve la libertad y el respeto total de los derechos fundamentales, la Ley No.5880 es troglodita y retrograda a la vez, pues es hija de las luchas intestinas de la guerra fría, donde la imposición de las reglas era o fue la norma, en la República Dominicana actualmente gozamos con sus especificaciones, de un verdadero Estado Social y de Derecho, donde esta enmarcado todo lo que los poderes pueden hacer, sin vulnerar los derechos de los demás, en dicha ley solo el alabar a un difunto, que a lo mejor le debemos un favor o una dadiva como el de perdonarle la vida a un familiar, eso es mas suficiente para hacerlo encartado, juzgado y condenado a pena de multa y prisión, entonces de ser así no sería una sociedad debidamente organizada y regida por la Constitución y las leyes.*

4.2.3. *A que podemos notar que tal y como está establecido en el artículo 8 de nuestra Constitución, el cual a la letra dice lo siguiente: “Función*



*Esencial del Estado. La función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todas y todos”. A que en la Ley 5880 esta prohibido tajantemente alabar o exaltar la figura del General Trujillo, el cual es considerado por muchas personas, instruidas, de ser creador o responsable del Estado Moderno Dominicano, con obras de infraestructuras que a la fecha aún perduran a través del tiempo, entonces no tiene sentido y es injusto que algún ciudadano, si es su parecer, resaltar tales cualidades y condiciones, que aun están perenne en nuestra sociedad.*

4.2.4. [...] La Ley No.5880 totalmente desfasada de la realidad social que vive la República Dominicana, esta imbuida en un total desuso, ya que es obvio que en su momento logró el efecto deseado, pero ya los tiempos han cambiado y vivimos en una sociedad garantista y totalmente democrática, cada quien tiene derecho de hacer, siempre que actúe dentro del marco de la ley, lo que quiera, o que él entienda que quiera hacer, no podemos permitir que se persigan a un grupo de ciudadanos por el solo y simple hecho de decir lo que entienda y como lo entienda, maxime como este que bien o mal, nos gobernó por treinta y un (31) años, y aun sus obras están latentes y a la vista del pueblo dominicano.

4.2.5. [...] Es obvio que la Ley No.5880, se privilegia a una supuesta casta antitrujillista en contra de quienes así guardan ciertos recuerdos del tirano, es una aberración y perversidad enjuiciar a personas porque hagan algún tipo de anécdota, cuento o rumor que favorezca la memoria del déspota.

4.2.6. [...] Una ley totalmente aberrante, clasista y totalmente contraria a las buenas costumbres, pues pretender impedir que los ciudadanos de un país expresen su pareceres sobre tal o cual persona, aunque este sea considerado un Hitler o un Mussolini, son cosas que ya han quedado en el pasado gracias a la modernidad, los nuevos tiempos y claro la tecnología, ya que el mundo esta interconectado y cualquier cosa que acontezca en el mundo, a los pocos minutos es ya conocido por la otra mitad de la humanidad, urge a esta sociedad que dicha ley sea declarada no conforme a nuestra Constitución.

4.2.7. A que debemos tener muy en cuenta que la Ley No.5880, que sanciona las alabanzas al Régimen Trujillista es totalmente adversa y contraria al artículo 45 de nuestra Constitución, pues esta muy claramente dice lo siguiente: “Libertad de Conciencia y de Cultos. El Estado garantiza la libertad de conciencia y de cultos, con sujeción al orden público y respeto a las buenas costumbres”. Es inadmisibles pretender y que el Estado Dominicano permitan que se presten a perseguir judicialmente contra un pueblo y sus ciudadanos por el simple hecho de estos tener ciertas simpatías

*con un régimen supuestamente autoritario, eso sería igual perseguir a una Ateo por este decir públicamente de que no cree en Dios; todos tenemos derecho de hacer lo que queramos siempre y cuando no violentemos, ni vulneremos el ordenamiento legal ya preestablecido, son hechos los cuales debemos considerarlos contrario a los que profesó nuestro ñor Jesucristo y está debidamente enmarcado y testificado en la Santa Escrituras.*

4.2.8. *A que el profesor de profesores Maurice Duverger, en su obra cumbre, “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, pagina 242, establece lo siguiente: “La aplicación de la constitucionalidad de las leyes. Es decir que la constitución es superior a las leyes, a las normas inferiores, significa que una ley contraria a una disposición constitucional es irregular y no debe aplicarse. Este es el principio de la constitucionalidad de las leyes. Pero solo puede aplicarse, en la práctica, si la violación de la constitución por una disposición legal es constatada oficialmente y si el órgano que la constata tiene poder para sacar de ellos las debidas consecuencias. Se llama control de la constitucionalidad de las Leyes a esta operación de verificación que debe conducir normalmente a la anulación o a la no aplicación de la ley. El control de la constitucionalidad de las leyes puede revestir diversas formas, que le dan un alcance directo”. (SIC)*

## **5. Pruebas documentales**

Los documentos más relevantes depositados por las partes accionantes

en el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad son los siguientes:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el doce (12) de octubre de dos mil veinte (2020), por los señores Dr. Ángel Polanco Sánchez, Lic. Danys Solís Valdez, Licda. Nora Elizabeth de los Santos y Lic. César Augusto Arias, contra la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962).
2. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023) por el Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo contra la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962).
3. Opinión y conclusiones del Senado de la República, del veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023).
4. Opinión y conclusiones de la Cámara de Diputados, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020) y del veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023).
5. Dictámenes de la procuradora general de la República, del siete (7) de diciembre de dos mil veinte (2020) y del diez (10) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

## 6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarlas el siete (7) de diciembre de dos mil veinte (2020) y el veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023), respectivamente, quedando el expediente en estado de fallo.

## 7. Intervenciones oficiales

### 7.1. Opinión del Procurador General de la República

La procuradora general de la República, mediante su opinión recibía en este tribunal el siete (7) de diciembre de dos mil veinte (2020), sobre la acción directa interpuesta por el Dr. Ángel Polanco Sánchez y compartes, sostiene que la presente acción directa debe ser rechazada y declarar conforme a la Constitución de la República la Ley núm. 5880, contra alabanzas al régimen tiránico y antidemocrático de Trujillo, por no resultar violatoria a los derechos de libertad de expresión e igualdad, bajo los siguientes argumentos:

*El alegato de los accionantes es que la norma objeto de control no resulta cónsona con la libertad de expresión y difusión del pensamiento, libertad de reunión y asociación e igualdad.*

*Es oportuno tomar en cuenta que los derechos fundamentales no son absolutos y que los mismos han de ser limitados en aras de preservar el bien común, lo cual ha sido espíritu del constituyente dominicano al incorporar en el preámbulo de la Carga Magna valores supremos fundamentales como al efecto lo son la dignidad humana, el bienestar social, el progreso y la paz.*

*No obstante esto, la Procuraduría General de la República tuvo la oportunidad de referirse a la legitimidad de la indicada Ley 5880 mediante Resolución del 2013, en virtud de que la Federación de Fundaciones Patrióticas y el Museo Memorial de la Resistencia requirieron a este órgano una opinión respecto a las penalidades a las que se refiere la norma ya que estos tenían la intención de aperturar una Asociación denominada “Fundación Rafael Leónidas Trujillo Molina”, momento en el cual esta Procuraduría General instruyó a todos los fiscales del país a tomar todas las medidas necesarias para prohibir manifestaciones tendentes a exaltar, promover o reivindicar la imagen del dictador Rafael Leónidas Trujillo.*

*Que la anterior Resolución evaluó el medio de inconstitucionalidad que hoy plantean los accionantes, esto es, la ponderación del derecho de libertad de expresión, a lo que este Procuraduría contestó del siguiente modo: Que la Constitución Dominicana, en su artículo 49, fija las reglas constitucionales en el ejercicio del Derecho a la Libertad de Expresión, disponiendo*

*que toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, ideas y opiniones, por cualquier medio, sin que pueda establecerse censura previa, subordinando el ejercicio de dicho derecho al respeto al derecho al honor, a la intimidad, así como a la dignidad y la moral de las personas, en especial la protección de la juventud y de la infancia, y que el mismo sea ejercido de conformidad con la ley y el orden público.*

*Que en adición a estas reglas establecidas por la Constitución, y en función del propio artículo 74 de la Carta Magna, que dispone que los tratados internacionales relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado, se debe analizar lo establecido al respecto por el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en fecha dieciséis (16) de diciembre de 1966.*

*Que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19 y 20 del referido tratado, se reconoce en el Ordenamiento Universal de Derechos Humanos el Derecho a la Libertad de Expresión, de forma oral, escrita o por cualquier otro medio, supeditándose el ejercicio de dicho derecho a ciertas restricciones, debidamente expresadas por la ley, y siempre en el sentido de asegurar el derecho o reputación de los demás, protección de la seguridad nacional, orden público, o la moral o*

*salud pública, prohibiéndose igualmente la propaganda a favor de la guerra, el odio, la violencia, la discriminación o la hostilidad, sea este en el ámbito nacional, racial o religioso.*

*Que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19 y 20 del referido tratado, se reconoce en el Ordenamiento Universal de Derechos Humanos el Derecho a la Libertad de Expresión, de forma oral, escrita o por cualquier otro medio, supeditándose el ejercicio de dicho derecho a ciertas restricciones, debidamente expresadas por la ley, y siempre en el sentido de asegurar el derecho o reputación de los demás, protección de la seguridad nacional, orden público, o la moral o salud pública, prohibiéndose igualmente la propaganda a favor de la guerra, el odio, la violencia, la discriminación o la hostilidad, sea este en el ámbito nacional, racial o religioso.*

*Que en el sentido antes expuesto, la República Dominicana, como Estado Soberano y en el marco de su atribución territorial de regular y reglamentar mediante leyes, Decretos y Resoluciones los derechos, relaciones jurídicas, deberes, crímenes, delitos y penas, dicto en el año 1962, una ley que limita e interviene el Derecho a la Libre Expresión en el sentido de prohibir la exaltación, reivindicación, loas, elogios y alabanzas de la llamada Dictadura de Rafael Leónidas Trujillo Molina, por considerar dichos actos como atentados contra la paz y seguridad pública.*

*Que más aún, mediante sentencia no. 038-2010-00011 lb, dictada por*

*la Quinta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, se reconoció la vigencia de la ley 5880-62, decisión que en función del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, debe ser respetada y acatada, pues este derecho obliga a todos los órganos e instituciones del Estado a la ejecución de los fallos y decisiones de los tribunales de la República.*

*Que en vista de que nos vemos ante una confrontación similar, reiteramos nuestro criterio supra citado desarrollado en la Resolución No.0000027 de referencia Q001140 emitida por esta Procuraduría General de la República en fecha diecinueve (19) días del mes de marzo del año dos mil Trece (2013). (SIC)*

7.1.2. La procuradora general de la República mediante su opinión recibida en este tribunal el diez (10) de agosto de dos mil veintitrés (2023), sobre la acción directa interpuesta por el Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo, sostiene que la presente acción directa debe ser declarada inadmisibles por carecer de requisitos mínimos de exigibilidad argumentativa, bajo los siguientes argumentos:

*El accionante han elaborado una instancia donde se limita a citar artículos de la Constitución Dominicana y de la propia legislación atacada en inconstitucionalidad, sin argumentar de manera claramente sus pretensiones.*

*El Art. 38 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*

*regula el procedimiento de este tipo de procesos constitucionales, estableciendo el legislador lo siguiente: El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.*

*El Tribunal Constitucional en casos análogos se ha pronunciado estatuyendo que la acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infra constitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidas en la Constitución, circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante.*

*En la instancia contentiva de la presente acción el accionante incurre en falta de claridad, certeza, precisión, especificidad y pertinencia, en tal sentido, no cumple con los requisitos de exigibilidad argumentativa; procede en consecuencia declarar su inadmisibilidad pues su alegato carece de los requisitos mínimos de exigibilidad de toda acción directa de inconstitucionalidad. (SIC)*

## **7.2. Opinión del Senado de la República**

7.2.1. Sobre la acción directa interpuesta por el Dr. Ángel Polanco

Sánchez y compartes, el Poder Ejecutivo y el Senado de la República no emitieron su opinión a pesar de haber sido notificados a través de las comunicaciones PTC-AI-120-2020 y PTC-AI-128-2020, ambas del dieciséis (16) de octubre del dos mil veinte (2020), respectivamente.

7.2.2. Sobre la acción directa interpuesta por el Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo, el Senado de la República, mediante su opinión recibida en este tribunal el veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023), sostiene que no pueden garantizar con precisión y certeza la manera en que fue aprobada la referida Ley núm. 5880, por lo que en cuanto al trámite y procedimiento legislativo se encuentran imposibilitados de emitir opinión al respecto a dicha ley.

### 7.3. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados, mediante sus opiniones recibidas en este tribunal el veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020) y el veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023), respectivamente, sostiene que la presente acción directa sea declarada conforme con la Constitución en cuanto al trámite de aprobación y dejar a la soberana apreciación de este tribunal la acción directa:

*El trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley núm. 5880, que establece penas contra las alabanzas al pasado régimen tiránico y anti-democrático de Trujillo, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la*

*formación y efecto de las leyes, fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República vigente en el momento. (SIC)*

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 8. Competencia

Este tribunal constitucional tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

En efecto, la propia Constitución de la República establece en su artículo 185.1:

*El Tribunal Constitucional será competencia para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*

### 9. Legitimación activa o calidad de los accionantes

9.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas

o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido, condición que fue interpretada por el Tribunal Constitucional mediante su Sentencia TC/345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020), respecto a cuándo una persona ostenta un interés legítimo, a saber:

*(...) En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía.*

*En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal, para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada,*

*justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*

**9.2.** En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, el Tribunal entiende que los señores Dr. Ángel Polanco Sánchez y compartes y el Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo, quienes actúan en su condición de ciudadanos dominicanos, están provistos de legitimidad activa por estar bajo las reglas de la ley en cuestión para incoar la acción en inconstitucionalidad en contra la Ley núm. 5880.

## **10. Fusión de expedientes**

**10.1.** Al estudiar los documentos que forman los expedientes que nos ocupan, advertimos que existen dos acciones directas de inconstitucionalidad, las cuales tienen como objeto impugnar la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962). Dichas acciones fueron interpuestas por el Dr. Ángel Polanco Sánchez y compartes y el Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo.

**10.2.** En este orden, en el derecho común existe el mecanismo procesal denominado fusión de expedientes, que utilizan los tribunales en los casos en que existen varias demandas o recursos conexos, por compartir el mismo objeto y la misma causa. La fusión de expedientes tiene como finalidad

resolver varios asuntos mediante un solo procedimiento y una sola sentencia, en interés de garantizar el principio de economía procesal y, consecuentemente, la buena administración de justicia.

**10.3.** La fusión de expedientes puede ser utilizada en la materia que nos ocupa, en virtud de lo previsto en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, texto según el cual:

*Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contraigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.*

**10.4.** De manera que ordenar la fusión de las referidas acciones de inconstitucionalidad es coherente con el principio de celeridad, previsto en el artículo 7.2 de la Ley núm. 137-11, en el cual se establece: *Los procesos de justicia constitucional, en especial los de tutela de los derechos fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos sin demora innecesaria.*

**10.5.** En este sentido, conviene destacar que mediante la Sentencia TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), este tribunal ordenó la fusión de dos expedientes relativos a acciones de inconstitucionalidad, en el entendido de que se trata de: (...) una

*facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia.*<sup>1</sup>

**10.6.** Por las razones indicadas, en la especie procede fusionar, como al efecto se fusionan, los dos (2) expedientes que se describen a continuación:

1. Expediente núm. TC-01-2020-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el doce (12) de octubre de dos mil veinte (2020) por el Dr. Ángel Polanco Sánchez y partes, en contra de la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962).

2. Expediente núm. TC-01-2023-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023) por el Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo, en contra de la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962).

## **II. Cuestión previa**

**II.1.** Previo a abordar el fondo de esta acción de inconstitucionalidad, es

---

<sup>1</sup> Sentencias TC/0089/13, del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013) y TC/0254/13, del doce (12) de diciembre de dos mil trece (2013).



de rigor contestar el medio de inadmisión invocado por la procuradora general de la República, funcionario que considera que (...) *se declare inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad por carecer de requisitos mínimos de exigibilidad argumentativa.*

**11.2.** Al respecto, la procuradora general de la República sostiene que el accionante se ha limitado a citar artículos de la Constitución dominicana y de la propia legislación atacada en inconstitucionalidad, sin argumentar de manera clara sus pretensiones, en violación al artículo 38 de la Ley núm. 137-11, que exige que el escrito en que se interponga la acción debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones que se consideren vulneradas.

**11.3.** En ese sentido, al revisar la instancia contentiva de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo, este tribunal observa que el accionante ha elaborado una instancia donde cita textualmente los artículos de la Constitución dominicana, sin presupuestos justificativos que sustenten la acción, donde no hace una presentación detallada de la supuesta colisión entre la disposición legal impugnada y la Constitución dominicana en aras de colocar a este tribunal en la capacidad de valorar los méritos de un conflicto entre la norma fundamental y la norma infra constitucional. De modo que no quedan satisfechos los requisitos de especificidad y pertinencia reconocidos a partir de la interpretación del artículo 38 de la Ley núm. 137-11.

**11.4.** En ese mismo tenor, el Tribunal Constitucional, mediante Sentencia TC/0061/17, del siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017), dispuso en su párrafo 9.2, lo siguiente:

*Al analizar el contenido de la instancia introducida de la presente acción, este tribunal ha podido verificar que carece de presupuestos argumentativos pertinentes y precisos, que indiquen de qué manera las disposiciones impugnadas en la presente acción infringen la Constitución de la República, situación que impide a este tribunal realizar una valoración objetiva de la acción cuestionada. Párrafo 9.4: ... ha señalado como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama (...).*

**11.5.** En tal virtud, al no cumplirse en el presente caso las mencionadas exigencias, y dado el hecho de que no se expresa de forma concreta cómo los artículos de la ley argüida en inconstitucionalidad entran en colisión con los referidos textos supremos, se procede a acoger el medio de inadmisión invocado por la procuradora general de la República y declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo.

## **12. Sobre el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad**

**12.1.** La presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por

los señores Dr. Ángel Polanco Sánchez, Lic. Danys Solís Valdez, Licda. Nora Elizabeth de los Santos y Lic. César Augusto Arias tiene por objeto que se declare inconstitucional la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962), por ser contraria y vulnerar los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 39, 49 y 73 de la Constitución de la República, así como el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana, el artículo 19 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, el artículo 18 de la Carta Universal de los Derechos Humanos y el artículo 13 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos.

**12.2.** Los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 39, 49 y 73 de la Constitución de la República versan sobre el gobierno de la nación y separación de poderes, fundamento y supremacía de la constitución, Estado social y democrático de derecho, función social del Estado, derecho a la igualdad y libertad de expresión e información, respectivamente.

**12.3.** El artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana trata sobre los componentes fundamentales de la democracia, el artículo 19 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos versa sobre la libertad de expresión, el artículo 18 de la Carta Universal de los Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de pensamiento y el artículo 13 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos sobre la libertad de pensamiento y de expresión.

**12.4.** Además, los accionantes plantean que la referida ley violenta las disposiciones más arriba indicadas, por no cumplir con el trámite legislativo en el Congreso Nacional, que no fue firmada por un presidente legítimo, sino por un Consejo de Estado del mil novecientos sesenta y dos (1962) que atentó contra la separación de los poderes del Estado de la actual Constitución.

**12.5.** Previo a analizar este medio, es preciso acotar el contexto histórico que estaba viviendo República Dominicana en aquel momento tras la muerte del dictador Rafael Leónidas Trujillo Molina. El país vivía momentos de gran incertidumbre y desasosiego debido a la represión desatada por Rafael Trujillo Martínez (Ramfis) en contra de los involucrados en el asesinato de su padre el treinta (30) de mayo de mil novecientos sesenta y uno (1961), crisis que se extendió hasta el diecinueve (19) de noviembre de mil novecientos sesenta y uno (1961) cuando la familia Trujillo, junto con sus más cercanos colaboradores fue expulsada para siempre del país. Posteriormente, se instauró de un primer Consejo de Estado que solo duró quince (15) días, presidido por el presidente Joaquín Balaguer, quien se vio obligado a renunciar por las fuertes oposiciones que tenía, tomando el mando la Junta Cívico Militar presidida por Humberto Bogaert, que solo duró cuarenta y ocho (48) horas, luego el dieciocho (18) de enero de mil novecientos sesenta y dos (1962), se creó un segundo Consejo de Estado presidido por Rafael F. Bonnally, que encontró el país con una situación económica sumamente difícil y la agitación política

más grave, produciendo el deterioro de la economía dominicana, generando una situación de caos y descontento en la población dominicana, que estaba viviendo sombras de una democracia añorada, luego de vivir treinta y un (31) años *privada de libertad y bajo la opresión de una tiranía atroz, es por esto que la propia Constitución fue objeto de varias reformas antes de las elecciones del mil novecientos sesenta y dos (1962).*

**12.6.** Respecto a que dicho Consejo de Estado de mil novecientos sesenta y dos (1962) vulneró el principio de la separación de los poderes del Estado de la actual Constitución, es preciso señalar, contrario a lo argüido por los accionantes, que al momento de la promulgación de la referida Ley núm. 5880, la Constitución vigente era la proclamada el veintinueve (29) de diciembre de mil novecientos sesenta y uno (1961), que establecía en su artículo 116 lo siguiente:

*Una vez proclamadas las presentes reformas constitucionales, las atribuciones que esta Constitución confiera al Poder Legislativo, y por tanto, al Senado, a la Cámara de Diputados, a ambas Cámaras y a la Asamblea Nacional, así como las que confiera al Poder Ejecutivo, serán ejercidas por un Consejo de Estado que durará en sus funciones hasta el día veintisiete (27) de febrero de mil novecientos sesenta y tres (1963).*

**12.7.** Asimismo, la referida Constitución de mil novecientos sesenta y uno (1961) establecía en su artículo 125: *El*

*Congreso Nacional, tan pronto como se constituya el Consejo de Estado, entrará en receso hasta el 16 de agosto de 1962, salvo que sea convocado por el Presidente de la República.*

**12.8.** Sobre una acción directa interpuesta ante este colegiado que tenía por objeto que se declarara inconstitucional la Ley núm. 5924, sobre Confiscación General de Bienes, del veintiséis (26) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962), por ser contraria y vulnerar los artículos 2, 39, 88, 89 y 90 de la Constitución de mil novecientos sesenta y dos (1962); el artículo 8, ordinal 13, de la Constitución de mil novecientos noventa y cuatro (1994) y el artículo 51 de la actual Constitución de República Dominicana, sobre el alegato de que la misma no cumplía con el iter legislativo en el Congreso Nacional, basándose en una inconstitucionalidad sobre la referida ley, ya que al momento de su promulgación el país se encontraba en un proceso de inconstitucionalidad, este tribunal señaló en su Sentencia TC/0244/17 del diecinueve (19) de mayo de dos mil diecisiete (2017):

*10.3. Es conveniente resaltar, que contrario a lo argüido por la accionante, al momento de la promulgación de la referida ley cuestionada, el artículo 117 de la Constitución de mil novecientos sesenta y dos (1962) establecía lo siguiente:*

*Una vez proclamadas las presentes reformas constitucionales, las atribuciones que esta Constitución confiera al Poder Legislativo, y por tanto, al*

*Senado, a la Cámara de Diputados, a ambas y a la Asamblea Nacional, así como las que confiera al Poder Ejecutivo, serán ejercidas por un Consejo de Estado que durara en sus funciones hasta el día 27 de febrero del 1963.*

*10.4. Por esto, al momento de ser promulgada la Ley núm. 5924, sobre Confiscación General de Bienes, del veintiséis (26) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962), el Consejo de Estado se encontraba facultado para la promulgación de la misma, de conformidad con lo que establecía el artículo 117 de la Constitución del dieciséis (16) de septiembre de mil novecientos sesenta y dos (1962), es decir, que la ley fue promulgada sin sujetarse al iter legislativo, por ser un mandato del constituyente.*

**12.9.** Al efecto, al momento de ser promulgada la Ley núm. 5880, el Consejo de Estado se encontraba facultado por la propia Constitución, es decir, que la ley fue promulgada sin sujetarse al trámite o procedimiento legislativo por ser un mandato del constituyente, por lo cual se rechaza la acción respecto a este medio.

**12.10.** Por otra parte, cabe resaltar que en su escrito los accionantes plantean que la referida ley es inconstitucional por vulnerar el principio de igualdad y la libertad de expresión y pensamiento.

**12.11.** En ese sentido, los señores Dr. Ángel Polanco Sánchez, Lic. Danys Solís Valdez, Licda. Nora Elizabeth de

los Santos y Lic. César Augusto Arias, aducen que un nieto de Trujillo, al resaltar la figura de su abuelo, el dictador Rafael Leónidas Trujillo, encontró un muro de contención, al igual que otro familiar del dictador, cuando hijos y otros familiares de víctimas de la dictadura evitaron la presentación de su libro en el país.

**12.12.** El derecho a la libertad de expresión del pensamiento se encuentra estipulado en el artículo 49 de la Constitución dominicana, de la siguiente manera:

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

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

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

**12.13.** Este tribunal, mediante la Sentencia TC/0075/16, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), entre otras cosas estableció lo siguiente:

*La Carta Sustantiva también protege el derecho a la intimidad personal y familiar, el derecho al honor, al buen nombre y a la propia imagen, razón por la cual su Art. 44 dispone que toda autoridad o particular que los viole está obligado a resarcirlos o repararlos conforme a la ley. Con ello se pone de manifiesto el bien jurídico protegido por los delitos de difamación e injuria previstos por el Código Penal y por la Ley núm. 6132, de 1962, sobre Expresión y Difusión del Pensamiento.*

*Conforme a lo anterior, los ataques que se realizan al honor los debemos entender como ataques inmediatos contra la dignidad de la persona: en su autoestima y fama (heteroestima). En tal sentido se ha pronunciado el T.S. Federal norteamericano, al afirmar en los casos *Rossenblatt vs. Baer* (1966)<sup>2</sup> y *Gertz vs. Robert Welch Inc.* (1974)<sup>3</sup> que “el derecho individual a la protección del propio buen nombre no refleja más que nuestro concepto básico de dignidad esencial y valor de todo ser humano, un concepto que ha de hallarse en la raíz de cualquier sistema decente de libertad ordenada”.*

**12.14.** Continúa la referida Sentencia TC/0075/16: *Sobre este asunto, la propia Ley No. 6132 dispone en su artículo 1 lo siguiente: “Artículo 1.- Es libre la expresión del pensamiento, salvo que se atente contra la honra de las personas, el orden social o la paz pública”.*

2 Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos, 383 U.S. 75 (1966).

3 Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos, 418 U.S. 323, 341 (1974).

**12.15.** Al efecto, la frontera de la libertad de expresión, cuyo límite tiene rango constitucional, termina cuando se enfrenta al derecho al honor, que se basa en la dignidad humana, así se consignó en la citada Sentencia TC/0075/16, que, entre otras cosas, estableció lo siguiente:

*Art. 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que dispone: Libertad de Pensamiento y de Expresión.*

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

*9.9.2. Desde la perspectiva jurídica, la esencia del honor se basa en la dignidad humana, que es predicable en virtud del artículo 38 de la Constitución, siendo uno de los derechos que encabezan el Título II de la misma que se denomina “De los derechos, garantías y deberes fundamentales”.*

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

*el derecho al honor, a la intimidad, así como a la dignidad y la moral de las personas, en especial la protección de la juventud y de la infancia, de conformidad con la ley y el orden público.*

*10.2.7. Tal como se ha expresado previamente, el honor y la consideración de las personas son bienes jurídicos protegidos por el Estado a través del ius puniendi, lo cual se robustece al repasar el contenido no solo del párrafo al Art. 49 y el Art. 44 de la Constitución, sino también a instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 12 prescribe: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, en su familia, su domicilio o correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”, así como la Convención Americana de Derechos Humanos que en su artículo 11° prescribe “Protección de la honra y la dignidad: 1.- toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad (...)”.*

*10.2.8. Sobre el derecho al honor, ha sido juzgado por el Tribunal Constitucional del Perú que “su objeto es proteger a su titular contra el escarnecimiento o la humillación, ante sí o ante los demás, e incluso frente al ejercicio arbitrario de las libertades de expresión o información, puesto que la información que se comuniqué, en*

*ningún caso puede resultar injuriosa o despectiva”<sup>4</sup>.*

**12.16.** Nuestra Carta Magna consagra y establece en su artículo 38 la definición de la dignidad humana:

*Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.*

**12.17.** Sobre la dignidad, este colegiado se ha pronunciado de la siguiente manera en su Sentencia TC/0059/13, del quince (15) de abril de dos mil trece (2013):

*Del estudio combinado de los artículos 5, 7 y 8 de la Ley Sustantiva se depende que el respeto a la dignidad humana es una función esencial en la que se fundamentan la Constitución y el estado social y democrático de derecho en la República Dominicana, posición similar asumió la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-521-98, cuando señaló que: El reconocimiento superior de la dignidad como principio fundante de nuestro ordenamiento constitucional, exige un trato especial para el individuo, de tal forma*

4 Tribunal Constitucional del Perú. (STC 2790-2002-AA/TC, fundamento 3) del treinta (30) de enero de dos mil tres (2003). Tribunal Constitucional del Perú.

*que la persona se constituye en un fin para el Estado que vincula y legitima a todos los poderes públicos, en especial al juez, que en su función hermenéutica debe convertir este principio en un parámetro interpretativo de todas las normas del ordenamiento jurídico. De lo expuesto fluye que cuando el Estado, independientemente de cualquier consideración histórica, cultural, política o social, establece normas sustanciales o procedimentales dirigidas a regular las libertades, derechos o deberes del individuo, sin tener presente el valor superior de la dignidad humana, serán regulaciones lógicas y sociológicamente inadecuadas a la índole de la condición personal del ser humano y, por contera, contrarias a la Constitución, en la medida en que se afectarían igualmente los derechos fundamentales, dado que éstos constituyen condiciones mínimas para la “vida digna” del ser humano; en efecto, cuando se alude a los derechos fundamentales, se hace referencia a aquéllos valores que son ajenos a la dignidad humana*

**12.18.** Sin dudas, estamos frente a una colisión de varios derechos fundamentales: por un lado, el derecho a la libertad de expresión y por otro, el derecho al honor, a la intimidad y a la dignidad. Luego de haber ponderado precedentemente esta cuestión, este tribunal sigue siendo de criterio *que en caso de confrontación de derechos fundamentales, se deben apreciar las circunstancias concretas del caso a los fines de intentar conseguir una armonización de los mismos, y en caso de no ser esto*

*posible, hacer prevalecer el derecho más afín a la dignidad humana.*<sup>5</sup>

**12.19.** Este tribunal constitucional, al examinar los alcances del derecho fundamental de la libertad de expresión y pensamiento y siguiendo los criterios constitucionales establecidos hasta ahora, es de consideración que ciertamente este derecho fundamental encuentra su limitación en tres (3) derechos establecidos en el párrafo del artículo 49 de la Constitución, estos son: 1) el derecho al honor; 2) el derecho a la intimidad y 3) el derecho a la dignidad y moral de las personas.

**12.20.** Partiendo de la ponderación anterior, la libertad de expresión no es un derecho absoluto, ninguna persona puede decir o escribir lo que le parezca si estas afirmaciones atentan o vulneran el honor, la intimidad o dignidad de alguien más. Así también lo consigna el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando

*prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo e indirecto de censura previa.*

**12.21.** Este tribunal también ha estatuido en su Sentencia TC/0092/19,

---

<sup>5</sup> Sentencia TC/0109/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013).

del veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019), que el derecho a la libertad de expresión puede ser limitado, ya que ningún derecho fundamental es absoluto en cuanto a su ejercicio, a saber:

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

**12.22.** Asimismo, en la referida precitada sentencia este colegiado dijo:

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

**12.23.** En este mismo sentido, este tribunal, en su Sentencia TC/0099/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012) estableció:

*En un Estado Social y Democrático de Derecho como la República Dominicana, la iniciativa de proteger bienes jurídicos desde los contornos del Derecho Penal, encierra la posibilidad de limitar la libertad individual en aras de asegurar la protección y seguridad general de todos los ciudadanos. Se trata, pues, de la manifestación de la facultad punitiva (ius puniendi) del Estado, de establecer normas de carácter subjetivo para tutelar determinados bienes jurídicos.*

**12.24.** En este tenor, encontramos que el derecho a la libertad de expresión ha sido limitado en otros países cuando coinciden con dictaduras o hechos históricos sumamente relevantes o dolorosos, tal es el caso de Alemania, en que su *Código Penal tipifica la exaltación del nazismo como una de las formas del delito de incitación al odio racial y establece penas de hasta tres años de cárcel para todo aquel que haga uso de banderas, insignias, uniformes, lemas, canciones y el saludo hitleriano, con ciertas excepciones cuando sean para fines pedagogía ciudadana y la defensa de intentos de ataques contra la Constitución. El Tribunal Constitucional Federal alemán incluso dictaminó que la prohibición de la ideología nazi constituye una excepción a la libertad de expresión.*<sup>6</sup> La legislación alemana castiga también la

<sup>6</sup> Caso Wunsiedel del cautro (4) de noviembre de dos mil nueve (2009).



negación de los crímenes del nacional-socialismo y en especial la negación del Holocausto.

**12.25.** El artículo 130, párrafo 4 del referido Código Penal alemán prescribe que cualquiera que *apruebe, glorifique o justifique el gobierno violento y despótico de los nacionalsocialistas*” de manera que *“perturbe la paz pública de una manera que viole la dignidad de las víctimas se enfrentará a una pena de hasta tres (3) años.*

**12.26.** Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en una decisión unánime, confirmó los límites de la libertad de expresión cuando reiteró su criterio de que no hubo violación al artículo 10 sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que establece el derecho a la libertad de expresión, en relación con la condena de un bloguero alemán que subió a su blog una foto de Himmler y una esvástica con el objetivo de protestar por la discriminación en las escuelas y las oficinas de empleo a los niños de origen inmigrante.<sup>7</sup>

**12.27.** Ese tribunal (TEDH) sostuvo que la decisión de Alemania de criminalizar el uso de símbolos nazis tenía que entenderse en el trasfondo de su historia, aunque la legislación nacional establecía una exención de responsabilidad por diversos motivos, incluso si la oposición a la ideología en cuestión estaba claramente establecida.

**12.28.** Asimismo, el TEDH también ha presentado el discurso del odio como la otra limitante al derecho a la libertad de expresión, a propósito del caso del libro del señor Roger Garaudy<sup>8</sup>, donde esa corte europea opinó que *la negación o revisión de este tipo de hechos históricos socava los valores en que se sostiene la lucha contra el racismo y el antisemitismo y constituye un serio peligro al orden público.*

**12.29.** Sobre este mismo caso, la Corte siguió diciendo:

*Negar los crímenes contra la humanidad es, por lo tanto, una de las formas más graves de difamación racial de los judíos y de incitación al odio hacia ellos. La negación o reescritura de este tipo de hechos históricos socava los valores en los que se sustenta la lucha contra el racismo y el antisemitismo y constituye una grave amenaza al orden público. Tales actos son incompatibles con la democracia y los derechos humanos porque infringen los derechos de los demás. Indiscutiblemente, sus proponentes tienen diseños que caen en la categoría de fines prohibidos por el artículo 17 de la Convención.*

*El Tribunal considera que el contenido principal y el tenor general del libro del demandante, y por lo tanto su objetivo, son marcadamente revisionistas y, por lo tanto, van en contra de los valores fundamentales del Convenio, tal como se expresan en*

7 TEDH, *Caso Hans Burkhard Nix v. Alemania* del trece (13) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

8 TEDH, *Roger Garaudy v. Francia* del siete (7) de julio de dos mil tres (2003).

*su Preámbulo, a saber, la justicia y la paz. Considera que el demandante intenta desviar el artículo 10 del Convenio de su propósito real utilizando su derecho a la libertad de expresión para fines contrarios al texto y al espíritu del Convenio. Tales fines, de admitirse, contribuirían a la destrucción de los derechos y libertades garantizados por la Convención.*

*En consecuencia, el Tribunal considera que, de conformidad con el artículo 17 del Convenio, el demandante no puede invocar las disposiciones del artículo 10 del Convenio relativas a su condena por negar crímenes contra la humanidad.*

**12.30.** Se puede observar que el criterio del Tribunal de Estrasburgo (TEDH) respecto al contexto histórico y lo que todavía representa el nazismo en Alemania y las víctimas del Holocausto, a pesar de que han transcurrido 78 años desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, ha sido mantener la prohibición vigente en los términos mencionados precedentemente.

**12.31.** Asimismo, la Ley española núm. 20/2022, de Memoria Democrática, del diecinueve (19) de octubre de dos mil veintidós (2022), que derogó a la Ley núm. 52/2007, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil siete (2007), establece en sus artículos 35 y 38:

*Artículo 35. Símbolos y elementos contrarios a la memoria democrática.*

*1. Se consideran elementos contrarios a la memoria democrática las*

*edificaciones, construcciones, escudos, insignias, placas y cualesquiera otros elementos u objetos adosados a edificios públicos o situados en la vía pública en los que se realicen menciones conmemorativas en exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar y de la Dictadura, de sus dirigentes, participantes en el sistema represivo o de las organizaciones que sustentaron la dictadura, y las unidades civiles o militares de colaboración entre el régimen franquista y las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial.*

*2. Asimismo, serán considerados elementos contrarios a la memoria democrática las referencias realizadas en topónimos, en el callejero o en las denominaciones de centros públicos, de la sublevación militar y de la Dictadura, de sus dirigentes, participantes en el sistema represivo o de las organizaciones que sustentaron la dictadura, y las unidades civiles o militares de colaboración entre el régimen franquista y las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial. (...)*

*Artículo 38. Actos públicos contrarios a la memoria democrática.*

*1. Sin perjuicio de derecho de reunión pacífica y sin armas, regulado por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, se considerarán actos contrarios a la memoria democrática la realización de actos efectuados en público que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, y supongan exaltación personal o colectiva, de la*

*sublevación militar, de la Guerra o de la Dictadura, de sus dirigentes, participantes en el sistema represivo o de las organizaciones que sustentaron al régimen dictatorial. (...)*

**12.32.** En este sentido, este tribunal considera que ciertamente cada pueblo o nación tiene su historia, constituida de períodos dorados y gloriosos, dignos de emular y recordar devotamente, así como de períodos funestos, sombríos y horriblos que no se deben olvidar no solo para que no se repitan, sino porque cada Estado debe preservar la verdad de los acontecimientos pasados y es lo que forma parte de la memoria histórica y colectiva del pueblo dominicano. Esta memoria debe preservarse y salvaguardarse como un derecho fundamental, y la misma se vería sensible herida, ofendida y vilipendiada, si se permitiera la exaltación y alabanzas del tirano Rafael Leónidas Trujillo Molina y su régimen de horror, toda vez que consistiría en una negación de la historia y de la verdad, y una vulneración al derecho a la dignidad y al honor no solo de las *víctimas*, sino de cada dominicano que sufrió y padeció de alguna forma u otra, de la privación de sus derechos fundamentales y vejámenes de todo tipo, directa o indirectamente, y más cuando todavía las montañas de Constanza y las playas de Luperón, Maimón y Estero Hondo están manchadas con la sangre de los héroes que se inmolaron por la libertad y aún revolotean en el corazón las mariposas Minerva, Patria y María Teresa.

**12.33.** Asimismo, los accionantes plantean vulneración al derecho a la

igualdad de los familiares del Tirano Rafael Leónidas Trujillo Molina, puesto que no se le permitió a uno de sus familiares presentar en el país un libro exaltando los logros del tirano y su régimen y un acto en donde se prohibió que otro familiar resaltara positivamente la figura de Trujillo. Al respecto, este colegiado estima que dichos actos no solo constituyen y tipifican los límites a la libertad de expresión por los motivos expuestos y desarrollados en el cuerpo de esta decisión, sino que también en virtud de que exaltar, alabar o elogiar a un dictador ofende y atenta contra el honor y dignidad de las víctimas y de la memoria histórica y colectiva de un pueblo, así como no hay vulneración a la libertad de expresión cuando entra en colisión con el derecho al honor y dignidad de las víctimas y la memoria histórica y colectiva del pueblo, por las mismas razones, tampoco se configura la vulneración al derecho de igualdad, por lo que se rechaza este medio.

**12.34.** Este tribunal considera que la Ley núm. 5880, no prohíbe ni hablar ni presentar libros sobre el Dictador Rafael Leónidas Trujillo Molina; al contrario, se observa que en el país existen una gran cantidad de libros, películas, documentales y hasta el Museo de la Resistencia Dominicana, cuya misión es la preservación de la historia acorde a las luchas del pueblo dominicano, y desde donde se difunden y muestran los bienes del patrimonio tangible e intangible de la resistencia durante las dictaduras en República Dominicana, especialmente de las luchas durante la dictadura de Trujillo, donde

es posible estudiar y observar una gran cantidad de material y objetos históricos que exhiben (hasta la réplica de una silla eléctrica donde torturaban a los presos de la cárcel La 40), por lo que se evidencia que en el país sí se permite hablar o publicar cualquier material sobre Trujillo. Lo que la ley impugnada prohíbe es alabar o exaltar su memoria o la tiranía.

**12.35.** Este tribunal considera que permitir la exaltación o alabanzas de un dictador o su régimen, por cualesquiera medios, constituye una grave amenaza a la moral y orden públicos, especialmente porque infringe el derecho de los demás, por lo que la impugnada Ley núm. 5880 es legítima y proporcional, pues procura evitar actuaciones que resulten lesivas a la dignidad humana.

**12.36.** Tomando en cuenta los motivos y precedentes antes referidos, este tribunal constitucional procede a rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad respecto a estos medios de inconstitucionalidad, incoada contra la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962), por ser conforme a la Constitución.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado José Alejandro Ayuso en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la

ley. Constan en acta los votos salvados de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos y Miguel Valera Montero, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

#### **DECIDE:**

**PRIMERO: INADMITIR**, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo, contra la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962), por los motivos expuestos precedentemente.

**SEGUNDO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Dr. Ángel Polanco Sánchez y compartes, contra la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962).

**TERCERO: RECHAZAR**, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad descrita en el ordinal segundo de esta sentencia, por los motivos antes expuestos y, en consecuencia, **DECLARAR CONFORME** con la Constitución de la República, la Ley núm. 5880, que establece penas sobre las alabanzas y elogios al régimen de

Trujillo, del tres (3) de mayo de mil novecientos sesenta y dos (1962).

**CUARTO: DECLARAR**, el presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**QUINTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a los accionantes, señores Dr. Ángel Polanco Sánchez y compartes, al Lic. Ruddys Antonio Mejía Tineo, a la procuradora general de la República, al Senado y la Cámara de Diputados de la República, así como al Poder Ejecutivo.

**SEXTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2023-0028, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Guzmán & Then Comercial S.R.L. contra la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00355, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto del año dos mil veintiuno (2021).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los cinco (5) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Miguel Valera Montero y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y los artículos 9 y 94 de la referida Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

### **I. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo**

La Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00355, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto del año dos mil veintiuno (2021), es objeto del presente recurso de revisión. Dicho fallo rechaza una acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la entidad Guzmán & Then Comercial S.R.L., contra el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Presupuestos y el Banco de Reservas de la República Dominicana, cuyo dispositivo es el siguiente:

*“PRIMERO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción amparo de cumplimiento interpuesta en fecha 26/03/2021, por la empresa GUZMAN & THEN COMERCIAL S.R.L., en contra de las partes accionadas, MINISTERIO DE HACIENDA y la DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS (DIGEPRES), interviniendo forzosamente el AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE COTUÍ y el BANCO DE RESERVAS DE DOMINICANA, por haber sido incoada de conformidad a la Ley.*

*SEGUNDO: RECHAZA, en cuanto al fondo, la citada acción de amparo de cumplimiento, conforme los motivos precedentemente expuestos en la parte considerativa de esta sentencia.*

*TERCERO: DECLARA libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 66 de la Ley No. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*CUARTO: ORDENA la comunicación de la presente sentencia, vía secretaría general del Tribunal Superior Administrativo, a las partes envueltas en el proceso y a la Procuraduría General Administrativa.*

*QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.”*

La referida sentencia, fue notificada a la empresa Guzmán & Then Comercial S.R.L, el catorce (14) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021) conforme certificación de la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo.

## **2. Presentación del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

La parte recurrente, Guzmán & Then Comercial S.R.L, interpuso formal recurso de revisión contra la referida sentencia mediante instancia depositada ante el Centro de Servicio Presencial del Poder Judicial, el veintiuno (21) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021), recibido en el Tribunal Constitucional el dieciséis (16) de enero del año dos mil veintitrés (2023).

El referido recurso de revisión fue notificado al Ministerio de Hacienda y a

la Dirección General de Presupuestos (DIGEPRES), a través de los actos núms.1554 y 1560, respectivamente, ambos instrumentados el diez (10) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021) por el ministerial Robinson González, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, actuando a requerimiento de la Secretaría de esa misma jurisdicción.

Además, el indicado recurso de revisión fue notificado a los intervinientes forzosos Ayuntamiento Municipal de Cotuí y el Banco de Reservas de la República Dominicana, por medio de los actos núms. 1227/2022, del veinticinco (25) de julio del año dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Roberto Ureña, alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo, y 108/2022, del once (11) de marzo del año dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Saturnino Soto, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, respectivamente, a requerimiento de la Secretaría de esa misma jurisdicción.

## **3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional de sentencia de amparo**

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, entre otras cosas, rechazó la acción de amparo de cumplimiento incoada por Guzmán & Then Comercial S.R.L, fundamentada básicamente en los siguientes motivos:

*Es evidente que la accionante posee una sentencia que lo favorece con el pago de una suma de dinero a raíz*

*de la demanda llevada a cabo por la vía civil, sin embargo, hay un punto importante que señalar respecto al pago correspondiente, y es que nuestro ordenamiento ha diferenciado los organismos autónomos de los gobiernos locales, de lo cual se interpreta que los ayuntamientos son regímenes municipales no perteneciente al gobierno central y sus organismos, tal y como lo expresamos más arriba. En esa virtud, la resolución de la cual se exige su cumplimiento establece que el alcance y finalidad está destinado a las instituciones que conforman el Gobierno Central y a los Organismos Autónomos y Descentralizados no Financieros, por lo que, la pretensión de la accionante al perseguir que el Ministerio de Hacienda cumpla con la resolución impugnada desvirtuaría su propia norma, porque la disposición no alcanza al Ayuntamiento Municipal de Cotuí, y mal pudiera ordenarse a la parte accionada emitir el referido pago de una institución municipal no incluida en la resolución atacada.*

*En ese sentido, en ningún aspecto podemos decir que cuando la resolución se refiere a organismos autónomos incluye en el concepto a los ayuntamientos, debido a que, tal y como hemos hecho constar más arriba en esta sentencia, los ayuntamientos son gobiernos locales con personalidad jurídica y no necesitan ninguna injerencia de otro órgano u organismo del Estado para cumplir con las obligaciones que se generen producto de una sentencia condenatoria, como en la especie. Por lo que, la presente*

*acción de amparo de cumplimiento se rechaza conforme los motivos precedentemente expuestos, tal y como se hará constar en la parte dispositiva de esta sentencia. sic*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión constitucional de sentencia de amparo**

La parte recurrente en revisión, Guzmán & Then Comercial S.R.L., por medio del presente recurso pretende que este tribunal anule la sentencia recurrida, alegando, entre otros asuntos, lo siguiente:

*“Que somos de opinión que a pesar que las instituciones públicas descentralizadas y autónomas tienen autonomía presupuestaria y financiera esta se rigen todas, por la ley 423-06, y es lo que hace posible aplicar la resolución 198-18 del ministerio de hacienda que a pesar de ser instituciones públicas descentralizadas y autónomas, son parte integral del Estado, ya que dichas instituciones no son países aislados que generan sus propios recursos sino más bien los Ciudadanos pagamos impuestos los cuales van a las arcas del estado y el estado redistribuye dichos recursos, acuerdo a la ley a todas las instituciones públicas ya autónomas o no .*

*Que de acuerdo a la sentencia TC/305/14, donde el Tribunal constitucional define la autonomía financiera presupuestaria de las instituciones públicas con autonomía presupuestaria, pero dicha decisión no define hasta qué punto de*



*autonomía tienen libertad financiera dicha instituciones ya que una cosa es que ellas elaboren y asignen sus presupuestos y otra cosa es que las mismas son parte de un estado , que es forma un conjunto de normas institucionales en busca de satisfacer el bienestar de la colectividad.*

*A que, si bien es cierto que los ayuntamientos están dotados de autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y política, no obstante, no es menos cierto que incluir en el presupuesto nacional, un monto presupuestario para el saldo de una deuda por parte de una entidad edilicia en modo alguno puede considerarse una injerencia, toda vez que el Ministerio de Hacienda no le dictará orden alguna contra un cabildo para que el mismo cumpla con sus obligaciones civiles.*

*Que si bien es cierto que el Ministerio de Hacienda en virtud de la Ley No. 86-11, solo tiene jurisdicción, alcance y competencia sobre los órganos y entes autónomos no financieros , no obstante no es menos cierto que de conformidad con los preceptos legales sustantivos y adjetivos, puede ejercer el control y fiscalización hacia los ayuntamientos y que los mismos deben actuar de manera coordinada con dicho Ministerio de Estado, lo cual no vulnera de modo alguno la autonomía municipal, máxime cuando la Ley No . 86-11 fue promulgada antes de la promulgación de la Ley No. 247-12 y la proclamación de la Constitución de la República.” (sic)*

## **5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión Ministerio de Hacienda**

La parte recurrida en revisión, Ministerio de Hacienda, depositó su escrito de defensa ante el Centro de Servicio Presencial del Poder Judicial el diecisiete (17) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021), a través del cual pretende que el recurso de revisión sea rechazado en todas sus partes y se confirme la sentencia recurrida. Para fundamentar lo que solicita presenta, de manera sucinta, el siguiente argumento:

*“A que, por otro lado, el accionante, hoy recurrente en revisión, en un intento de justificar válidamente su recurso, invoca el incumplimiento de la Resolución núm. 198-2018 por parte del Ministerio de Hacienda, pero olvida que este Ministerio no está obligado a cubrir con fondos públicos la realización de los ayuntamiento, pues estos son gobiernos locales con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestaria, según dispone la Constitución y las normas antes referidas; por lo que dichos municipios, conforme a las disposiciones legales antes señaladas, asumen sus obligaciones, incluyendo en estas la derivadas de una sentencia condenatoria, como bien señala la ley 86-11, en sus artículos 3 y 4, por lo que, en la especie, la presente acción de amparo de cumplimiento deviene en improcedente.”*

*El Ministerio de Hacienda no es el órgano administrativo obligado*

*a dar cumplimiento a la sentencia 0506-2017-SCON-00501, de fecha 14 de diciembre de 2017, emitida por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primer Instancia del Distrito Judicial de Sánchez Ramírez, que establece condenaciones pecuniarias a cargo del Ayuntamiento Municipal de Cotuí, como así lo determinan los artículos 205 y 207, de la constitución de la República, el artículo 71 de la Ley núm. 423-03, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, los artículos 73, 315, 316 y 328, de la Ley núm. 176-06, del Distrito Nacional y los Municipios, y el artículo 4 de la Ley núm. 86-11, Sobre Disponibilidad de Fondos Público; que demuestra claramente que dicha responsabilidad recae sobre el Ayuntamiento del Municipio de Cotuí.” (sic)*

## **6. Hechos y argumentos jurídicos de la parte co-recurrida en revisión Banreservas**

El Banco de Reservas de la República Dominicana depositó su escrito de defensa ante el Centro de Servicio Presencial del Poder Judicial el quince (15) de marzo del año dos mil veintidós (2022), a través del cual pretende que sea excluido del presente proceso argumentando lo siguiente:

*El Banco de Reservas de la República Dominicana, es un Tercero ajeno a la situación que tiene la razón social Guzmán & Then comercial, S.R.L., con Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuestos y Ayuntamiento Municipal de Cotuí.*

*El Banco de Reservas se encuentra como parte en la presente Acción de Amparo, ahora recurrida solo porque los fondos de las entidades Ministerio de Hacienda, Dirección General De Presupuestos, Ayuntamiento Municipal De Cotuí, depositados en esta institución financiera.*

*Lo que busca la razón social Guzmán & Then Comercial, con la presente Acción de Amparo, ahora recurrida en Revisión Constitucional, es que el Banco de Reservas, retenga los fondos, pague en cuotas o la totalidad de los fondos que reclama en la presente Acción en perjuicio de las entidades Ministerio de Hacienda, Dirección General De Presupuestos (DIGEPRES), Ayuntamiento Municipal De Cotuí.*

*El Banco de Reservas de la República Dominicana, como entidad bancaria y tercero ajeno a las relaciones comerciales y obligaciones que tienen estas partes entre sí, ha manifestado de manera in voce ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la exclusión del presente proceso y que acatará cualquier medida emanada por los Tribunales de la República. Por lo tanto, no tienen ningún tipo de interés en el presente proceso, tampoco buscar tomar un rol activo en el mismo. (sic)*

## **7. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa**

La Procuraduría General Administrativa, depositó escrito de defensa ante el Centro de Servicio Presencial del Poder

Judicial el primero (1<sup>o</sup>) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), mediante el cual pretende que se rechace íntegramente el presente recurso de revisión, promoviendo los siguientes medios de defensa:

*Es evidente que la accionante posee una sentencia que lo favorece con el pago de una suma de dinero a raíz de la demanda llevada a cabo por la vía civil, sin embargo, hay un punto importante que señalar respecto al pago correspondiente, y es que nuestro ordenamiento ha diferenciado los organismos autónomos de los gobiernos locales, de lo cual se interpreta que los ayuntamientos son regímenes municipales no perteneciente al gobierno locales, de lo cual se interpreta que los ayuntamientos son regímenes municipales no perteneciente al gobierno central y sus organismos, tal y como lo expresamos más arriba. En esa virtud, la resolución de la cual se exige su cumplimiento establece que el alcance y finalidad está destinado a las instituciones que conforman el Gobierno Central, los Organismos Autónomos y Descentralizados no Financieros, por lo que, la pretensión de la accionante al perseguir que el Ministerio de Hacienda cumpla con la resolución impugnada desvirtuaría su propia norma, porque la disposición no alcanza al Ayuntamiento Municipal de Cotuí, y mal pudiera ordenarse a la parte accionada emitir el referido pago de una institución municipal no incluida en la resolución atacada.*

*que el recurrente Guzmán & Then Comercial, S.R.L., no demostró la*

*violación de derechos fundamentales ni la especial trascendencia o relevancia constitucional, como lo hace constar en su instancia, por lo que su recurso debe ser rechazado.*

## **8. Pruebas y documentos depositados**

En el presente recurso de revisión, los documentos depositados son, entre otros los que se enumeran a continuación:

1. Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00355, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto del año dos mil veintiuno (2021).
2. Recurso de revisión del veintiuno (21) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021).
3. Acto de notificación del catorce (14) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021) instrumentado por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo.
4. Actos de notificación núms.1554 y 1560, del diez (10) de noviembre del año dos mil veintiuno (2021) instrumentados por el ministerial Robinson González, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
5. Acto núm. 1227/2022, del veinticinco (25) de julio del año dos mil veintidós (2022) instrumentado por el ministerial Roberto Ureña, alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo

6. Acto núm. 108/2022, del once (11) de marzo del año dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Saturnino Soto, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **9. Síntesis del conflicto**

Conforme los documentos depositados en el expediente y los hechos invocados por las partes, el conflicto se origina a partir del proceso de licitación convocado por el Ayuntamiento del municipio de Cotuí, a los fines de adquisición de diversos equipos de oficinas y otros ajuares, resultando beneficiada la empresa Guzmán & Then Comercial, por lo cual ambas entidades suscribieron el diecinueve (19) de enero del año dos mil once (2011) un contrato de servicios para suplir tales mobiliarios.

Luego, a raíz de un supuesto incumplimiento del citado contrato de servicios por falta de pago por parte del Ayuntamiento del Municipio de Cotuí, la entidad Guzmán & Then Comercial S.R.L., decide interponer una demanda en cobro de pesos por ante la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Sánchez Ramírez, en atribuciones contencioso-administrativo, la cual mediante la Sentencia núm. 154-2014, del treinta (30) de mayo del año dos mil catorce (2014), procede a condenar a la referida alcaldía, al pago de la suma de dieciocho millones cincuenta y dos mil pesos dominicanos con

00/100 (\$18,052,000) por conceptos de facturas dejadas de pagar.

Mas adelante, la decisión antes citada, fue objeto de un recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento del Municipio de Cotuí ante la Suprema Corte de Justicia, la cual a través de la Sentencia núm. 644-2016, del veintisiete (27) de julio del año dos mil dieciséis (2016), declaró inamisible el referente recurso por no cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 1 de la Ley núm. 3726, ya que se trata de un fallo dictado en primera instancia, susceptible del recurso de apelación.

Posteriormente, Guzmán & Then Comercial S.R.L., incoa una demanda civil en ejecución de sentencia y daños patrimoniales contra el Ayuntamiento del Municipio de Cotuí ante la Sala Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Sánchez Ramírez, en atribuciones contenciosas administrativas, la cual mediante Sentencia núm. 0506-2017-SCON-00501, del catorce (14) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) procede entre otras cosas, a liquidar el interés judicial del crédito producto del proceso de cobro de pesos decidido a través de la citada Sentencia núm. 154-2014, dictada por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de Sánchez Ramírez, y en consecuencia ordenó que el monto total equivalente a veintiocho millones trescientos cuarenta y dos mil doscientos sesenta y ocho pesos dominicanos con 00/100 (\$28,342,268.00) sea incluido en el presupuesto del año dos mil

diecinueve (2019) correspondiente al Ayuntamiento Municipal de Cotuí.

La decisión antes mencionada núm. 0506-2017-SCON-00501, fue objeto de un recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento Municipal de Cotuí por ante la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, la cual mediante decisión del ocho (8) de julio dos mil veinte (2020), casó por vía de supresión y sin envío el referido fallo impugnado, por entender, que en materia contenciosa administrativa municipal no ha lugar a condenación en costas, y a la vez rechazó el recurso casacional en los demás aspectos, en virtud de que los argumentos del recurrente eran imprecisos y no indicaban en que consistieron las supuestas violaciones al principio *iura novit curia*.<sup>1</sup>

Luego, la entidad Guzmán Then & Asociados Comercial S.R.L., incoó un amparo de cumplimiento contra el Ministerio De Hacienda, la Dirección General de Presupuestos (DIGEPRES), y demanda en intervención forzosa contra el Ayuntamiento Municipal de Cotuí y el Banco de Reservas de la República Dominicana ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en procura de que, entre otros pedimentos, ordene al Ministerio de Hacienda darle cumplimiento a la Resolución núm. 198-18,<sup>2</sup>

y en consecuencia, se le sea ordenado el pago inmediato de la suma de veintiocho millones trescientos cuarenta y dos mil doscientos sesenta y ocho pesos dominicanos con 00/100 (\$28,342,268.00) deducido de las partidas presupuestarias concernientes al año dos mil veintiuno (2021), asignadas al Ayuntamiento del municipio de Cotuí, entre otros requerimientos, producto de la Sentencia núm. 644, dictada por la Sala Civil y Comercial de la Suprema Corte de Justicia el veintisiete (27) de julio del año dos mil dieciséis (2016), anteriormente descrita.

En tal sentido, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00355, del cuatro (4) de agosto del año dos mil veintiuno (2021), rechazó la indicada acción de amparo de cumplimiento, por entender, otros motivos que, la Resolución núm. 198-18 no fue implementada para los ayuntamientos, sino que su propósito es regular las instituciones que conforman el gobierno central y a los organismos autónomos y descentralizados no financieros.

A raíz de la decisión anterior, la entidad Guzmán Then & Asociados Comercial S.R.L., interpone un recurso de revisión de amparo de cumplimiento por ante este tribunal constitucional.

## 10. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer el presente recurso de revisión, en virtud de lo que establecen los art. 185.4 de la Constitución

1 Este principio refiere que: *corresponde a las partes explicar los hechos al juez y a este último aplicar el derecho que corresponda.*” Sentencia TC/0101/14.

2 Resolución que establece el procedimiento a seguir para la inclusión en el Presupuesto General del Estado de las sentencias que han adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

y los artículos 9 y 94 de la referida Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

## **II. Admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

El Tribunal Constitucional considera que el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo resulta admisible por las siguientes razones:

a. De acuerdo a las disposiciones del artículo 94 de la Ley núm. 137-11, todas las sentencias emitidas por el juez de amparo sólo son susceptibles de ser recurridas en revisión y en tercera.

b. En cuanto a lo previsto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el *recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación*. Dicho plazo, conforme al criterio establecido por este Tribunal en su Sentencia TC/0080/12,<sup>3</sup> es franco y sólo serán computables los días hábiles, por lo que no se le computarán el primero ni último día de la notificación de la sentencia, ni tampoco los días no laborables.

c. En tal sentido, la sentencia recurrida le fue notificada a la parte recurrente

Guzmán & Then Comercial S.R.L, el catorce (14) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021), conforme certificación emitida por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo en igual fecha, mientras que el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo de cumplimiento fue depositado ante el Centro de Servicio Presencial del Poder Judicial el veintiuno (21) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021), interviniendo tan solo cuatro (4) días hábiles, entre ambas fechas, por tanto el recurso fue interpuesto dentro del plazo que establece el precitado artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

d. Por otro lado, el artículo 100 de la Ley núm. 137-11 establece que la admisibilidad del recurso de revisión, está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, la cual se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales. La especial trascendencia o relevancia constitucional es una noción abierta e indeterminada que debe ser apreciada concretamente en el caso planteado.

e. En ese orden, el Tribunal Constitucional, respecto a lo anterior, mediante Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), señaló casos –no limitativos– en los cuales se configura la relevancia constitucional, como son:

<sup>3</sup> Del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012).

1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

f. En ese tenor, el presente recurso de revisión constitucional tiene especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que su conocimiento le permitirá a este tribunal constitucional, continuar expandiendo el criterio respecto a los requisitos exigidos para la procedencia del amparo de cumplimiento, y por ende se abocará a ponderar el fondo del presente recurso.

## **12. Sobre el fondo del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

En cuanto al fondo del presente recurso de revisión, el Tribunal Constitucional ha podido comprobar que:

a. La parte recurrente Guzmán & Then Comercial S.R.L, procura mediante el presente recurso de revisión,

que este tribunal constitucional anulé la Sentencia núm. 030-02-2021-SSEN-00355, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto del año dos mil veintiuno (2021), y en consecuencia se aboque a conocer de la acción de amparo de cumplimiento, alegando de manera sucinta lo siguiente:

*A los fines de dictar sentencia perniciosa contra parte accionante, la jurisdicción de amparo a-quo procedió a interpretar y considerar que no procede ordenar el cumplimiento de la Resolución No. 198-18 expedida por el Ministerio de Hacienda, contra el Ayuntamiento de Cotuí, porque dicho cabildo según la decisión judicial recurrida posee un régimen especial y que no necesita ninguna injerencia de otro órgano u organismo estatal para cumplir con sus obligaciones.*

*Que somos de opinión que a pesar que las instituciones públicas descentralizadas y autónomas tienen autonomía presupuestaria y financiera esta se rigen todas, por la ley 423-06 , y es lo que hace posible aplicar la resolución 198-18 del ministerio de hacienda que a pesar de ser instituciones públicas descentralizadas y autónomas, son parte integral del Estado, ya que dichas instituciones no son países aislados que generan sus propios recursos sino más bien los Ciudadanos pagamos impuestos los cuales van a las arcas del Estado y el Estado redistribuye dichos recursos, acuerdo a la ley a todas las instituciones públicas ya autónomas o no .*

*A que, si bien es cierto que los ayuntamientos están dotados de autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y política, no obstante, no es menos cierto que incluir en el presupuesto nacional, un monto presupuestario para el saldo de una deuda por parte de una entidad edilicia en modo alguno puede considerarse una injerencia, toda vez que el Ministerio de Hacienda no le dictará orden alguna contra un cabildo para que el mismo cumpla con sus obligaciones civiles.*

*Que si bien es cierto que el Ministerio de Hacienda en virtud de la Ley No. 86-11, solo tiene jurisdicción, alcance y competencia sobre los órganos y entes autónomos no financieros, no obstante, no es menos cierto que de conformidad con los preceptos legales sustantivos y adjetivos, puede ejercer el control y fiscalización hacia los ayuntamientos y que los mismos deben actuar de manera coordinada con dicho Ministerio de Estado, lo cual no vulnera de modo alguno la autonomía municipal... (sic)*

b. Acorde a lo anterior, la parte recurrente alega en síntesis que la sentencia recurrida interpretó de manera perniciosa, que no procede ordenar el cumplimiento de la Resolución núm. 198-18 expedida por el Ministerio de Hacienda contra el Ayuntamiento de Cotuí porque éste cabildo posee un régimen especial y no necesita injerencia de otro órgano estatal para cumplir con sus obligaciones, y que contrario a esto, según la recurrente, aunque la referida alcaldía sea una institución

pública descentralizada y autónoma, es parte integral del Estado, ya que no genera sus propios recursos.

c. Independientemente de los alegatos, antes expuestos, de la parte recurrente Guzmán & Then Comercial S.R.L, esta sede constitucional ha comprobado que el juez *a-quo* no se pronunció respecto a la admisibilidad en cuanto a la forma de la acción de amparo de cumplimiento conforme lo establecen los artículos 106 y 107 de la Ley núm. 137-11 respecto a la autoridad renuente, requisito y plazo, respectivamente.

d. Respecto del examen de los requisitos de admisibilidad de las acciones y recursos en esta materia, este plenario constitucional advirtió mediante Sentencia TC/0329/20, lo siguiente: *Previo al conocimiento de cualquier asunto, este tribunal debe proceder al examen de su competencia, como ya vimos, y a determinar si el recurso cumple con los requisitos para su admisibilidad; entre estos está el plazo requerido para interponer la acción.*

e. Como es ostensible, todo tribunal previo al conocimiento del fondo de cualquier acción o recurso debe proceder al examen de la admisibilidad, con la finalidad de determinar si cumple con los requisitos de forma instaurados por la Ley núm. 137-11, que rige los procedimientos constitucionales.

f. En tal sentido, al tratarse de un amparo de cumplimiento, el accionante debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 104 y siguientes de la Ley núm. 137-11; con relación



a este aspecto, si bien el juez *a-quo* examinó la admisibilidad conforme los artículos 104 y 105 de la referida norma, el mismo no procedió con el análisis de los demás requerimientos de acuerdo a los artículos 106 y 107 de la indicada legislación; pues todo juzgador está obligado a comprobar todas las exigencias de admisibilidad del amparo de cumplimiento acorde a los procedimientos constitucionales que exigen la materia.

g. En ese orden, al haber inobservado el tribunal *a-quo* las reglas procesales de admisibilidad del amparo de cumplimiento, esta sede constitucional entiende que la sentencia recurrida ha vulnerado la garantía fundamental del debido proceso contenida en el artículo 69 de la Constitución.<sup>4</sup>

h. En relación con el cumplimiento de las reglas de admisibilidad de cada acción como garantía del debido proceso, este tribunal constitucional, a través de la Sentencia TC/0264/20, indicó lo siguiente:

*que cualquier juicio se debe desarrollar con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio, formalidades que están llamadas a la protección de los derechos de las partes involucradas, de manera que no se trata de cumplir con un formalismo por el mero formalismo, sino*

*cumplir con las formalidades de cada juicio para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso que cada norma procesal encierra y pretende proteger. Esto incluye las reglas relativas a la validez e invalidez de los actos procesales y de las reglas de admisibilidad e inadmisibilidad de las acciones y recursos... (subrayado nuestro)*

i. Conforme todo lo antes expuesto, esta sede constitucional procede a acoger el recurso, revocar la sentencia recurrida, y en consecuencia abocarse ponderar la acción de amparo de cumplimiento interpuesta por la entidad Guzmán & Then Comercial S.R.L,

*con base en el principio de oficiosidad, consagrado por el artículo 7.11 de la Ley núm. 137-11, conforme al cual está permitido a todo juez o tribunal adoptar, de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no haya sido invocadas por las partes; y en aplicación del principio de la autonomía procesal, el derecho a la acción de amparo y a la tutela judicial efectiva (artículos 72 y 69 de la Constitución) y los principios rectores del proceso constitucional, debe conocer el fondo de la acción de amparo cuando revoque la sentencia recurrida. (TC/0071/13)*

### **13. Sobre la admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento.**

a. De acuerdo a lo previsto en el artículo 104 de la Ley núm. 137-11:

<sup>4</sup> Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: (TC/0008/23)

*Cuando la acción de amparo tenga por objeto hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, ésta perseguirá que el juez ordene que el funcionario o 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.*

b. Mediante el Acto núm. 127/2021, del diecisiete (17) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, la empresa Guzmán & Then Comercial S.R.L, puso en mora e intimó a la Dirección General de Presupuesto y al Ministerio de Hacienda, para que proceda al cumplimiento del artículo 3 de la Resolución núm. 198-18, y, entre otras cosas, incluir en el Presupuesto General del Estado con cargo al Ayuntamiento del Municipio de Cotuí el pago de veintiocho millones trecientos cuarenta y dos mil docientos sesenta y ocho pesos dominicanos con 00/100 (\$28,342,268.00) en el improrrogable plazo de quince (15) días francos.

c. En esa línea, esta sede constitucional ha podido comprobar que el accionante a través del indicado Acto núm. 127/2021 procura el cumplimiento del artículo 3 de la Resolución núm. 198-18, y que se niegue a incluir en el Presupuesto General del Estado con cargo al Ayuntamiento del Municipio de Cotuí el pago la suma adeuda correspondiente, aspecto que cumple con el

precitado artículo 104 de la Ley núm. 137-11.

d. Resuelto lo anterior, este tribunal constitucional pasara a examinar lo referente a la legitimación establecida en el artículo 105 que dispone lo siguiente:

*Legitimación. Cuando se trate del incumplimiento de leyes o reglamentos, cualquier persona afectada en sus derechos fundamentales podrá interponer amparo de cumplimiento. Párrafo I.- Cuando se trate de un acto administrativo sólo podrá ser interpuesto por la persona a cuyo favor se expidió el acto o quien invoque interés para el cumplimiento del deber omitido. Párrafo II.- Cuando se trate de la defensa de derechos colectivos y del medio ambiente o intereses difusos o colectivos podrá interponerlo cualquier persona o el Defensor del Pueblo.*

e. En ese sentido, la parte accionante Guzmán & Then Comercial S.R.L, cumple con la legitimación dispuesta por el precitado artículo, en virtud de que la misma resulto beneficiada de la Sentencia núm. 644-2016, del veintisiete (27) de julio del año dos mil dieciséis (2016), dictada por la Suprema Corte de Justicia, la cual declaró inamisible un recurso de casación contra la Decisión núm. 154-2014, dictada el treinta (30) de mayo del año dos mil catorce (2014) por la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Sánchez Ramírez, en atribuciones contencioso-administrativo, mediante la cual se procede a

condenar a la Alcaldía del Municipio de Cotuí, al pago de la suma de dieciocho millones cincuenta y dos mil pesos dominicanos con 00/100 (\$18,052,000), y que producto de esto es que solicita que se ordene al Ministerio de Hacienda darle cumplimiento a la Resolución núm. 198-18 que establece el procedimiento a seguir para la inclusión en el Presupuesto General del Estado de las sentencias que han adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

f. En ese orden, esta sede constitucional procederá a verificar si el accionante cumplió con el mandato del artículo 106 de la Ley núm. 137-11, el cual dispone lo siguiente:

*La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad o funcionario renuente de la administración pública al que corresponda el cumplimiento de una norma legal o la ejecución de un acto administrativo. Párrafo I. Si el demandado no es la autoridad obligada deberá informarlo al juez indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento. Párrafo II. En caso de duda, el proceso continuará con las autoridades respecto de las cuales se interpuso la demanda. Párrafo III. En todo caso, el juez podrá emplazar a la autoridad que, conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.*

g. En virtud de lo antes citado, este tribunal constitucional ha podido constatar que la parte accionante cumple con lo dispuesto en el artículo 106 de

la Ley núm. 137-11, toda vez que la acción de amparo de cumplimiento está siendo dirigida contra el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Presupuestos (DIGEPRES), autoridad alegadamente renuente al cumplimiento de la Ley núm. 198-18.

h. En lo que respecta al requisito establecido en el artículo 107<sup>5</sup>, de la Ley núm. 137-11, en relación con la puesta en mora a la autoridad renuente, Guzmán & Then Comercial S.R.L., intimó al Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Presupuestos (DIGEPRES), |por medio del Acto núm. 127/2021, del diecisiete (17) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Robinson Ernesto González, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, al cumplimiento de la Ley núm. 198-18 y al no responder dicha institución a este requerimiento, dicho accionante interpuso la presente acción de amparo de cumplimiento el veintiséis (26) de marzo del mismo año, lo que pone en evidencia que este actuó dentro del plazo de sesenta (60) días que establece el párrafo I del referido artículo 107, en procura de constreñir a la autoridad renuente a cumplir con lo dispuesto en dicha ley.

---

5 Artículo 107.- Requisito y Plazo. Para la procedencia del amparo de cumplimiento se requerirá que el reclamante previamente haya exigido el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido y que la autoridad persista en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los quince días laborables siguientes a la presentación de la solicitud. Párrafo I.- La acción se interpone en los sesenta días contados a partir del vencimiento, de ese plazo. Párrafo II.- No será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.

i. En efecto, tal y como fue decidido por el juez de amparo, la exigencia de cumplimiento por parte del accionante se produjo y se observa que los accionados, no obtemperaron ante la concerniente intimación, por lo que se comprueba que se han observado los requisitos exigidos para admisibilidad de la acción de amparo de cumplimiento, según los artículos 104, 105, 106 y 107 de la Ley núm. 137-11.

#### **14. Sobre el fondo de la acción de amparo de cumplimiento.**

a. La parte accionante Guzmán & Then Comercial S.R.L., procura de manera principal, mediante la presente acción de amparo de cumplimiento lo siguiente:

*Ordenar al Ministerio de Hacienda darle cumplimiento a la resolución 198-18, en consecuencia, ordenar el pago inmediato del presupuesto 2021 y conforme a las partidas presupuestarias faltantes y concernientes al presupuesto del año 2021, la suma de Veintiocho Millones Trescientos Cuarenta y Dos Mil Doscientos Sesenta y Ocho Pesos Dominicanos (RD\$28,342,268.00), y, en consecuencia, deducido de las partidas presupuestarias asignadas al Ayuntamiento del municipio de Cotuí.*

b. En relación a lo anterior, es importante advertir que ciertamente la accionante resultó beneficiada de una sentencia que adquirió la cosa irrevocablemente juzgada, que ordenó el pago de veintiocho millones trescientos cuarenta y dos mil doscientos sesenta

y ocho pesos pesos dominicanos con 00/100 (\$28,342,268.00) para que sea incluido en el presupuesto del año dos mil diecinueve (2019) correspondiente al Ayuntamiento Municipal de Cotuí.

c. En tal sentido, la accionante pretende que el monto antes citado sea incluido en la partida presupuestaria concerniente a la alcaldía del municipio de Cotuí, a través del Ministerio de Hacienda, en concordancia y en cumplimiento con lo que dispone la Resolución núm. 198-18, que establece el procedimiento a seguir para la inclusión en el Presupuesto General del Estado de las sentencias que han adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

d. La indicada Resolución núm. 198-18, en su artículo 1 dispone lo siguiente:

*Finalidad y alcance: Se establece el procedimiento a seguir ante el Ministerio de Hacienda, para la inclusión en el presupuesto general del Estado del año que corresponda, de las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, que condenen a las instituciones que conforman el Gobierno Central y a los Organismos Autónomos y Descentralizados no Financieros, al pago de sumas de dinero con cargo a sus respectivos presupuestos y que no hayan sido pagadas por la institución afectada.*

e. Conforme el artículo citado, el procedimiento a seguir por ante el Ministerio de Hacienda, es a fin de incluir en el presupuesto general del Estado del año que corresponda, aquellas sentencias

que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, que condenen a las instituciones que conforman el Gobierno Central y a los Organismos Autónomos y Descentralizados no Financieros, al pago de dinero con cargo a sus presupuestos y que no hayan sido satisfechos por la institución que corresponda.

f. En virtud de lo anterior, este tribunal constitucional comprueba que la Resolución núm. 198-18 diseña un procedimiento especial para perseguir el pago de dinero acordadas a partir de sentencias del orden judicial en perjuicio de instituciones del Gobierno Central y Organismos Autónomos y Descentralizados no Financieros.

g. En relación a lo precitado, el Tribunal Constitucional mediante precedente TC/0205/22, respecto a las instituciones que conforman el Gobierno Central y Organismos Autónomos y el régimen dispuesto por la Resolución núm. 198-18, estableció lo siguiente:

*En cambio, en lo que concierne a las instituciones que conforman el Gobierno Central y a los organismos autónomos y descentralizados no financieros cuando resulten afectados por sentencias condenatorias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada y que ordenen al Estado el pago de sumas de dinero, se regirá por las disposiciones de la Resolución núm. 198-98, dictada por el Ministerio de Hacienda.”*

h. El precedente antes citado, respalda lo dispuesto por la Resolución núm.

198-18 respecto a que las instituciones que conforman el Gobierno Central y a los organismos autónomos y descentralizados no financieros que resulten afectados por sentencias condenatorias que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada y ordenen pago de sumas de dinero, se regirán por las disposiciones de la precitada normativa dictada por el Ministerio de Hacienda.

i. En ese orden, es preciso determinar si el Ayuntamiento del Municipio de Cotuí, forma parte o no del Gobierno Central o de los Organismos Autónomos y Descentralizados no Financieros que conforman el Estado.

j. En tal sentido, el artículo 199 de la Constitución establece, en relación al régimen de los municipios, lo siguiente:

*Administración local. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.*

k. Conforme el artículo señalado, el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales son personas jurídicas de derecho público, responsables de sus actuaciones, gozan de

patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa y administrativa, y por ende no forman parte del Gobierno Central ni de los Organismos Autónomos y Descentralizados, estos últimos confeccionados por el constituyente a través del artículo 141 de la Carta Magna.<sup>6</sup>

l. En ese orden, esta sede constitucional a través del precedente TC/0205/22, estableció lo siguiente:

*Lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley núm. 86-11, evidencia que ha sido delegado en el alcalde de los ayuntamientos en los casos del Distrito Nacional y los municipios y en el director, en el caso de los distritos municipales, la responsabilidad de presupuestar los montos adeudados o créditos generados con cargo a los ayuntamientos, municipios y distritos municipales, como consecuencia de sentencias condenatorias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. Es en tal virtud que los compromisos de pagos que sean generados por estos son de su exclusiva responsabilidad y, por tanto, todo trámite de pago debe ser canalizado ante los respectivos gobiernos locales.*

<sup>6</sup> Organismos autónomos y descentralizados. La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la Administración Pública.

m. Además en ese mismo precedente quedó establecido lo siguiente:

*De conformidad con lo dispuesto mediante la Resolución núm. 198-18, el procedimiento establecido para la inclusión en el Presupuesto General del Estado de las sentencias que han adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, solo concierne a las decisiones condenatorias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada que condenen a las instituciones que conforman el Gobierno Central y a los organismos autónomos y descentralizados no financieros, en los términos establecidos en el art. 1...*

n. Derivado del criterio antes externado, instituido por la precitada jurisprudencia constitucional, la Ley núm. 86-11, crea un procedimiento que ha sido delegado en el alcalde de los ayuntamientos en los casos del Distrito Nacional y los municipios, a fin de implantar la responsabilidad de presupuestar los montos adeudados generados con cargo a los ayuntamientos, municipios y distritos municipales, como consecuencia de sentencias condenatorias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, y que Resolución núm. 198-18 fomenta un procedimiento para la inclusión en el Presupuesto General del Estado de las decisiones que solo conciernen o condenen a las instituciones que conforman el Gobierno Central y a los denominados organismos autónomos y descentralizados no financieros.

o. En definitiva la parte accionante posee un fallo que lo favorece con el pago de una suma de dinero en perjuicio del Ayuntamiento del Municipio de Cotuí, sin embargo, no ha procurado el cumplimiento de la normativa que es aplicable a esta Alcaldía, sino que propugna la aplicación de un régimen distinto, es decir que no puede ser perseguido contra el Ministerio de Hacienda, por medio de la Resolución impugnada núm. 198-18.

p. Los Ayuntamientos son gobiernos locales con personalidad jurídica y no necesitan ninguna injerencia de otro órgano u organismo del Estado para cumplir con las obligaciones que se generen producto de una sentencia condenatoria, como en la especie, por lo que, procede declarar improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento.

q. El Tribunal Constitucional no se referirá a los demás pedimentos contenidos en la instancia contentiva de la presente acción de amparo de cumplimiento, por acarrear la suerte de lo principal, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, María del Carmen Santana de Cabrera y Eunisis Vásquez Acosta en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la

ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto.

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

### DECIDE:

**PRIMERO: DECLARAR**, admisible, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia amparo interpuesto por la entidad Guzmán & Then Comercial S.R.L., contra la Sentencia núm. 030-02-2021-SEN-00355, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto del año dos mil veintiuno (2021).

**SEGUNDO: ACOGER**, el recurso descrito en el ordinal anterior, y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 030-02-2021-SEN-00355, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el cuatro (4) de agosto del año dos mil veintiuno (2021).

**TERCERO: DECLARAR**, Improcedente la acción de amparo de cumplimiento incoado por Guzmán & Then Comercial S.R.L., contra el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Presupuestos (DIGEPRES), y la demanda en intervención forzosa contra el Ayuntamiento Municipal de Cotuí y el Banco de Reservas de la República Dominicana, por los motivos expuestos en el cuerpo de esta decisión.

**CUARTO: DECLARAR**, el presente recurso libre de costas, de acuerdo

con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**QUINTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

#### **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL**

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), en lo adelante Ley 137-11; y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

#### **VOTO SALVADO:**

#### **I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO**

1. El veintiuno (21) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021), la empresa Guzmán & Then Comercial S.R.L, recurrió en revisión constitucional de decisión de amparo la Sentencia No.030-02-2021-SSEN-00355, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha cuatro (04) de agosto del año dos mil veintiuno (2021), que rechazó la acción de amparo de cumplimiento, tras considerar que “(...) *la resolución de la cual se exige su cumplimiento establece que el alcance y finalidad está destinado a las instituciones que conforman el Gobierno Central y a los Organismos Autónomos y Descentralizados no Financieros, por lo que, la pretensión de la accionante al perseguir que el Ministerio de Hacienda cumpla con la resolución impugnada desvirtuaría su propia norma, porque la disposición no alcanza al Ayuntamiento Municipal de Cotuí, y mal pudiera ordenarse a la parte accionada emitir el referido pago de una institución municipal no incluida en la resolución atacada.*”

2. La mayoría de los honorables jueces que componen este Tribunal, hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de admitir el recurso, revocar la sentencia y declarar improcedente la acción de amparo de cumplimiento, tras considerar, que la parte accionante no ha procurado el cumplimiento de una norma aplicable a esta Alcaldía (Ayuntamiento Municipal de Cotuí), por consiguiente, no puede ser perseguido el Ministerio de Hacienda,



por medio de la resolución impugnada 198-18, debido a que los ayuntamientos son gobiernos locales con personalidad jurídica y no necesitan ninguna injerencia de otro órgano u organismo del Estado para cumplir con las obligaciones que se generen producto de una sentencia condenatoria, como ha sucedido en la especie.

3. Sin embargo, si bien me identifico con el razonamiento del fallo provisto, es necesario dejar constancia de que en el futuro en supuestos fácticos como el ocurrente, esta Corporación debe procurar proteger los derechos y garantías fundamentales a la tutela judicial efectiva y el debido proceso invocados por el amparista, en atención a las previsiones del artículo 106 de la precitada Ley 137-11.

**II. ALCANCE DEL VOTO: EN CASOS FUTUROS CON IGUAL PLANO FACTICO, PROCEDE QUE ESTA CORPORACION DECLARE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO, EXAMINE EL FONDO DEL CONFLICTO PLANTEADO Y TUTELE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS.**

4. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, esta Corporación constitucional declaró improcedente el recurso de revisión de decisión de amparo, sobre la base de los razonamientos siguientes:

*“(...) 14. Derivado del criterio antes externado, instituido por la precitada jurisprudencia constitucional, la Ley núm. 86-11, crea un*

*procedimiento que ha sido delegado en el alcalde de los ayuntamientos en los casos del Distrito Nacional y los municipios, a fin de implantar la responsabilidad de presupuestar los montos adeudados generados con cargo a los ayuntamientos, municipios y distritos municipales, como consecuencia de sentencias condenatorias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, y que resolución 198-18 fomenta un procedimiento para la inclusión en el Presupuesto General del Estado de las decisiones que solo conciernen o condenen a las instituciones que conforman el Gobierno Central y a los denominados organismos autónomos y descentralizados no financieros.*

*15. En definitiva la parte accionante posee un fallo que lo favorece con el pago de una suma de dinero en perjuicio del Ayuntamiento del Municipio de Cotuí, sin embargo, no ha procurado el cumplimiento de la normativa que es aplicable a esta Alcaldía, sino que propugna la aplicación de un régimen distinto, es decir que no puede ser perseguido contra el Ministerio de Hacienda, por medio de la resolución impugnada 198-18.*

*16. Los Ayuntamientos son gobiernos locales con personalidad jurídica y no necesitan ninguna injerencia de otro órgano u organismo del Estado para cumplir con las obligaciones que se generen producto de una sentencia condenatoria, como en la especie, por lo que, procede declarar improcedente la presente acción de amparo de cumplimiento.*

*17. El Tribunal Constitucional no se referirá a los demás pedimentos contenidos en la instancia contentiva de la presente acción de amparo de cumplimiento, por acarrear la suerte de lo principal, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.”*

5. Sin embargo, tal como hemos apuntamos en los antecedentes, este Tribunal Constitucional debió examinar la procedencia del amparo y en el caso ocurrente emplazar a la autoridad que conforme el ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido, en su imperativo rol de garantizar la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales, conforme prescriben los párrafos I y III del artículo 106 de la Ley 137-11:

*“Artículo 106.- Indicación del Recurrido. La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad o funcionario renuente de la administración pública al que corresponda el cumplimiento de una norma legal o la ejecución de un acto administrativo.*

*Párrafo I.- Si el demandado no es la autoridad obligada deberá informarlo al juez indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento.*

*Párrafo III.- En todo caso, el juez podrá emplazar a la autoridad que, conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.”*

6. Al respecto, la doctrina establece sobre este requisito de procedencia del amparo de cumplimiento, lo expuesto a continuación:

*(...) Este amparo procede contra la autoridad o funcionario a quien corresponda el cumplimiento de la norma o la ejecución del acto administrativo, aunque, en caso de duda, e amparo puede continuar contra la autoridad contra quien se interpuso la demanda o contra aquella que, conforme el juez, es la competencia, de acuerdo con el ordenamiento jurídico para cumplir con el deber omitido (artículo 106 de la LOTCPC). (...).<sup>7</sup>*

7. En tal sentido, el hecho de que la amparista errara en el encausamiento de la acción a una autoridad distinta a la renuente, no es óbice ni justificación para que este Corporación Constitucional pusiera en marcha el mecanismo procesal señalado emplazando al ayuntamiento Municipal de Cotuí.

8. Por consiguiente, el fallo debió recoger esa particular situación procesalmente consagrada en las disposiciones normativas previamente señaladas y con base en el principio de efectividad<sup>8</sup> poner en marcha la protección de los

<sup>7</sup> Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales, comentada, IUS-NOVUM, Editora Búho, S.R.L., 2013, página 230.

<sup>8</sup> Artículo 7.- Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: (...) 4) Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades. (...).

derechos y garantías fundamentales a la tutela judicial efectiva y el debido proceso previsto en los artículos 68 y 69 de la Constitución.

9. En ese orden, es importante destacar, que la justicia constitucional se rige por principios que orientan su aplicación en la solución de los procesos que entran en la esfera competencial del Tribunal Constitucional. Entre estos aquéllos que -de alguna forma- contienen mandados a quienes tienen la responsabilidad de aplicarlos en los casos concretos, tales como, el ya citado principio de efectividad, el principio de informalidad, el principio de favorabilidad y el principio de oficiosidad. Veamos:

*Informalidad. Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.*<sup>9</sup>

*Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera*

*tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.*<sup>10</sup>

*Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.*<sup>11</sup>

10. En los citados principios encontramos varios enunciados que no podemos obviar: (i) todo juez ...está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada; (ii) los procesos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva; (iii) la Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental; (iv) ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.

11. Conforme a la doctrina constitucional los principios son mandatos de

9 El subrayado es nuestro.

10 *Ídem.*, numeral 5.

11 *Ídem.*, numeral 11.

optimización de la ley y por tanto no se encierran en los estrechos contornos de una regla que resuelve casos concretos. Los principios pueden ser cumplidos, en diversos grados, en la medida en que aluden a directrices o normas programáticas dirigidas a todos los órganos públicos. La posibilidad de cumplir principios en diversos grados, mayores o menores es su propiedad más esencial.

12. Para ATIENZA Y MANERO los principios son más que reglas [...] en dos sentidos. Por un lado, porque al estar enunciados —o poder enunciarse— en términos más generales [...] tienen un mayor alcance justificatorio. Por otro lado, tienen una mayor fuerza expansiva. Los citados autores ilustran su postura argumentando: Así, por ejemplo [...], a partir del principio<sup>12</sup> de que “todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna” conjuntamente con el enunciado de que “abaratarse los créditos facilita que un mayor número de personas acceda a una vivienda digna” puede concluirse, cuando menos, que “hay una razón para que el Estado abarate los créditos de la compra de viviendas”<sup>13</sup>.

13. Por estas razones los principios contenidos en los procedimientos de la Ley Orgánica (y no lo son, en menor grado, que los previstos en la Constitución) no pueden concebirse sin referencia al resto del ordenamiento jurídico.

12 Sin intentar explicar el término «fuerza expansiva», se puede indicar que la principal fuente de la fuerza justificatoria de los principios consiste en su vínculo uno-a-uno con los correspondientes valores.

13 PECZENIK, ALEKSANDER. *Ibidem*.

Cada principio corresponde a un valor determinado, por ejemplo, se estipula que la igualdad, la libertad y la dignidad son valiosas y se le reconoce un valor moral inherente y absoluto que emana de cada persona<sup>14</sup>. Es por ello que ATIENZA y MANERO afirman que, un principio, en sentido estricto “expresa los valores superiores de un ordenamiento jurídico (que son el reflejo de una determinada forma de vida)”<sup>15</sup>

14. Llegado a este punto podemos sostener que el Tribunal Constitucional, con base en los citados principios de efectividad, favorabilidad, oficiosidad e informalidad, rectores del sistema de justicia constitucional, en la especie, debió realizar una aplicación estricta de las disposiciones del artículo 106, párrafos II y III de la referida Ley 137-11 y, en ese orden, declarar su cumplimiento y consecuente procedencia.

15. Y es que, conforme lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución, la acción de amparo es un procedimiento que *no está sujeto a formalidades*, por lo que su inadmisibilidad “debe ser la excepción, la admisibilidad la regla”<sup>16</sup>.

16. En atención a las consideraciones expuestas, en el futuro en proceso con igual supuesto fáctico, esta Corporación debe encausar el amparo de

14 En este sentido vid., RECASENS SICHES, L., *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2001, pp. 548-551 y BAERTSCHI, B., *Enquête philosophique sur la dignité*, Ed. Labor et Fides, Genève, 2005, pp. 19-21.

15 PECZENIK, ALEKSANDER. *Ibidem*.

16 Ver Sentencia TC/0197/13 del 31 de octubre de 2013.

cumplimiento, con base en el cauce procesal previsto en artículo 106, párrafo III de la Ley 137-11.

17. En definitiva, y para el futuro, en supuesto como el ocurreniente es pertinente que esta Corporación admita el recurso, revoque la decisión, declare procedente el amparo de cumplimiento y consecuentemente, tutele los derechos fundamentales invocados por el amparista.

### **III. POSIBLE SOLUCIÓN**

La cuestión planteada conduce, a que este Tribunal Constitucional para el porvenir en supuesto con igual o parecido plano fáctico, debe procurar proteger los derechos y garantías fundamentales a la tutela judicial efectiva y el debido proceso invocados por el

amparista y con base en los principios de efectividad, informalidad, favorabilidad y oficiosidad, operativizar las previsiones del artículo 106 de la precitada Ley 137-11, encauzando a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, juez segundo sustituto

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

**Referencia:** Expediente núm. TC-11-2023-0001, relativo al recurso de revisión de sentencia del Tribunal Constitucional y solicitud de suspensión de ejecución de sentencia interpuesto por la sociedad comercial Corporación 70208, S.R.L. contra la Sentencia TC/0329/23, dictada por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

### **I. Descripción de la sentencia objeto del recurso de revisión y demanda en suspensión de ejecución**

La Sentencia TC/0329/23, objeto del presente recurso de revisión y solicitud de suspensión de ejecución de sentencia, fue dictada por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023). Este fallo rechazó el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por Corporación 70208, S.R.L., contra la Sentencia núm. 1460/2021, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veintiséis (26) de mayo de dos mil veintiuno (2021). El dispositivo de la indicada Sentencia TC/0329/23 reza de la siguiente manera:

*PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por Corporación 70208, S.R.L., contra la Sentencia núm. 1460/2021, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el veintiséis (26) de mayo de dos mil veintiuno (2021).*

*SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, el referido recurso de revisión constitucional y, en consecuencia, CONFIRMAR la indicada Sentencia núm. 1460/2021, con base en las precisiones que figuran en el cuerpo de la presente decisión.*

*TERCERO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de*

*acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).*

**CUARTO:** *ORDENAR la comunicación de esta sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Corporación 70208, S.R.L.; a las partes recurridas, señores Dennis Squires y Dinah Lynn Medford, Lenka Isabelle Novak y la sociedad comercial Perfectsea Group Development, S.A.*

**QUINTO:** *DISPONER que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.*

## **2. Presentación del recurso de revisión y de la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia**

El presente recurso de revisión y la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia fueron sometidos por la sociedad comercial Corporación 70208, S.R.L. mediante una única instancia, la cual fue depositada en la secretaría general de este Tribunal Constitucional el doce (12) de junio de dos mil veintitrés (2023). Pese a no existir constancia de notificación del referido recurso de revisión y la aludida solicitud de suspensión de ejecución de sentencia a los recurridos, señores Dinah Lynn Medford y Dennis Squires, estos últimos depositaron su respectivo escrito de defensa en la secretaría general del Tribunal Constitucional el primero (1ero.) de agosto de dos mil

veintitrés (2023).<sup>1</sup> Dichos recurridos notificaron el indicado escrito de defensa a la sociedad recurrente, Corporación 70208, S.R.L., mediante el Acto núm. 500/2023, instrumentado por la ministerial Damaris Rojas Cabral<sup>2</sup> el veintiocho (28) de junio de dos mil veintitrés (2023).

En cuanto a las partes correcurridas, señora Lenka Isabelle Novak y la sociedad comercial Perfectsea Group Development, S.A., este colegiado advierte la inexistencia tanto de constancia de notificación del presente recurso de revisión y de la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia, así como del depósito de escrito de defensa alguno. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha sentado el criterio de que el incumplimiento de este requisito procedimental carecerá de importancia cuando el fallo que será emitido por esta sede constitucional no cause perjuicio a la(s) parte(s) recurrida(s) en revisión, como ocurre en la especie.<sup>3</sup>

## **3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión y demandada en suspensión de ejecución**

Mediante la impugnada Sentencia TC/0329/23, del cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023), el Tribunal

---

1 En su escrito de defensa, los recurridos citan como anexo el Acto núm. 308/2023, de quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023), mediante el cual le fue notificado el presente recurso de revisión y solicitud de suspensión de ejecución de sentencia; sin embargo, dicho documento no fue depositado por ellos ante este tribunal constitucional.

2 Alguacil de estrados del Juzgado de Paz del municipio Cabrera.

3 TC/0006/12, TC/0038/12, TC/0255/13.

Constitucional rechazó el recurso de revisión de decisión jurisdiccional incoado por Corporación 70208, S.R.L., contra la Sentencia núm. 1460/2021, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veintiséis (26) de mayo de dos mil veintiuno (2021). Los argumentos esenciales de dicho fallo figuran a continuación:

*Luego de ponderar tanto la sentencia recurrida y los argumentos de las partes envueltas en el proceso, como la documentación que obra en el expediente, este colegiado concluye que, contrario a lo alegado por la sociedad Corporación 70208, S.R.L., la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia cumplió con su deber de motivar debidamente su dictamen. En efecto, observamos que la alta corte fundamentó el rechazo del recurso de casación incoado por la entidad comercial en los siguientes argumentos:*

*En el caso, la corte a qua revocó la decisión de primer grado y ordenó la ejecución del contrato suscrito entre las partes en fecha 25 de octubre de 2012 bajo el entendido de que la Corporación 70208, S. R. L. no cumplió con la entrega del inmueble objeto del contrato en el plazo fijado, no obstante, los actuales recurridos -en calidad de compradores- haber realizado el pago convenido. Para llegar a dicha conclusión, la alzada valoró: a) el contrato de promesa de venta de inmueble y acuerdo bajo firma privada, documentos de los cuales se hace constar que el monto fijado como precio para la compra del inmueble fue US\$220,000.00; b) el cheque núm.*

*62292293, de fecha 13 de noviembre de 2012, para pagar a Rebecca MacDonald la suma de US\$221,562.00 y, la transferencia bancaria realizada a la cuenta de ahorros en dólares del Banco Scotiabank, siendo esto último corroborado por la comunicación núm. 0222, de fecha 23 de enero de 2018, suscrita por el intendente de la Superintendencia de Bancos, piezas que demuestran que los compradores cumplieron con su obligación de realizar el pago acordado.*

*El fallo impugnado también da cuenta de que a pesar de que la parte recurrente indica que el pago fue realizado por una persona distinta a los compradores, refiriéndose a Rebecca MacDonald, cabe destacar, que la indicada señora declaró bajo la fe del juramento: que reconoce y deja claramente establecido que el cheque número 62292293, de fecha 13 de noviembre de 2012, emitido a favor de (...), por la suma de US\$221,562 dólares con el que hice una transferencia bancaria al Scotiabank sucursal de la ciudad de Nagua, en la cuenta de la Corporación 70208, S. R. L. de ahorros en dólares americanos, lo hice por concepto del pago total de la compra que hicieron los señores Dinah Lynn Medford y Dennis Squires (...) a la sociedad Corporación 70208 (...) de conformidad con lo establecido en el contrato de promesa de venta de inmueble y acuerdo bajo firma privada de fecha 25 de octubre de 2012. Lo que significa que, independientemente el pago haya sido en nombre de Rebecca MacDonald, lo cierto es que dicho pago fue*



*depositado en la cuenta de ahorros en dólares de la entidad, tal y como fue constatado por la corte a qua por los demás medios probatorios.*

*La parte recurrente por otra parte indica que la corte no verificó que el monto pagado fue inferior a lo pactado en el contrato, debido a que, el monto acordado fue US\$220,000.00 dólares, pero el pago fue una suma de US\$219,940.00. Ciertamente, esto ocurrió así, ya que de la declaración jurada -la cual fue depositada ante esta Corte de Casación, se verifica que Rebecca MacDonald manifestó que: la diferencia existente en valor del cheque indicado anteriormente, corresponde al valor cobrado por el Banco para la ejecución de transacción comercial. Esto, constituye la justificación de la diferencia en el monto, cuestión que se advierte de conformidad con la valoración hecha por la alzada del cheque y la transferencia bancarias descritas en el aspecto considerativo anterior.*

*Contrario a lo alegado por la parte recurrente, una revisión del fallo objetado, específicamente en aquellos aspectos que han sido impugnados, permite a esta Primera Sala determinar que la alzada realizó un correcto análisis de aquellos documentos que resultaban decisivos para el fallo, fundada en su soberana apreciación de las piezas aportadas a los debates, que procedía revocar la decisión de primer grado por demostrarse que la entidad no cumplió con las obligaciones acordadas en el contrato de fecha 25 de octubre de 2012, exponiendo*

*para ello motivos suficientes y pertinentes que justifican su decisión, sin incurrir en falta de motivos.*

*Además, esta Primera Sala no puede retener vicio alguno por parte de la corte a qua, en razón de que al determinar la falta de medios probatorios para la demostración de los alegatos de la actual recurrente, dicha alzada lo hizo de la valoración de los documentos sometidos a su escrutinio, que no constan haber sido desnaturalizados; de manera que procede desestimar los medios analizados y, con ello, el recurso de casación.*

*Conforme puede advertirse de las consideraciones reproducidas anteriormente, la Suprema Corte de Justicia contestó adecuada y claramente los medios de casación planteados por Corporación 70208, S.R.L. En efecto, la aludida corte precisó que la corte de apelación estimó que los recurridos, señores Dennis Squires y Dinah Lynn Medford, cumplieron cabalmente con la obligación de pago pactada en el contrato de promesa de venta suscrito el veinticinco (25) de octubre de dos mil doce (2012), en observancia de lo contemplado en el art. 1315 de nuestro Código Civil, cuyo texto reza como sigue: El que reclama la ejecución de una obligación, debe probarla. Recíprocamente, el que pretende estar libre, debe justificar el pago o el hecho que ha producido la extinción de su obligación.*

*En este tenor, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia señaló que la corte de alzada valoró las pruebas aportadas por los compradores,*

*indicando que la diferencia existente entre el precio pactado y el monto recibido por la entidad vendedora recaía en el porcentaje cobrado por la institución bancaria por ejecutar la transacción comercial. Al respecto, observamos que en la Sentencia de apelación núm. 449-2019-SSEN-00157, se expuso lo siguiente:*

*Séptimo: Que, en fecha 11 de agosto del año dos mil catorce (2014) la señora Ubavk Rebecca MacDonald declaró bajo la fe del juramento lo siguiente: Que su comparecencia por ante la notaría, es con la finalidad de dejar de manifiesto que reconoce y deja claramente establecido que el Cheque número 62292293, de fecha 13 de noviembre del año dos mil doce (2012) emitido a favor de Rebecca MacDonald, por la suma de US\$221,562.00 dólares del The Toronto-Dominion Bank, con el que hice una transferencia bancaria, al Scotiabank Sucursal de la ciudad de Nagua, en la cuenta de la Corporación 70208 S.R.L. de ahorros en dólares americanos, marcada con el número 334150000909805, lo hice por concepto del pago total de la compra que hicieran los señores Dinah Lynn Medford y Dennis Squires canadienses, mayores de edad, solteros, portadores de los pasaportes viejos números WQ696894 y WS104748 y vigentes HB5009499 y QJ667618 respectivamente, ambos domiciliados y residentes en la ciudad de Toronto Canadá, a la Corporación 70208, S.R.L. sociedad comercial organizada de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social*

*en la calle Duarte sin número, proyecto Residencial Los Cabos, del municipio de Cabrera, Provincia María Trinidad Sánchez, República Dominicana con su Registro Nacional de Contribuyente (RNC) número 130-37230-6 y su Registro Mercantil número NGA-304-2011 de conformidad con lo establecido en el Contrato de Promesa de Venta de Inmueble y Acuerdo bajo firma Privada, de fecha veinte y cinco (25) de octubre del año dos mil doce (2012) legalizada por la Licda. Venecia Rafaela Acosta Santana, Notario Público de los del número para el municipio de Cabrera...*

*Octavo: Que, de acuerdo con la comunicación numerada 0222 de fecha 23 de enero del año 2018 suscrita por el señor José Lozano Lucas intendente de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana, en respuesta a solicitud de información de cheque, consigna: Cortésmente, en respuesta a la comunicación de referencia, la Superintendencia de Bancos tiene a bien informarle, que procedió a solicitarle a The Bank of Nova Scotia, S.A. información donde se haga constar el cheque número 62292293, emitido del The Toronto-Dominion Bank, de fecha 13/11/2012 por un monto de US\$221,562.00 desde la cuenta número 3341500009099805 registrada a nombre de la Corporación 70208, S.R.L. a favor de Rebecca MacDonald [sic]. En ese sentido, la entidad antes citada, mediante comunicación de fecha 12 de enero del año 2018, certifica que registra una transferencia realizada en fecha 9/11/2012, por*

*un monto de US\$219,940.00, desde Toronto, Ontario CA, en la cual figura como ordenante la señora MacDonald. Adicionalmente, informa que los fondos de dicha transferencia, fueron destinados a la Cuenta No. 909805, registrada a nombre de la empresa 70208, S.R.L.*

*De modo que tanto en grado de apelación, como en sede casacional, fue desarrollado ampliamente el razonamiento empleado para estimar extinta la obligación contractual de parte de los compradores, señores Dennis Squires y Dinah Lynn Medford, pese a verificarse una diferencia mínima entre el precio pactado y el monto recibido. Por tanto, este colegiado decide rechazar el medio de revisión planteado al respecto por Corporación 70208, S.R.L., desestimando, en cuanto a ese aspecto, la supuesta comisión de una falta de debida motivación.*

*En relación con el argumento de que la Suprema Corte de Justicia legitimó la omisión imputada por la sociedad recurrente a la corte de apelación, por supuestamente no haberse referido al hecho de que Corporación 70208, S.R.L. había cumplido con la entrega del inmueble al momento de emitirse el fallo de segundo grado, verificamos que, en la hoy impugnada Sentencia núm. 1460/2021, la aludida corte de casación dictaminó que:*

*la alzada realizó un correcto análisis de aquellos documentos que resultaban decisivos para el fallo, fundada en su soberana apreciación de las*

*piezas aportadas a los debates, que procedía revocar la decisión de primer grado por demostrarse que la entidad no cumplió con las obligaciones acordadas en el contrato de fecha 25 de octubre de 2012, exponiendo para ello motivos suficientes y pertinentes que justifican su decisión, sin incurrir en falta de motivos.*

*En este contexto, observamos que, contrario a lo argüido por la parte recurrente, la corte de alzada abordó dicho medio claramente en su Fallo núm. 449-2019-SSEN-00157, decidiendo lo siguiente:*

*Decimo: Que, no se ha aportado elemento de prueba alguno que demuestre que las entidades Corporación 70208, S.R.L., y la Compañía Perfectsea Group Development, S.A., hayan procedido a la realización y firma del contrato definitivo respecto del contrato de promesa de venta de inmueble y acuerdo bajo firma privada de fecha 25 del mes de octubre del año dos mil doce (2012), suscrito entre la sociedad de comercio Corporación 70208, S.R.L. y los señores Dinah Lynn Medford y Dennis Squires, legalizado por la Licda. Venecia Rafaela Acosta Santana, Notario Público del municipio de Cabrera.*

*Decimo primero: Que, no se ha aportado elemento de prueba que demuestre que las entidades Corporación 70208, S.R.L., y la Compañía Perfectsea Group Development, S.A., hayan entregado el bien inmueble de que se trata en el Contrato de Promesa de Venta de Inmueble y Acuerdo*

*Bajo Firma Privada de fecha 25 del mes de octubre del año dos mil doce (2012) suscrito entre la sociedad de comercio Corporación 70208, S.R.L. y los señores Dinah Lynn Medford y Dennis Squires, legalizado por la Licda. Venecia Rafaela Acosta Santana, Notario Público del municipio de Cabrera. [...]*

*Que, de igual forma constituyen hechos probados la realización del pago del precio de los señores Dinah Lynn Medford y Dennis Squires a favor de la entidad de Corporación 70208, S.R.L., de conformidad con el cheque número 62292293 de fecha 13 de noviembre del año 2012 para pagarse a la orden de Rebecca McDonald por la suma de doscientos veinte y un mil quinientos sesenta y dos dólares (\$221,562.00) y la transferencia bancaria realizada a la cuenta de ahorros en dólares Americanos #334150000909805 del Scotiabank lo que fue verificado por comunicación suscrita por el señor José Lozano Lucas, intendente de la Superintendencia de Bancos numerada 0222 de fecha 23 de enero del año 2018 y que mediante el acto número 384/2015 de fecha 18 del mes de julio del año 2015, instrumentado por el ministerial Ismael Acosta Ramírez, los señores Dinah Lynn Medford y Dennis Squires notificaron intimación y advertencia a las entidades Corporación 70208, S.R.L., y la Compañía Perfectsea Group Development, S.A., para que en el plazo de quince (15) días hagan entrega voluntaria del contrato de compra definitivo y del inmueble objeto del Contrato, a cuya*

*entrega se comprometieron realizar en fecha 30 de junio del año 2013.*

*Que, sin embargo no se ha demostrado al plenario que la entidad Corporación 70208, S.R.L., haya procedido a realizar la realización y firma del Contrato Definitivo de la Venta respecto del bien objeto de la promesa de venta descrito en el Contrato y en el cuerpo de esta sentencia, como tampoco que haya procedido a realizar la entrega del bien inmueble de que se trata no obstante el tiempo transcurrido desde la fecha acordada para la entrega y de la intimación notificada a tales fines.*

*Fundado en lo anterior, este colegiado estima evidente que no se trata de una falta de estatuir respecto a dicho medio, sino, más bien, de que la parte recurrente discrepa de la apreciación formulada por la corte de apelación respecto a las pruebas aportadas. Sin embargo, tal como hemos reiterado en múltiples ocasiones, tanto la Suprema Corte de Justicia, como el mismo Tribunal Constitucional, se encuentran impedidos de valorar las pruebas del proceso, en vista de que esto les corresponde a los jueces del fondo. Sobre este particular, al conocer de un supuesto similar, pronunciamos en la Sentencia TC/0851/18, lo siguiente:*

*[...] es preciso señalar que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso del recurrente al reconocer el poder soberano que tienen los jueces de fondo para valorar las pruebas y*

*determinar que las mismas no fueron desnaturalizadas. Contario a lo argüido por el recurrente, mal podría la Suprema Corte de Justicia otorgar credibilidad y verosimilitud a las vagas declaraciones de que los intimantes en el proceso de apelación (hoy recurridos) estaban prestando servicios en una obra de construcción, pues si ponderara nueva vez las pruebas presentadas durante el proceso, estaría ejerciendo una función distinta a la atribuida por el artículo 1 de la Ley núm. 3726, sobre Procedimiento de Casación, consistente en determinar si la ley fue bien o mal aplicada, cuestión que como hemos apreciado no ocurrió en la especie.*

*En lo que respecta a la apreciación de las pruebas por parte del Tribunal Constitucional, en la Sentencia TC/0764/17, de siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), se precisó lo siguiente: [...] este órgano se encuentra exento de revisar los hechos conforme lo prevé el artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11. Sin embargo, cuando este Colegiado estime que los derechos fundamentales hayan sido conculcados o no hayan sido protegidos por la jurisdicción cuya sentencia se revisa y en este último caso la violación tenga lugar como consecuencia de decisiones de fondo de las que no se pueda inferir las razones que condujeron a los jueces a dar preponderancia a unas pruebas sobre otras, este Tribunal estaría obligado a hacer las precisiones correspondientes en aras de salvaguardar los derechos de defensa y del debido proceso; situación que no ocurre en*

*la especie en virtud de la valoración realizada por los órganos judiciales sobre las declaraciones testimoniales y los documentos aportados.*

*En este mismo sentido nos pronunciamos en la reciente Sentencia TC/0131/22, expresando lo reproducido a renglón seguido:*

*Sin embargo, luego de estudiar los argumentos planteados por la parte recurrente en el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, se advierte que las pretensiones de la parte recurrente están orientadas a que este con base tribunal constitucional examine nuevamente la legalidad o validez de las pruebas en las cuales los jueces del fondo fundamentaron su decisión; no obstante, este tribunal se encuentra impedido de examinar y apreciar las pruebas valoradas en el fondo, pues eso implicaría una revisión a los hechos que originaron el conflicto, lo cual se encuentra expresamente prohibido, de conformidad con lo dispuesto en la parte in fine, del literal c), del numeral 3, del artículo 53 de la Ley núm. 137-11, texto en el cual se establece que el Tribunal Constitucional debe limitarse a determinar si se produjo o no la violación invocada y si la misma es o no imputable al órgano que dictó la sentencia recurrida (...) con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.*

*En cuanto a la apreciación de los hechos, este tribunal ha establecido de*

*manera reiterada, que no tiene competencia para revisar los hechos de la causa, ya que el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional no es una cuarta instancia. Así lo estableció en la Sentencia TC/0070/16, del diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016), el literal j, numeral 9, que dice: El Tribunal Constitucional debe limitarse a determinar si se produjo o no la violación invocada y si la misma es o no imputable al órgano que dictó la sentencia recurrida (...) con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar. En este sentido, el legislador ha prohibido la revisión de los hechos que han sido ventilados ante los tribunales del ámbito del Poder Judicial, para evitar que el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional se convierta en una cuarta instancia y garantizar la preservación del sistema de justicia y el respeto del principio de seguridad jurídica.*

*A la luz de las precedentes consideraciones, este colegiado concluye que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia emitió un fallo debidamente motivado conforme al derecho. De modo que esta alta corte actuó en observancia del precedente contemplado en la Sentencia TC/0009/13, la cual prescribe en su acápite 9, literal D, los siguientes parámetros generales para la debida motivación de las sentencias:*

*a) Que reviste gran importancia que los tribunales no se eximan de*

*correlacionar los principios, reglas, normas y jurisprudencia, en general, con las premisas lógicas de cada fallo, para evitar la vulneración de la garantía constitucional del debido proceso por falta de motivación; b) Que para evitar la falta de motivación en sus sentencias, contribuyendo así al afianzamiento de la garantía constitucional de la tutela efectiva al debido proceso, los jueces deben, al momento de exponer las motivaciones, incluir suficientes razonamientos y consideraciones concretas al caso específico objeto de su ponderación; y c) Que también deben correlacionar las premisas lógicas y base normativa de cada fallo con los principios, reglas, normas y jurisprudencia pertinentes, de forma que las motivaciones resulten expresas, claras y completas.*

*A su vez, el literal G del mismo acápite 9 de la referida Sentencia TC/0009/13, enuncia los lineamientos específicos que incumben a los tribunales del orden judicial para satisfacer el cabal cumplimiento del deber de motivación, a saber:*

*a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones; b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar; c. Manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada; d. Evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido*

*violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción; y e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.*

*En este contexto, el Tribunal Constitucional estima que la impugnada Sentencia núm. 1460/2021, satisface los parámetros del test de debida motivación anteriormente enunciados, en virtud de los siguientes motivos:*

*1. Desarrolla sistemáticamente los medios en que fundamenta su decisión. En efecto, del desarrollo de la sentencia atacada, resulta notorio que el tribunal a quo se avocó, de manera sistemática, a contestar los medios de casación planteados por la sociedad Corporación 70208, S.R.L., haciendo la correspondiente correlación entre la norma jurídica utilizada para fundamentar la decisión y su aplicación al caso en concreto, al tiempo de abordar los razonamientos empleados por la corte de segundo grado respecto al fondo del asunto.*

*2. Expone concreta y precisamente cómo fueron valorados los hechos, las pruebas y el derecho aplicable. Es decir, la decisión impugnada exhibe los fundamentos justificativos en los cuáles esta alta corte se apoyó, de forma clara y precisa, para emitir su fallo, sustentando dichas consideraciones en premisas lógicas y la base legal aplicable al caso de la especie.*

*3. Manifiesta los argumentos pertinentes y suficientes para determinar adecuadamente el fundamento de la decisión. Al dictar la referida Sentencia núm. 1460/2021, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia formuló consideraciones jurídicamente correctas, efectuando un breve y preciso análisis justificativo de la decisión que emite.*

*4. Evita la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que limiten el ejercicio de la acción. Este colegiado ha comprobado que, en su desarrollo, la sentencia impugnada no ha sido plagada de enunciaciones genéricas de principios y normas. Muy por el contrario, la Suprema Corte de Justicia se ciñe a sustentar la desestimación de cada medio de casación exponiendo claramente la aplicación de los razonamientos jurídicos y la normativa pertinente directamente al caso de la especie.*

*5. Asegura que la fundamentación de su fallo cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional. Este requerimiento de legitimación de las sentencias fue, asimismo, reiterado por esta sede constitucional mediante la Sentencia TC/0440/16, en los siguientes términos: Consideramos que si bien es cierto que forma parte de las atribuciones propias de cada tribunal admitir o declarar inadmisibles, así como rechazar o acoger una determinada demanda, instancia o*

*recurso, cada una de estas decisiones debe estar amplia y debidamente motivada, no dejando en la oscuridad los motivos y razonamientos jurídicos que le llevaron a tomar su decisión. Habiendo comprobado que la especie trata de una decisión que contiene la enunciación de los medios de casación planteados, así como los principios y reglas jurídicas aplicables al caso, concluimos que la Primera Sala de Suprema Corte de Justicia ha satisfecho, igualmente, este quinto y último requerimiento, actuando de manera legítima, al emitir un fallo conforme a derecho, debidamente motivado y sustentado en razonamientos y consideraciones jurídicamente correctas.*

*Tras verificar que el recurrido Fallo núm. 1460/2021, satisfice los lineamientos del aludido test de la debida motivación, se impone concluir que, en la especie, no se configura el quebrantamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia del precedente establecido en la Sentencia TC/0009/13. De igual manera, resulta evidente la inexistencia de violación alguna del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en el presente caso, puesto que hemos comprobado que la alta corte emitió un dictamen con las motivaciones necesarias y suficientes para justificar su decisión. Por estos motivos, esta sede constitucional estima procedente rechazar el recurso de revisión de decisión jurisdiccional interpuesto por la sociedad recurrente Corporación 70208, S.R.L., así como confirmar la recurrida Sentencia núm. 1460/2021.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión y demandante en suspensión de ejecución de sentencia**

La parte recurrente, Corporación 70208, S.R.L., solicita al Tribunal Constitucional, de manera cautelar, ordenar la suspensión provisional de la Sentencia TC/0329/23, dictada por este colegiado el cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023), hasta tanto se pronuncie respecto de la presente solicitud de revisión de sentencia. De manera principal, pide el acogimiento de la referida solicitud de revisión y la nulidad de la impugnada Sentencia TC/0329/23, a fin de disponer la remisión del expediente a la Suprema Corte de Justicia para que conozca nuevamente del recurso de casación por ella interpuesto contra la Sentencia civil núm. 449-2019-SEEN-00157, expedida por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís el diecinueve (19) de agosto de dos mil diecinueve (2019), en estricta observancia del derecho a la debida motivación.

Como fundamento de dichas pretensiones, la sociedad recurrente aduce, esencialmente, en su instancia los alegatos transcritos a continuación:

*La presente instancia tiene como fin que este supremo intérprete constitucional proceda revisar su autoprecedente. Ya esto ha sido efectuado por esta alta judicatura. Inicialmente, este TC entendía, que solo podía subsanar faltas o errores materiales.*



*Entre estas se destaca la núm. TC/0003/19.*

*La repetida resolución constituye el primer precedente de corrección de error material mediante el cual esta judicatura reconoce la posibilidad de rectificar el contenido de su propio fallo más allá de lo meramente formal, numérico o tipográfico, reconociendo que un error material de su fallo puede proyectarse también en el contenido jurídico del fallo. Pero más aún, mediante resolución núm. TC/0239/20, ya este TC ha tenido que ir sobre sus propias decisiones, pues en la repetida resolución fue anulado el fallo TC/0028/20.*

*En el presente caso, la sentencia cuya anulación se pretende encaja plenamente en el precedente TC/0239/20, primer precedente de auto anulación de sentencia del TC, la cual se justificó en la incongruencia material, y en la «ostensible, probada, significativa y trascendental» contradicción motiva.*

*Se explicó en dicho fallo que, analizando la referida decisión constatamos que en ella se ha deslizado —por demás involuntariamente— un error de orden sustancial que suscita una incongruencia entre los motivos que la sustentan o ratio decidendi— y su parte dispositiva o decisum—, específicamente en su ordinal segundo, comprometiendo su validez y legitimidad.*

*El gran iuspublicista venezolano Allan Brewer-Carias ha explicado que la Corte Constitucional de*

*Colombia viene sosteniendo que las decisiones judiciales, al ser una clara manifestación del poder de administrar justicia y en mayor grado de la actividad del Estado, deben contar con mecanismos judiciales del control, en aquellos casos excepcionales en que se contradigan los postulados propios del derecho al debido proceso, por lo cual la declaratoria de nulidad de sentencia constituye una medida especialísima que solo se justifica ante ...situaciones jurídicas especialísimas y excepcionales [...] cuando los fundamentos expuestos por quien la alega muestran, de manera indudable y cierta, que las reglas procesales aplicables a los procesos constitucionales [...] han sido quebrantadas, con notoria y flagrante vulneración del debido proceso, no siendo suficiente que las situaciones jurídicas sean especiales y excepcionales, sino que se requiere que la trasgresión procesal evidenciada sea ...significativa y trascendental, en cuanto a la decisión adoptada, es decir, debe tener unas repercusiones sustanciales, para que la petición de nulidad pueda prosperar.*

*Otro ejemplo del derecho constitucional comparado lo encontramos en el Tribunal Constitucional de Perú, el cual al igual que la Corte Constitucional de Colombia, ha entendido que el principio de intangibilidad de las sentencias no es infranqueable ni absoluto. Al respecto ha desarrollado esta alta corte, como causales de inexistencia o nulidad de la decisión previamente dictada por el tribunal constitucional de esta nación, los siguientes supuestos excepcionales:*

(a) Cuando existan vicios graves de procedimiento, en relación con: el cumplimiento de las formalidades necesarias y constitutivas de una resolución válida (a.1) y con vicios en el procedimiento seguido en esta sede que afecten de modo manifiesto el derecho de defensa (a.2).

(b) Cuando existan vicios o errores graves de motivación, los cuales, por ejemplo, pueden estar referidos a: vicios o errores graves de conocimiento probatorio (b.1); vicios o errores graves de coherencia narrativa, consistencia normativa o congruencia con el objeto de discusión (b.2); y errores de mandato, en caso se dispongan mandatos imposibles de ser cumplidos, que trasgredan competencias constitucional o legalmente estatuidas, destinados a sujetos que no intervinieron en el proceso, etc. (b.3).

(c) Cuando existan vicios sustantivos contra el orden jurídico constitucional (en sentido lato), en alusión a, por ejemplo: resoluciones emitidas contraviniendo arbitrariamente precedentes constitucionales (c.1); incuestionable doctrina jurisprudencial de este Tribunal (c.2); o cuando se trasgreda de modo manifiesto e injustificado bienes, competencias o atribuciones reconocidos constitucionalmente (c.3).

*Aspectos de derecho y presupuestos jurídicos para el acogimiento del presente recurso*

*La sentencia atacada confirmó vicios de nulidad que padecía la sentencia*

*que rechazó el recurso de casación interpuesto por la hoy también impecante, y la misma adolece de forma grave de un vicio motivacional. En el fallo inicialmente recurrido el mismo se verifica en los numerales 12) y 13) de esta decisión, que es donde de forma sucinta y exageradamente breve la SCJ motiva el fallo dictado. [...]*

*Es decir, sin una debida motivación, que responda de forma suficiente y razonada lo invocado por quien impugna, se vacía de contenido el debido proceso y la tutela judicial efectiva. Justamente esto es lo que sucede en el caso de marras.*

*¿Y que hizo este Tribunal Constitucional? Pues avaló un fallo en el que no se responden, EN DERECHO, las invocaciones efectuadas. De hecho, solo basta leer los votos disidentes del honorable juez presidente del Tribunal Constitucional así como del honorable magistrado José Alejandro Ayuso, cuya sapiencia y correcta observancia de nuestro ordenamiento —tanto de manera general como en el caso de marras— deben servir de faro de luz que oriente la aplicación de los textos legales en la situación a ser juzgada. [...]*

*Nos preguntamos, ¿Y es que el art. 1134 del Código Civil dominicano fue derogado? ¿O se encuentra aún vigente el texto que dispone que Las convenciones legalmente formadas tienen fuerza de ley para aquellos que las han hecho. Al parecer, en el caso de marras dicho artículo no aplica, y una de las partes, en este caso,*

*Corporación 70802, debe cumplir con las cláusulas pese al incumplimiento de su contraparte. Para suerte del Estado de Derecho, contamos con un TC que puede subsanar las inobservancias tanto de jueces inferiores como de sus propias decisiones, que es lo que entendemos sucedió en el caso de la especie.*

*Al tenor de todo lo anterior, debemos subrayar que un análisis del Memorial de Casación presentado a la SCJ permite visualizar de forma clara a lo que nos referimos, pues allí fueron presentados como medios de casación la Falta de Base Legal y Violación a la Ley, en el sentido de que, ...la Corte a -qua al realizar la exposición sumaria de los puntos de hecho omite por completo que CORPORACIÓN 70208 SRL., no obstante, la señora Ubavka Rebecca MacDonald haber declarado realizar la transferencia número 334150000909805 en fecha 13 de noviembre del 2012, NUNCA recibió la totalidad de la suma pactada para la concretización de la promesa de venta. De hecho [...] la transferencia fue realizada por un tercero ajeno a la transacción motivo por el cual, y segundo, por un monto inferior al pactado en la promesa de venta.*

*Si bien de forma tangencial la SCJ se refiere a algunos de los puntos antes indicados, ni la Corte a quo ni la SCJ dan respuesta a en base a que disposición de nuestro ordenamiento jurídico un contrato sinalagmático —que es ley entre las partes—, puede surtir efectos si una de las dos partes*

*no cumple con la obligación que le corresponde de forma cabal y plena. Y es que, si bien lo aún adeudado por la parte recurrida puede ser considerado ínfimo o poco trascendente, su no cumplimiento hace que la otra parte no sea vea obligado a responder a la obligación que como contraprestación le corresponde. A tales efectos, la propia SCJ reconoce en su fallo que la parte recurrida no ha cumplido con su obligación, pero aún así da aquiescencia y confirma el fallo en contra de la exponente, esto sin dar respuesta a la falta de base legal que justifique que una de las partes de un contrato pueda incumplir una cláusula del pacto, y aún así pretenda obtener los beneficios y obligar a la contraparte del pacto.*

*Incurrir también en falta de motivación la SCJ al no responder en torno a la desnaturalización de los hechos, probada y sustentada que invocó la recurrente en sede de casación. [...]*

*Es decir, la SCJ avaló y dio aquiescencia a la falta de respuesta de la Corte de Apelación, que en un vergonzoso ejercicio de la labor de impartir justicia no se refirió a los hechos de que: 1. El pago no fue efectuado de forma completa y cabal (esto se comprueba en el propio fallo recurrido), y 2. Que la parte recurrente hizo entrega formal del inmueble cuya entrega nueva vez se ordena (esto se puede comprobar de los medios probatorios que reposan en el expediente). La falta de motivación respecto a tales argumentaciones de por si son vicios de nulidad plena del fallo recurrido.*

*Este TC ha adoptado el test de la debida motivación como herramienta para racionalizar y verificar si los fallos atacados cumplen o no con el derecho fundamental al apropiado sustento argumentativo de los fallos, que permitan legitimar los mismos frente a los justiciables. Ya hemos demostrado los vicios de nulidad en que ha incurrido el fallo de marras, utilizaremos el test de la motivación para hacer más evidente lo ya demostrado. [...]*

*En cuanto al punto a), desarrollar de forma sistémica los medios en que se fundamenta la decisión, la SCJ no cumple con tal presupuesto. No se consigna en base a que disposición legal puede una de las partes incumplir una cláusula contractual y pretender obtener el cumplimiento y ejecución del contrato. De ser así, cualquier ciudadano podría cumplir parcialmente los contratos y pretender, como contraparte, obtener la contraprestación de la obligación que le beneficia. Según el art. 1135 del Código Civil, Art. Las convenciones obligan [...] a lo que se expresa en ellas.... Pero la SCJ pretende que una de las dos partes pueda incumplir las obligaciones contractuales en franca violación al pacto entre las partes y al propio Código Civil.*

*La SCJ, al inobservar el incumplimiento contractual, también incumple el literal b del test de la motivación, no hay forma alguna de exponer como se produce la valoración de los hechos —incumplimiento contractual— sin subsumir el mismo al*

*ordenamiento civil dominicano, en particular, al art. 1135 del código Civil. La SCJ tomó una decisión contra ius, pues ... toda norma legal dimanada del Congreso Nacional como representante del pueblo y, por ende, depositario de la soberanía popular, se encuentra revestida de una presunción de constitucionalidad hasta tanto la misma sea anulada o declarada inaplicable por el Tribunal Constitucional, en caso de un control concentrado, o por los tribunales judiciales, en caso de un control difuso de constitucionalidad. (TC/0039/15). Es decir, solo en caso de declaratoria de inconstitucionalidad la SCJ puede inaplicar una norma. Sin embargo, por cuenta propia decidió inobservar nuestro ordenamiento.*

*Esto también provoca de forma directa que el fallo no pueda legitimar la actuación del Tribunal, y todo esto debido a la falta clara y palmaria de fundamentación de sus consideraciones.*

*En consecuencia, por la sentencia impugnada incurrir en la falta de motivación y con ello violentar el derecho al debido proceso consignado en el artículo 69 de nuestra Constitución y trasgredir el precedente TC/0009/13, la sentencia impugnada tiene que ser anulada.*

#### **OTROS ASPECTOS DE DERECHO QUE JUSTIFICAN ANULACIÓN**

*La parte que hoy demanda en nulidad justificó que el cumplimiento de lo ordenado resulta imposible y carente de objeto: ya el inmueble cuya entrega*

*se dispone hace años se encuentra en dominio de la contraparte. Así lo demuestra el acto de comprobación de lugar y las fotografías que lo acompañan.*

*Siendo un fallo sin objeto, su nulidad se impone de pleno derecho, y es que como se ha explicado en el precedente TC/0730/18 como en tantos otros La falta de objeto tiene como característica esencial que el recurso no surtiría ningún efecto, por haber desaparecido la causa que da origen al mismo, es decir, carecería de sentido que el Tribunal lo conozca.... Siendo así las cosas, lo procedente es acoger la presente solicitud de corrección y pasar a evaluar si existe un objeto cierto cuyo fin se pretenda con lo ordenado en los fallos atacados y erróneamente confirmados por este TC.*

*Finalmente y no menos importante, los exponentes han intentado de disímiles y variadas maneras hacer entrega de los títulos de propiedad a la contraparte, quienes como estrategia procesal se niegan a recibir los mismos. Por tanto, se procede a hacer formal depósito ante este TC para que, sirviendo como albacea de los mismos haga formal trámite de entrega a la contraparte, con lo que nueva vez que la disposición formal de CORPORACIÓN ya se ha materializado en los hechos con la entrega de la propiedad desde el 2013, y los intentos infructuosos de entrega de títulos, pese al no pago completo de la obligación contractual por parte de la contraparte.*

**SOBRE LA DEMANDA EN  
SUSPENSIÓN DEL FALLO  
TC/0326/23 [...].**

*a) El daño irreparable [...]*

*El fallo cuya suspensión pretendemos, decidió rechazar el recurso de interpuesto por Corporación 70208, decisión que pone fin al proceso de demanda en ejecución de contrato, entrega de la cosa, desalojo y reparación de daños y perjuicios, iniciada por Dinah Lynn Medfor y Dennis Squires contra la actual recurrente. Este pone en riesgo de ejecución no solo los bienes y el patrimonio de la impetrante que es el patrimonio y vivienda familiar de los gerentes de la compañía.*

*Este Tribunal ha comprendido que en principio no procede la suspensión de sentencia cuando se trate de condenaciones económicas, pero ha hecho una trascendental distinción: ...con respecto a las sentencias que afectan a bienes o derechos del recurrente de imposible o muy difícil restitución a su estado anterior, procedería, excepcionalmente, acordar la suspensión. (TC/0243/14) Esto es lo que sucede en el caso de marras, de continuarse con la impropia ejecución contra el patrimonio de los gerentes de la Sociedad Condenada, los mismos verían su patrimonio irremediamente afectado, y como veremos, el fallo de marras se encuentra viciado y posteriormente será anulado por este propio Tribunal.*

*Mas aún, este TC ha sido enfático explicando que en casos como estos ...no nos encontramos frente a un caso puramente económico, sino más bien de un desalojo a una vivienda familiar y a todo su patrimonio, lo*

*que acarrearía graves daños criterio establecido por este tribunal en la Sentencia TC/0250/13, ratificado en las sentencias TC/0125/14, TC/0097/12, TC/0063/13 y TC/0098/13....*

*Este es el criterio que aplica al caso de marras: se comprueba la presencia de un daño irreparable a los derechos de los impetrantes, se les está ejecutando su patrimonio y vivienda familiar, y esto acarrearía no daños económicos, sino daños personales irreparables que vulnerarían su dignidad humana, la de sus hijos y dependientes, con un fallo que habrá de ser anulado.*

*B) La apariencia de buen derecho o fumus boni iuris*

*Aunque ya demostramos de forma irrefutable como las pretensiones de la exponente cumplen plena y ventajosamente con el requisito daño irreparable o periculum in mora, la presencia del mismo no basta para que el órgano jurisdiccional pueda acordar la medida cautelar solicitada. Es necesario, además, que la pretensión goce de la apariencia de buen derecho, en otras palabras, que parezca fundada en pretensiones serias y fundadas, o lo que es lo mismo, que sin prejuzgar el fondo el juez valore superficialmente la juridicidad de que plantea el caso.*

*Como se puede comprobar, se cumple en el presente caso con la apariencia de buen derecho que ha fijado este TC se requiere para el acogimiento de la demanda en suspensión. [...]*

*c) No afectación de los derechos de un tercero*

*El tercero incumplidor contractual e impropriamente beneficiario del fallo de marras se encuentra disfrutando del bien litigioso, nunca se le ha impedido su disfrute ni se le ha desalojado del mismo. La presente litis solo se sustenta en la persecución de obtener un beneficio económico adicional a lo ya obtenido. Esto se comprueba en el acto núm. 110/2021 anexo, de fecha 14 de abril de 2021, pues en este el propio recurrido afirma, en el penúltimo literal de la pág. 2 que, ATENDIDO: Que mi requeriente el señor DENNIS SQUIRES viene al país en el mes de enero del presente año Dos mil Veintiuno (2021), viviendo en su Villa hasta el día de hoy....*

*Otras afirmaciones que demuestran que el demandado en suspensión viene disfrutando de su inmueble se encuentran establecidas en el referido acto. Este nunca ha dejado de disfrutar de su inmueble. Por lo tanto, sus derechos no han sido ni serían afectados por la suspensión del fallo.*

*Es innegable: el demandado en suspensión viene disfrutando su bien de forma pacífica e ininterrumpida [sic], suspender la ejecución del fallo atacado en nada le vulneraría en lo más mínimo sus derechos.*

## **5. Hechos y argumentos jurídicos de las partes recurridas en revisión y demandadas en suspensión de ejecución de sentencia**

Las partes recurridas, señores Dinah Lynn Medford y Dennis Squires, depositaron su escrito de defensa en la

secretaría general del Tribunal Constitucional el primero (1ero.) de agosto de dos mil veintitrés (2023). Mediante dicha instancia, los indicados señores solicitan al Tribunal Constitucional ratificar la recurrida Sentencia TC/0329/23, aduciendo los argumentos transcritos a continuación:

*RESULTA: A que la Corporación 70208, S.R.L., a través de sus abogados apoderados, mediante instancia deposita en fecha Doce (12) de Junio del presente año 2023, solicita al Tribunal Constitucional la Revisión de Sentencia Constitucional, Corrección de Error Material y/o Anulación de Sentencia, así como también la Suspensión de Sentencia Constitucional, alegando en síntesis, que el tribunal avaló un fallo en que no se responde en derecho las invocaciones efectuadas, entre otros argumentos.*

*RESULTA: A que tomando en cuenta las consideraciones plasmadas en la Sentencia marcada con el No. TC/0329/23 la nueva petición de la parte impetrante resulta ser COSA JUZGADA, por tanto, la misma deviene en inadmisibile.*

*RESULTA: Que el artículo 31 de la Ley 137-11 establece que: las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*

*RESULTA: A que conforme a nuestro ordenamiento jurídico, las sentencias dictadas por el Tribunal*

*Constitucional no son recurribles y menos anulable por el mismo órgano que la emitió; en el entendido de que este tribunal no es otro grado de apelación en contra de una sentencia objeto de revisión y mucho menos de su propia decisión.*

## **6. Pruebas documentales**

Entre los documentos depositados en el trámite del presente recurso de revisión de sentencia del Tribunal Constitucional y solicitud de suspensión de ejecución de sentencia figuran, principalmente, los siguientes:

1. Instancia relativa al recurso de revisión y a la demanda en suspensión de ejecución de sentencia interpuestos por la sociedad comercial Corporación 70208, S.R.L., contra la Sentencia TC/0329/23, dictada por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023), depositada en la secretaría general de este colegio, el día doce (12) del mismo mes y año.
2. Copia fotostática de la Sentencia TC/0329/23, dictada por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023).
3. Escrito de defensa depositado por los recurridos, señores Dinah Lynn Medford y Dennis Squires, en la secretaría general del Tribunal Constitucional el primero (1ero.) de agosto de dos mil veintitrés (2023).
4. Acto núm. 500/2023, instrumentado por la ministerial Damaris Rojas

Cabral<sup>4</sup> el veintiocho (28) de junio de dos mil veintitrés (2023), a requerimiento de los recurridos, señores Dinah Lynn Medford y Dennis Squires, mediante el cual le notificaron el indicado escrito de defensa a la sociedad recurrente, Corporación 70208, S.R.L.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 7. Síntesis del conflicto

Mediante la Sentencia TC/0329/23, del cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023), el Tribunal Constitucional dominicano dictaminó el rechazo del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por Corporación 70208, S.R.L., contra la Sentencia núm. 1460/2021, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veintiséis (26) de mayo de dos mil veintiuno (2021). Este último fallo dispuso, a su vez, el rechazo del recurso de casación igualmente interpuesto por la aludida entidad comercial contra la Sentencia núm. 449-2019-SSEN-00157, expedida por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís el diecinueve (19) de agosto de dos mil nueve (2019).

De modo que la Sentencia TC/0329/23, emitida por esta sede constitucional mantuvo en vigor la referida Sentencia de alzada núm. 449-2019-SSEN-00157,

mediante la cual la indicada corte de apelación dispuso una serie de medidas más abajo enunciadas contra la Corporación 70208, S.R.L.<sup>5</sup> En desacuerdo con el fallo obtenido en sede

---

5 Dichas medidas fueron las siguientes: la revocación de la Sentencia de primer grado núm. 454-2017-SSEN-00050, dictada por la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez el veintiséis (26) de enero de dos mil diecisiete (2017); la ejecución y el cumplimiento del contrato celebrado entre las partes en litis el veinticinco (25) de octubre de dos mil doce (2012); la instrumentación y entrega inmediata por parte de Corporación 70208, S.R.L. del contrato de venta definitivo y del inmueble, junto con los muebles, equipos, maquinarias y mercancías enunciadas en el contrato de promesa de venta de inmueble y acuerdo bajo firma privada de veinticinco (25) de octubre de dos mil doce (2012); el desalojo de Corporación 70208, S.R.L. y de cualquier persona que se encuentre ocupando el inmueble objeto de la presente litis (Villa D con modificaciones, dentro de los Cabos Residencial, solares 6, 7, 30 y 31 manzana MN, amparado en el oficio de aprobación núm. 661201102814, del distrito catastral núm. 3 del municipio Cabrera, con una extensión superficial de 1,501.22 metros cuadrados, amparados en los certificados de títulos núm. 410751568616, 41075156911, 410751568430 y 410751567425); el rechazo del pedimento de indemnización requerido por la demandante original por la suma de diez millones de pesos dominicanos con 00/100 (\$10,000,000.00); la condena de la Corporación 70208, S.R.L. al pago del 0.3% x 1000 del valor total de la venta por cada día de retraso en la entrega de la casa a partir del treinta (30) de junio de dos mil trece (2013), por aplicación de la cláusula penal convenida en el párrafo del artículo tercero del contrato de veinticinco (25) de octubre de dos mil doce (2012); la condena de la Corporación 70208, S.R.L. al pago de una astreinte de cinco mil pesos dominicanos con 00/100 (\$5,000.00), por cada día de retardo en la ejecución de la sentencia, a partir de su notificación; el rechazo de la demanda en ejecución de contrato, entrega de la cosa, desalojo de inmueble y daños y perjuicios respecto a la entidad Perfectsea Group Development, S.A. y las señoras Lenka Remenyiova y Lenka Issabelle Novak; el rechazo de la solicitud de ejecución provisional de la sentencia; y, finalmente, la condena de la Corporación 70208, S.R.L. al pago de las costas del procedimiento.

---

4 Alguacil de estrados del Juzgado de Paz del municipio Cabrera.



constitucional, la sociedad comercial Corporación 70208, S.R.L. interpuso ante este colegiado el recurso de revisión y la solicitud de suspensión de ejecución contra la citada Sentencia TC/0329/23, que actualmente nos ocupan. Dicha empresa aduce en su recurso que, al rechazar el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional por ella interpuesto contra la Sentencia de casación núm. 1460/2021, el Tribunal Constitucional quebrantó su derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, al tiempo de incurrir en una inobservancia del precedente TC/0009/13.

### **8. Inexistencia jurídica del recurso de revisión contra las decisiones jurisdiccionales del Tribunal Constitucional**

El Tribunal Constitucional estima procedente declarar la inexistencia jurídica del recurso de revisión de la especie, en atención a los siguientes razonamientos:

a. Conforme hemos expuesto anteriormente, en la especie, este colegiado ha sido apoderado de un recurso de revisión contra una de sus propias sentencias, específicamente la Sentencia TC/0329/23, de cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023). Sin embargo, advertimos que esta acción recursiva contraviene lo contemplado por el art. 184 de la Constitución de la República, cuyo texto reza de la siguiente manera:

*Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los*

*derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria.*<sup>6</sup>

*En este mismo sentido se pronunció el legislador dominicano, disponiendo en el art. 31 de la Ley núm. 137-11 que [l]as decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*<sup>7</sup>

b. La irrevocabilidad y vinculatoriedad del precedente constitucional para todos los poderes y órganos del Estado ha sido abordado por este colegiado en múltiples ocasiones; entre ellas, se destaca la TC/0158/13, mediante la cual se desarrolló el concepto de la cosa juzgada constitucional.<sup>8</sup> Los textos transcri-

<sup>6</sup> Subrayado nuestro.

<sup>7</sup> Subrayado nuestro.

<sup>8</sup> En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional expuso lo transcrito a continuación: [...] *por el carácter irrevocable e incontrovertido de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales orientadas a resguardar la supremacía y el orden constitucional, así como la protección efectiva de los derechos fundamentales, la presunción de verdad jurídica que se deriva de la condición de cosa juzgada, no solo atañe a las partes procesales, sino a todas las personas públicas y privadas por la vinculatoriedad erga omnes de los fallos del Tribunal. Dichos fallos no pueden ser impugnados ante ningún otro órgano del Estado dominicano, de conformidad con las disposiciones del artículo 184 de la Constitución de la República. Este criterio, respecto de la cosa juzgada constitucional, es asumido también por la jurisprudencia constitucional comparada: Las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional*

tos más arriba, así como el precedente anteriormente citado, evidencian claramente la prohibición normativa que se encuentra taxativamente consagrada en nuestro ordenamiento jurídico respecto a la imposibilidad de este órgano de revisar sus propias decisiones con el propósito de confirmarlas, anularlas, revocarlas o modificarlas, so pena de vulnerar dichas disposiciones.<sup>9</sup> En este sentido, observamos que la competencia del Tribunal Constitucional fue delimitada tanto por el art. 185 de nuestra Carta Sustantiva,<sup>10</sup> como

---

*en ejercicio del control de constitucionalidad tienen fuerza de cosa juzgada constitucional, lo cual, como se ha señalado por la jurisprudencia, implica que las decisiones judiciales adoptadas por la Corporación en cumplimiento de su misión de asegurar la integridad y la supremacía de la Carta, adquieren un carácter definitivo, incontrovertible e inmutable, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y dilucidados en procesos anteriores, no resulta admisible replantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento de fondo. La cosa juzgada constitucional, además de salvaguardar la supremacía normativa de la Constitución, garantiza la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, puesto que a través de ella, el organismo de control constitucional queda obligado a ser consistente con las decisiones que adopta previamente, impidiendo que casos iguales o semejantes sean estudiados y resueltos por el mismo juez en oportunidad diferente y de manera distinta. (Sentencia C-966/12 de fecha 21 de noviembre del 2012 de la Corte Constitucional de Colombia).*

9 Véase Sentencia TC/0361/17.

10 Artículo 185 de la Constitución: *Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.*

por los arts. 53<sup>11</sup> y 94<sup>12</sup> de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

c. Tal como puede apreciarse de las disposiciones precedentemente citadas, la facultad de revisar sus propias decisiones resulta totalmente ajena al catálogo de atribuciones competenciales que le fueron reconocidas taxativamente al Tribunal Constitucional. Ante supuestos análogos al presente, este colegiado, tomando en consideración la denominada *teoría civil del acto inexistente*, dictaminó en la Sentencia TC/0521/16 que, en esos casos, el *recurso de revisión debe ser considerado como un recurso jurídicamente inexistente, por no estar configurado entre los procedimientos constitucionales que el artículo 184 de la Constitución atribuye a este tribunal, ni en las facultades que le confiere su ley orgánica* [subrayado nuestro].<sup>13</sup>

---

11 Artículo 53 de la Ley núm. 137-11: *Revisión Constitucional de Decisiones Jurisdiccionales. El Tribunal Constitucional tendrá la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de proclamación y entrada en vigencia de la Constitución [...].*

12 Artículo 94 de la Ley núm. 137-11: *Recursos. Todas las sentencias emitidas por el juez de amparo pueden ser recurridas en revisión por ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones establecidas en esta ley.*

13 A continuación, los párrafos fundamentales de la citada sentencia TC/0521/16: a) *La Teoría del acto inexistente nace en la doctrina francesa clásica, como un remedio procesal en el marco del derecho civil, para definir aquellos actos que adolecen de los elementos constitutivos esenciales o que no han sido acompañados de las solemnidades indispensables para darle una existencia jurídica conforme al espíritu del derecho positivo, lo que impide su configuración;*

d. En la especie, observamos que, con su acción recursiva, la sociedad comercial Corporación 70208, S.R.L. demanda al Tribunal Constitucional declarar la nulidad de la impugnada Sentencia TC/0329/13, alegando que esta decisión confirmó un fallo carente de debida

---

*por tanto, son actos que no surten ningún efecto jurídico. El pronunciamiento de la inexistencia constituye una sanción mayor a la pronunciada por la nulidad absoluta, que está reservada para actos existentes, pero afectados de vicios. b) En la actualidad la figura de la inexistencia del acto jurídico ha experimentado un desarrollo progresivo que la ha proyectado a otras ramas del derecho, expandiéndose al ámbito del derecho administrativo y a la esfera procesal. En virtud de la máxima jurídica nadie puede hacerse justicia por sí mismo, la inexistencia debe ser pronunciada mediante decisión judicial; tal es el caso de fallos rendidos por la Suprema Corte de Justicia, que al examinar decisiones emanadas de tribunales ordinarios, las ha considerado inexistentes por contener un manifiesto déficit motivacional que las convierte indefectiblemente en actos inexistentes. (Cfr. sentencia Sala Civil y Comercial, del 10 de octubre de 2012, pág. 12). [...] d) El Tribunal Constitucional, el tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), en su Sentencia TC/0046/12, pronunció la inexistencia jurídica del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, al valorar como una falta procesal grave de un abogado la interposición de dicho recurso en nombre de un recurrente fallecido un año y cuatro meses antes de la interposición del mismo, y cuyo poder de representación carecía de su firma. En tal caso, el Tribunal consideró que la violación procesal en la que se incurrió era gravísima y en consecuencia, debe declarar la inexistencia del recurso que nos ocupa y no la nulidad, ya que esta última sanción debe ser reservada para los casos en que la irregularidad sea menos grave. Si bien el supuesto fáctico decidido mediante la referida sentencia es distinto al que nos ocupa, lo relevante es señalar que este tribunal ya interpretó que procede pronunciar la inexistencia jurídica de un recurso en lugar de la nulidad, cuando el recurso carece de un elemento esencial para su viabilidad. e) En consecuencia, este tribunal estima que el presente recurso de revisión debe ser considerado como un recurso jurídicamente inexistente, por no estar configurado entre los procedimientos constitucionales que el artículo 184 de la Constitución atribuye a este tribunal, ni en las facultades que le confiere su ley orgánica.*

motivación. Para sustentar su imputación, reiteró los mismos vicios planteados mediante su inicial recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, sometiendo el fallo obtenido en casación al test de debida motivación establecido en nuestra Sentencia TC/0009/13 para identificar los parámetros que, a su juicio, fueron insatisfechos.

e. En su instancia, dicha sociedad comercial aduce, además, que el presente supuesto *encaja plenamente* en el criterio adoptado por la Sentencia TC/0239/20, indicando que dicho fallo constituye el primer precedente de corrección de error material mediante el cual este colegiado *reconoce la posibilidad de rectificar el contenido de su propio fallo más allá de lo meramente formal, numérico o tipográfico, reconociendo que un error material de su fallo puede proyectarse también en el contenido jurídico del fallo*. Sin embargo, esta afirmación carece de validez, dado que la petición formulada por Corporación 70208, S.R.L. no radica en una incongruencia material, sino en que la aludida sociedad no comparte el razonamiento empleado por esta corte constitucional al fallar su recurso de revisión constitucional.

f. Por consiguiente, al verificarse la carencia de viabilidad del recurso de la especie en nuestro ordenamiento, este colegiado estima procedente declarar su inexistencia jurídica, en observancia de los precedentes constitucionales dictados en la materia.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> En este sentido, véanse las sentencias TC/0521/16, TC/0290/17, TC/0361/17, TC/0690/17, TC/0401/18 y TC/0629/19.

La adopción de esta sanción se corresponde con la gravedad que implica la falta de configuración constitucional o legal en el sistema normativo dominicano. De igual manera, con base en lo anterior, el Tribunal Constitucional entiende pertinente declarar la inadmisibilidad de la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia formulada concomitantemente por la sociedad comercial Corporación 70208, S.R.L., por encontrarse indisolublemente ligada a la suerte del recurso con el cual coexiste. Esta medida se adopta sin necesidad de incluirla en el dispositivo de la presente decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; y José Alejandro Vargas Guerrero, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado conjunto de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega y Miguel Valera Montero. Constan en acta los votos disidentes de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos y Domingo Gil, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

## DECIDE:

**PRIMERO: DECLARAR** jurídicamente inexistente el recurso de revisión de sentencia interpuesto por la sociedad comercial Corporación 70208, S.R.L., contra la Sentencia TC/0329/23, dictada por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023).

**SEGUNDO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Corporación 70208, S.R.L.; y a las partes recurridas, señores Dennis Squires y Dinah Lynn Medford, Lenka Isabelle Novak y la sociedad comercial Perfectsea Group Development, S.A.

**TERCERO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**CUARTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto, en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza;

Miguel Valera Montero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

**VOTO SALVADO CONJUNTO DE LOS  
MAGISTRADOS RAFAEL DÍAZ  
FILPO, JOSÉ ALEJANDRO AYUSO,  
MANUEL ULISES BONNELLY Y  
MIGUEL VALERA MONTERO**

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, hacemos constar nuestro voto salvado. Pese a estar de acuerdo con la parte decisoria o resolutive, no compartimos los motivos desarrollados para fundamentar la misma. Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo que: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

2. En general, el presente voto salvado tiene como fin fijar nuestra posición respecto a la decisión mayoritaria de declarar la inexistencia jurídica del recurso, debido, esencialmente, a la supuesta “la falta de configuración consti-

tucional o legal en el sistema normativo dominicano”.

3. Contrario al criterio mayoritario, los jueces infrascriptos somos de opinión que procedía admitir en cuanto a la forma el presente recurso, al tratarse de una solicitud de *corrección de error material*, procediendo a rechazar el mismo en cuanto al fondo por no existir error material, lo cual se desprende, incluso, de lo afirmado por la mayoría en el literal e) del acápite 8, en el cual se establece lo siguiente:

*“e) En su instancia, dicha sociedad comercial aduce además que el presente supuesto «encaja plenamente» en el criterio adoptado por la Sentencia TC/0239/20, indicando que dicho fallo constituye el primer precedente de corrección de error material mediante el cual este colegiado «reconoce la posibilidad de rectificar el contenido de su propio fallo más allá de lo meramente formal, numérico o tipográfico, reconociendo que un error material de su fallo puede proyectarse también en el contenido jurídico del fallo». Sin embargo, esta afirmación carece de validez, dado que la petición formulada por Corporación 70208, S.R.L. no radica en una incongruencia material, sino en que la aludida sociedad no comparte el razonamiento empleado por esta corte constitucional al fallar su recurso de revisión constitucional.”*

Firmado: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega y Miguel Valera Montero, jueces

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, y publicada por mí, secretaria del Tribunal

Constitucional que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

(13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**Referencia:** Expediente núm. TC-04-2022-0025, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por los señores Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero (en calidad de hijos del fenecido, señor Jesús Santana Guerrero) contra la Sentencia núm. 334, dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 277 de la Constitución; 9 y 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece

## I. ANTECEDENTES

### I. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional

La Sentencia núm. 334, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016). Este fallo rechazó el recurso de casación interpuesto por las actuales recurrentes en revisión, señores Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero, contra la Sentencia núm. 17/2015, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Romana el diez (10) de febrero de dos mil quince (2015). El dispositivo de la indicada Sentencia núm. 334, reza de la manera siguiente:

*Primero: Rechaza el recurso de casación interpuesto por Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero, contra la sentencia No. 17/2015, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Romana el 10 de febrero de 2015, cuyo dispositivo aparece copiado en parte anterior del presente fallo;*

*Segundo: Condena a los recurrentes al pago de las costas;*

*Tercero: Ordena la notificación de la presente decisión a las partes.*

En el expediente no consta la notificación *íntegra* de la referida Sentencia núm. 334 a las partes recurrentes en revisión, señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes, sino solo el dispositivo de dicho fallo, notificado a los referidos recurrentes mediante un memorando emitido por la Suprema Corte de Justicia el seis (6) de junio de dos mil dieciséis (2016). La indicada Sentencia núm. 334 también fue notificada a los recurridos en revisión, la empresa Casa de los Compadres S.A. y su representante, señor Carlos Antonio Cedeño el veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016).<sup>1</sup>

## **2. Presentación del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

El presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional contra la referida Sentencia núm. 334 fue interpuesto mediante instancia depositada en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia el cinco (5) de julio de dos mil dieciséis (2016), y remitida al Tribunal Constitucional el veintidós (22) de febrero de dos mil veintidós (2022). Dicho recurso fue notificado a las partes recurridas, la empresa Casa de los Compadres, S.A. y su representante, señor Carlos An-

---

1 Dicha notificación fue efectuada mediante el Acto núm. 1297/16 instrumentado por el ministerial Luis Omar Ramos García, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de San Pedro de Macorís el veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016).

tonio Cedeño, mediante el Acto núm. 1760/2019, instrumentado por el ministerial Erijean Santana.<sup>2</sup>

En su recurso de revisión, los señores Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero, alegan vulneración a sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y debido proceso consagrados en el art. 69 de la Constitución.

## **3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

Como hemos visto, mediante la Sentencia núm. 334, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia rechazó el recurso de casación interpuesto por Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes contra la Sentencia núm. 17/2015, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Romana. La indicada alta jurisdicción fundó, esencialmente, la referida Sentencia núm. 334 en los argumentos siguientes:

*Considerando, que en el presente caso, tal y como fue constatado por la Corte a-qua, ni el inspector de trabajo u otro oficial de igual naturaleza levantó un acta de infracción o alguna intimación a la recurrida Casa Los Compadres, S.A., debidamente representada por Carlos Antonio Cedeño Hidalgo, para que diera*

---

2 Alguacil ordinario del Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia



*cumplimiento a su obligación ante la Tesorería de la Seguridad Social consistente en los pagos correspondientes a las cotizaciones de Jesús Santana Guerrero, y es que en ese sentido los ahora recurrentes Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero, Julio Alberto Santana Guerrero descendientes de Jesús Santana Guerrero, tenían a su disposición la certificación marcada con el No. 86894 expedida por la Tesorería de la Seguridad Social el 1 de julio de 2011, la cual establece de manera textual lo siguiente: Por medio de la presente hacemos contar que en los registros de la Tesorería de la Seguridad Social, para el período comprendido entre las fechas 01/junio/2003 y 01/julio/2011, el ciudadano Jesús Santana Guerrero, número de Seguridad Social (NSS) 02911863-5, cédula de identidad y electoral No. 028-0038762-9, no ha cotizado a la Seguridad Social.*

*Considerando, que en ese orden, y contrario a los razonamientos expuestos por los recurrentes Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero, sobre las violaciones incurridas en la sentencia impugnada y ante la ausencia de un proceso verbal levantado por el inspector del Ministerio de Trabajo, los razonamientos expuestos por la Corte a-qua como fundamento de su decisión para rechazar la acción recursiva de la cual se encontraba apoderada resultan cónsonos y conforme al derecho, por lo que, esta Sala nada tiene que reprochar a la misma.*

*Considerando, que en virtud de los razonamientos antes expuestos, esta Segunda Sala estima procedente rechazar los argumentos analizados y con ello el presente recurso de casación.*

#### **4. Argumentos jurídicos de los recurrentes en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

Los recurrentes en revisión, señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes solicitan en su instancia la admisión del presente recurso de revisión de decisión jurisdiccional, así como el pronunciamiento de la nulidad de la recurrida Sentencia núm. 334. Dichos recurrentes aducen, esencialmente, al respecto, los siguientes argumentos:

*Que [c]omo se puede observar la honorable corte de Justicia se ha fijado solo en el papel del ministerio de trabajo, cuando el contrato de trabajo aún está vigente, pero ha perdido de vista, de que la seguridad Social es un régimen especial de carácter universal, y por lo tanto es complementario al trabajador, en ese sentido el artículo 728 del Código de trabajo establece: Todas las materias relativas a los seguros sociales y a los accidentes de trabajo están regidas por las leyes especiales. No obstante, se dispone que la no inscripción del trabajador por parte del empleador en el Instituto Dominicano de Seguros Sociales o la falta de pago de las contribuciones correspondientes, obliga a este último a rembolsar el salario completo correspondiente a*

*la ausencia del trabajador, los gastos en que incurra por motivo de enfermedad o del accidente, o a cubrir la pensión no recibida a causa de falta del empleador.*

*Que [...] la misma suprema corte de justicia emitió la resolución 1142/2005, de fecha 27 de julio del año 2005, en la cual establece el procedimiento en los casos penal laboral, y que los mismos deben ser llevados de acuerdo a lo establecido en los artículos 354 y 358 del código procesal penal, sin que pusieran en esta resolución que dichos casos, tienen que estar supeditada a una acta de infracción levantada por un inspector de trabajo, como condición para que los tribunales admitan dicha querrela.*

*Que [...] la sentencia antes citada, no ha tomado en cuenta que al exigir el acta de infracción como requisito para interponer dicha demanda penal laboral, está violando un derecho fundamental de los querellantes, al disponer que este dependa de la voluntad de un inspector del ministerio de trabajo, toda vez que este solo tiene competencia, en las empresas privadas, no así para las empresas públicas, por lo que, estaríamos excluyendo a una parte de la población (trabajadores Públicos), del alcance del texto constitucional, al sostener; que toda persona tiene derecho a la seguridad social.*

*Que [...] existe una gran confusión en los Tribunales de la República y en la mayoría de los abogados postulantes, que al ser demandada una*

*empresa por la no Inscripción de la Seguridad Social o por el no pago del subsidio por parte de la ARLSS, en virtud de lo que establece la Ley de Seguridad Social y Reglamentos de Riesgos Laborales, sostiene que las demandas son improcedentes, en virtud de que no hay una acta de infracción levantada para tales fines, creando esto una gran confusión en los Jueces, que al desconocer el tema retrasan los procesos enviándolos a otros Tribunales.*

*Que [...] existe una contradicción manifiesta entre el art. 3 de la Ley 177-09, con el principio II del código laboral, en el sentido de que los inspectores de trabajo no tienen competencia para levantar acta de infracción en las instituciones públicas; igualmente contradice lo establecido en el art. 60 de la constitución, al sostener que la Seguridad Social es un derecho Fundamental de toda persona, y ese derecho constitucional no puede estar subordinado a la voluntad de una persona, en el caso de la especie, de un inspector de trabajo.*

## **5. Argumentos jurídicos de los recurridos en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

Los recurridos, la empresa Casa de los Compadres, S.A. y su representante, señor Carlos Antonio Cedeño, no depositaron escrito de defensa en relación con el presente recurso de revisión de decisión jurisdiccional. Esta omisión procesal tuvo lugar, a pesar de habersele notificado el indicado recurso mediante el Acto núm. 1760/2019, ins-

trumentado por el ministerial Erijean Santana.<sup>3</sup>

## 6. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República depositó su opinión respecto del presente recurso de revisión constitucional en la Sección de Trámite y Correspondencia del Consejo del Poder Judicial el dieciocho (18) de noviembre de dos mil dieciséis (2016). Dicho órgano pretende que se desestime la declaratoria de inconstitucionalidad por control difuso planteada por el recurrente, respecto a los arts. 3 (párrafos I, II y III) y 4 (párrafos I, II, III y IV) de la Ley núm. 177-09. Asimismo, procura el pronunciamiento de la nulidad de la sentencia recurrida y, en consecuencia, la remisión a la Suprema Corte de Justicia para que realice una nueva ponderación del caso. La Procuraduría General de la República fundamenta, esencialmente, sus pretensiones en los siguientes argumentos:

*Que [...] la especie se trata de un proceso iniciado por los sucesores de una persona fallecida, quien como trabajador nunca fue inscrito en la seguridad social por parte de su empleadora. En dicho sentido, se inició un proceso penal-laboral, el cual, finalmente, terminó con una absolución de la empresa empleadora en grado de apelación. Posteriormente, la Segunda Sala de la Suprema Corte*

*de Justicia ratificó dicha decisión rechazando un recurso de casación interpuesto por los sucesores.*

*Que [l]a absolución se produjo bajo el argumento de que a los fines de iniciar el proceso penal-laboral debía existir previamente un proceso verbal de constatación de infracción realizado por un inspector del Ministerio de Trabajo. Los hoy recurrentes sostienen que este criterio, bajo el cual se dio fallo a su caso y fue ratificado por la Suprema Corte de Justicia, vulnera la garantía de la tutela judicial efectiva establecida en los artículos 68 y 69 de la Constitución. Este alegato se produjo en el recurso de casación, momento procesal inmediatamente posterior a que la violación se habría producido, y además esta última no fue subsanada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia. Evidentemente, la sentencia recurrida es firme y ha sido emitido posteriormente el 26 de enero del año 2010, todo lo cual hace el recurso admisible.*

*Que [l]os recurrentes solicitan que bajo control difuso se declare la inconstitucionalidad del artículo 3, párrafos I, II y III y artículo 4, párrafos I, II, III y IV de la Ley No. 177-09, sobre amnistía a todos los empleados públicos y privados, con relación a la competencia de los inspectores de trabajo, por ser los únicos competentes para levantar acta de infracción por violaciones penales cometidas por los trabajadores, en tanto vulnera la ya mencionada garantía de la tutela judicial efectiva y al derecho a la salud y a la seguridad social.*

3 Alguacil ordinario del Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia.

*Que [1]a Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia falló sosteniendo que al establecer el artículo 439 del Código de Trabajo que son los inspectores de trabajo quienes comprueba las infracciones de las leyes o reglamentos de trabajo, los Juzgados de Paz Ordinarios están supeditados a que dichos funcionarios comprueben la existencia de la infracción previamente y que ellos exclusivamente produzcan el apoderamiento del tribunal.*

*[...] en el voto disidente de la sentencia recurrida se sostiene que, contrario a lo sostenido por el criterio mayoritario de la sentencia, es posible que la acción pública pueda ponerse en movimiento como resultado de una constitución en parte civil de la víctima ejercida ante la jurisdicción represiva, aún en ausencia del acta del inspector de trabajo. Agrega que el levantamiento de dicha acta no está prescrito a pena de nulidad y que un razonamiento contrario implicaría una violación al acceso a la justicia de las víctimas.*

*Que [...] con lo establecido en el voto disidente de la sentencia recurrida, consideramos que no puede interpretarse la facultad exclusiva de los inspectores de trabajo de levantar actas de infracciones como una facultad exclusiva para el apoderamiento del tribunal ante un proceso penal-laboral. Las labores de inspección desarrolladas por el Ministerio de Trabajo se enmarcan dentro de sus potestades administrativas y de control tendientes a asegurar el cumplimiento de la normativa laboral, pero de ninguna*

*manera ello puede suponer que, ante la existencia de hechos que pueden configurar un determinado tipo penal-laboral, la víctima se vea vedada de acudir a la tutela judicial por no haber levantado previamente el acta de infracción. Ello evidentemente supondría una vulneración directa a la garantía de la tutela judicial efectiva, la cual estaría sujeta al ejercicio de las potestades de control de la administración y, en consecuencia, a su posible inactividad. La víctima solo podría accionar judicialmente sí el Ministerio de Trabajo mostrara interés en su caso. Con ello el proceso se fundamentaría más en la cuestión objetiva del control en la aplicación de la normativa laboral que en el derecho subjetivo que una víctima tiene al acceder a la justicia y ser resarcida.*

*Que [p]or todo lo anterior entendemos que, sin declararse inconstitucionalidad de las disposiciones que establecen competencia exclusiva a los inspectores de trabajo para levantar actas de infracciones, dicha facultad no puede interpretarse en el sentido de que dichas actas de infracción son una precondition del apoderamiento del tribunal o de la configuración misma del tipo penal-laboral. Y es que como establece el voto disidente, de las propias pruebas del caso se evidencia la configuración del tipo penal sin necesidad de que existiera el acta de infracción.*

## **7. Pruebas documentales**

Entre los documentos depositados, en el trámite del presente recurso de re-

visión constitucional de decisión jurisdiccional figuran, principalmente, los siguientes:

1. Copia certificada de la Sentencia núm. 334, expedida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016).

2. Acto núm. 1297/2026, instrumentado por el ministerial Dionicio Zorrilla Nieves, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo el veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016), mediante el cual se le notifica la recurrida Sentencia núm. 334, a las partes recurridas en revisión constitucional.

3. Instancia que contiene el recurso de revisión de decisión jurisdiccional interpuesto por los señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes, depositada en el Centro de Servicio Presencial de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder Judicial el cinco (5) de julio de dos mil dieciséis (2016).

4. Acto núm. 1760/2019, instrumentado por el ministerial Erijean Santana, alguacil ordinario del Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia de La Altigracia, mediante el cual se le notificó el presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional a los recurridos, la empresa Casa de los Compadres, S.A., y a su representante, el señor Carlos Antonio Cedeño.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 8. Síntesis del conflicto

El conflicto se origina en ocasión de la demanda penal-laboral presentada por los señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes (descendientes del fenecido señor Jesús Santana Guerrero) el veinticuatro (24) de junio de dos mil once (2011), en contra de la empresa Casa Los Compadres, S.A. y los señores Carlos Antonio Cedeño Hidalgo y compartes ante el Juzgado de Paz del municipio Higüey. Posteriormente el trece (13) de julio de dos mil once (2011), el fiscalizador del tribunal apoderado del caso presentó una acusación contra de las partes demandadas, por presuntas infracciones a la Constitución y a la ley.<sup>4</sup>

Mediante la Sentencia núm. 00233/2012, del dos (2) de mayo de dos mil doce (2012), la indicada jurisdicción<sup>5</sup> declaró a los demandados no culpables de las violaciones que les fueron imputadas por el referido fiscalizador y, en consecuencia, dicho fallo dictaminó su absolución por insuficiencia de pruebas. Insatisfechos con la Sentencia núm. 00233/2012, los señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes interpusieron contra esta

4 El art. 60 constitucional, así como los arts. 113, 115, 195, 202 y 203 de la Ley núm. 87-01, sobre Seguridad Social; los arts. 317, 1382, 1383 del Código Civil, así como los arts. 52, 721, 722 y 728 del Código de Trabajo.

5 La Cámara Penal del Juzgado de Paz del Municipio de Higüey.

última un recurso de apelación ante el Juzgado de Primera Instancia de La Altagracia,<sup>6</sup> el cual, mediante la Sentencia núm. 00130-bis/2012, del veinte (20) de septiembre de dos mil doce (2012), acogió el recurso de alzada aludido y envió el expediente al Juzgado de Paz Ordinario del municipio La Otra Banda, para que conociese nueva vez el caso.

Inconformes con la Sentencia núm. 00130-bis/2012, la empresa Casa de los Compadres, S.A. y el señor Carlos Antonio Cedeño Hidalgo interpusieron un recurso de casación ante la Suprema Corte de Justicia, el cual fue declarado inadmisibile mediante la Resolución núm. 716-2013, del veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013). Por otra parte, el Juzgado de Paz del municipio La Otra Banda<sup>7</sup> expidió la Sentencia Penal-Laboral núm. 01-2013 el veinticuatro (24) de julio de dos mil trece (2013), que condenó al señor Carlos Antonio Cedeño<sup>8</sup> al cumplimiento de seis meses de prisión correccional,<sup>9</sup> así como al pago de una multa de doce salarios mínimos, por violación de diversas disposiciones legales.<sup>10</sup> La aludida Sentencia Penal-Laboral núm.

01-2013, declaró, asimismo, buena y válida la constitución en actor civil sometida por los demandantes, señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes,<sup>11</sup> y, en consecuencia, condenó a los demandados al pago conjunto y solidario de cinco millones de pesos dominicanos con 00/100 (\$5,000,000.00). El último fallo indicado<sup>12</sup> fue objeto de un recurso de alzada ante el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Altagracia, jurisdicción que dictaminó su rechazo mediante la Sentencia núm. 0004-2013, del nueve (9) de enero de dos mil catorce (2014).

La Sentencia núm. 0004-2013,<sup>13</sup> impugnada en casación, dio lugar a la emisión de la Sentencia núm. 189, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el catorce (14) de junio de dos mil catorce (2014), la cual casó la decisión recurrida y envió el asunto ante la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Romana. Esta última jurisdicción expidió, al respecto, la Sentencia núm. 17/2015, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015), mediante la cual pronunció la nulidad de la sentencia apelada y, se abocó a conocer el fondo del caso declarando a los imputados, Carlos Antonio Cedeño Hidalgo y la empresa Casa de los Compadres, S.A., no culpables de vulneración de diversas disposiciones

6 En funciones de jurisdicción de alzada.

7 Apoderado del conocimiento del caso relativo a la mencionada Sentencia No. 00130-bis/2012, como tribunal de envío

8 En su calidad de gerente de la empresa Casa Los Compadres, S.A.

9 En el Centro de Corrección y Rehabilitación de Anamuya.

10 Los arts. 115, 181, 182 y 185 de la Ley núm. 87-01, sobre Seguridad Social y el Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales

11 En sus calidades de hijos del señor Jesús Santana Guerrero.

12 La Sentencia Penal-Laboral núm. 01-2013

13 Expedida por el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Altagracia

de nuestro ordenamiento,<sup>14</sup> por insuficiencia probatoria. Asimismo, el fallo indicado dispuso el rechazo de la constitución en actor civil sometida por los demandantes originales.

Inconformes con este fallo, los señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes interpusieron un recurso de casación ante la Suprema Corte de Justicia, el cual fue rechazado mediante la Sentencia núm. 334, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016). Esta última decisión constituye el objeto del recurso de revisión de decisión jurisdiccional que actualmente nos ocupa.

## 9. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, en virtud de lo que disponen los artículos 277 constitucional; 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

## 10. Cuestión previa

Previo a referirnos a la admisibilidad y pretensiones de la revisión que nos ocupa, es necesario que este tribunal provea su criterio respecto del planteamiento de la excepción de inconstitucionalidad de naturaleza difusa

argüida por los recurrentes, señores Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero, como uno de los argumentos de revisión constitucional. Los referidos recurrentes plantean en su instancia de revisión la inconstitucionalidad de los arts. 3 y 4 de la Ley núm. 177-09,<sup>15</sup> por alegadamente vulnerar el derecho a la seguridad social consagrado en el art. 60, así como el literal 2) del art. 62 de la Constitución, concerniente al deber del Estado de garantizar la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo.

En respuesta a este planteamiento, conviene recordar que, de conformidad con los arts. 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, este Tribunal Constitucional solo está facultado para ejercer el control concentrado de la constitucionalidad que se realiza en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, no pudiendo hacerlo bajo el ejercicio del control difuso. Por tanto, el Tribunal Constitucional reitera en la especie el criterio jurisprudencial desarrollado en casos con características análogas al de la especie, en los cuales, como veremos más adelante, se ha pretendido que este colegiado ejerza el control difuso de

---

14 El art. 60 de la Constitución; los arts. 113, 115, 185 y 202 de la Ley núm. 87-01, sobre Seguridad Social; los arts. 1317, 1382 y 1383 del Código de Civil; y los arts. 52, 721, 722 y 728 del Código de Trabajo

---

15 Ley que otorga amnistía a todos los empleadores públicos y privados, sean personas físicas o morales, con atrasos u omisiones en el pago de las cotizaciones relativas a los aportes del trabajador y las contribuciones del empleador al Sistema Dominicano de Seguridad Social, que hayan estado operando durante la vigencia de la Ley núm. 87-01.

la constitucionalidad en el curso del conocimiento de un recurso de revisión constitucional. En ese contexto, se reitera en la especie que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley núm. 137-11, constituye una facultad exclusiva de los jueces del Poder Judicial y del Tribunal Superior Electoral ejercer el control difuso de la constitucionalidad en el curso del conocimiento de un proceso específico. En efecto, mediante la Sentencia TC/0177/14, esta sede constitucional sentó precedente sobre esta cuestión estableciendo que

*[...] si el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la solicitud del recurrente respecto a una nueva interpretación de los literales a) y b) del artículo 44 de la Ley No. 176-07, de manera incidental, en el marco de este recurso de revisión, estaría ejerciendo un control difuso de constitucionalidad, el cual está reservado para los jueces del Poder Judicial, de conformidad con el artículo 51 de la Ley No. 137-11 [...].*<sup>16</sup>

Por los motivos previamente expuestos, esta alta corte no se referirá al planteamiento de inconstitucionalidad anteriormente aludido. Y, en consecuencia, procederá a ponderar la admisibilidad y el fondo del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional.

<sup>16</sup> El criterio jurisprudencial previamente citado ha sido reiterado por el Tribunal Constitucional mediante las Sentencias TC/0116/16, TC/0270/16, TC/0106/17, TC/0573/18, TC/0270/19, entre otras.

## **11. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

11.1. Para determinar la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, resulta ante todo imperativo evaluar la exigencia relativa al plazo de su interposición que figura prevista en la parte *in fine* del art. 54.1 de la aludida Ley núm. 137-11. Según esta disposición, el recurso ha de interponerse en un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida en revisión. Este plazo ha sido considerado *franco y calendario* por este colegiado a partir de la Sentencia TC/0143/15, jurisprudencia que resulta aplicable al presente caso, en vista de que el recurso de revisión de la especie fue interpuesto con posterioridad al último fallo mencionado. La inobservancia de dicho plazo de treinta (30) días se encuentra sancionado con la inadmisibilidad.<sup>17</sup>

11.2. Del análisis de los documentos que figuran en el expediente, se comprueba que el dispositivo de la sentencia recurrida le fue notificado a los recurrentes, señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes, a través de un memorando emitido por la Suprema Corte de Justicia el seis (6) de junio de dos mil dieciséis (2016), el cual fue recibido por los representantes legales de las partes recurrentes en esa misma fecha. En este contexto, conviene destacar que el inicio del cóm-

<sup>17</sup> En ese sentido, véanse las Sentencias nos. TC/0194/15, TC/0247/16, TC/0753/17, entre otras.



puto del plazo para la interposición del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional comienza a correr a partir de la notificación *íntegra* del fallo impugnado en revisión constitucional.<sup>18</sup>

11.3. Según la jurisprudencia de este colegiado al respecto, se ha dispuesto que los memorandos mediante los cuales se notifican los dispositivos de las sentencias recurridas carecen de validez, toda vez que dichos documentos solo notifican una parte de la decisión, circunstancia que viola el derecho de defensa de la parte a la que se notifica. Por esta razón, el Tribunal Constitucional considera que, en la especie, el plazo legal dispuesto en el aludido art. 54.1 de la Ley núm. 137-11 no ha empezado a computarse, al no constar en el expediente notificación alguna a través de la cual se le haya notificado a los recurrentes, señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes la sentencia íntegra hoy recurrida en revisión constitucional. Con base en este motivo, este colegiado estima que el recurso de revisión de decisión jurisdiccional de la especie fue interpuesto en tiempo hábil.

11.4. El caso también corresponde al tercero de los supuestos taxativamente previstos en el art. 53 de la Ley núm. 137-11, que sujeta las revisiones constitucionales de decisiones firmes a las tres siguientes situaciones: *1. Cuando la decisión declare inaplicable*

*por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza; 2. Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional; 3. Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental [...].* Como puede observarse, las partes recurrentes basan su recurso en la tercera causal del citado art. 53.3., pues alegan vulneración a sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y debido proceso (art. 69 de la Constitución).

Al tenor de esta última disposición, el recurso procederá cuando se estimen satisfechos los siguientes requisitos

*a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma; b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación haya sido subsanada; y c) 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 el Tribunal Constitucional no podrá revisar.*

11.5. Respecto al requisito dispuesto en el art. 53.3. a), relativo a la invocación formal de la violación tan pronto se tenga conocimiento de la misma, la presunta conculcación a los derechos fundamentales invocados por los recurrentes en el presente caso se produce con la emisión de la Sentencia núm. 334,

<sup>18</sup> Siguiendo el criterio adoptado por este colegiado en las Sentencias TC/0001/18, TC/0262/18 y TC/0363/18, entre otras.

expedida por la Segunda Sala de la Suprema el cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), con motivo de la interposición de su recurso de casación contra la Sentencia núm. 17/2015, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Romana el diez (10) de febrero de dos mil quince (2015). En este tenor, dichos señores tuvieron conocimiento de las alegadas violaciones cuando les fue notificada la indicada Sentencia núm. 334, razón por la que, obviamente, no tuvieron antes la oportunidad de promover la restauración de sus derechos fundamentales mediante el recurso de revisión de decisión jurisdiccional que ocupa nuestra atención en el marco del proceso judicial de la especie. En este sentido, el Tribunal Constitucional estima que, siguiendo el criterio establecido en la Sentencia unificadora núm. TC/0123/18, se encuentra satisfecho el requisito establecido en el literal a) del mencionado art. 53.3.

11.6. De igual forma, el presente recurso de revisión constitucional satisface los requisitos establecidos en los acápi-tes b) y c) del precitado art. 53.3, puesto que, de una parte, los recurrentes en revisión agotaron todos los recursos disponibles sin que la alegada conculcación de derechos fuera subsanada. Y, de otra parte, la violación alegada resulta imputable *de modo inmediato y directo* a la Sentencia núm. 334, dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016).

11.7. En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional estima que el

presente recurso de revisión constitucional reviste especial trascendencia o relevancia constitucional, de acuerdo con el *Párrafo (in fine)* del art. 53.3 de la citada Ley núm. 137-11. Este criterio se funda en que la solución del conflicto planteado le permitirá a este colegiado continuar afianzando su criterio respecto del principio de libertad probatoria y acceso a la justicia en el procedimiento concerniente a los casos penales laborales ante la jurisdicción penal especial.

## **12. El fondo del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

Como se expuso previamente, el Tribunal Constitucional se encuentra apoderado de un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por los señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes contra la referida Sentencia núm. 334, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia,<sup>19</sup> que rechazó un recurso de casación interpuesto por dichos recurrentes contra la Sentencia núm. 17/2015.<sup>20</sup> Para sustentar su recurso, los señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes invocan dos medios de inadmisión que ponderaremos sucesivamente a continuación; a saber: de una parte, que la Sentencia núm. 334 vulneró sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, al ratificar el criterio jurisprudencial dictaminado por la Sentencia núm. 17/2015, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de

<sup>19</sup> El cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016).

<sup>20</sup> El diez (10) de febrero de dos mil quince (2015).

Primera Instancia del Distrito Judicial de La Romana, en funciones de tribunal de alzada<sup>21</sup> (I). Y, de otra parte, dichos recurrentes también invocan que la Suprema Corte de Justicia no solo emitió la recurrida Sentencia núm. 334, sino que también reglamentó, mediante su Resolución núm. 1142/2005, el procedimiento a seguir en los casos penales laborales,<sup>22</sup> sin haber prescrito la condición obligatoria del levantamiento de un acta de infracción por parte de un inspector de trabajo para el apoderamiento de la jurisdicción penal correspondiente (II).

### **I. Alegato concerniente a la ratificación del rechazo de las querellas penales que no se encuentren precedidas de un acta de infracción**

Respecto al argumento relativo al rechazo de las querellas penales que no se encuentren precedidas de un acta de infracción invocado por los señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes, esta sede constitucional expone los razonamientos siguientes:

12.1. De acuerdo con los recurrentes la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia incurrió en violación a los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso de la señora Marcia Josefina Hernández

Estrella, al haber determinado que en la especie no se pudo comprobar la infracción penal laboral imputada a esta última, basándose en que la querella sometida contra dicha señora no estuvo precedida de un acta de infracción que demostrara de manera cierta la materialización del aludido delito. En efecto, dichos recurrentes aducen que la indicada alta corte

*[...] se ha fijado solo en el papel del ministerio de trabajo, cuando el contrato de trabajo aún está vigente, pero ha perdido de vista, de que la Seguridad Social es un régimen especial de carácter universal, y por lo tanto es complementario al trabajador, en ese sentido, el artículo 728 del Código de trabajo establece: Todas las materias relativas a los seguros sociales y a los accidentes de trabajo están regidas por leyes especiales. No obstante, se dispone que la no inscripción del trabajador por parte del empleador en el Instituto Dominicano de Seguros Sociales o la falta de pago de las contribuciones correspondientes, obliga a este último a reembolsar el salario completo correspondiente a la ausencia del trabajador, los gastos en que incurra por motivo de enfermedad o del accidente, o a cubrir la pensión no recibida a causa de falta de empleador.<sup>23</sup>*

21 Con relación al rechazo de las querellas penales laborales cuando las mismas no estén precedidas del levantamiento de un acta de infracción por parte de un inspector del Ministerio de Trabajo

22 Mediante la indicada resolución, la Suprema Corte de Justicia dispuso que, este tipo de casos se encuentran sometidos al régimen legal previsto en los arts. 354 y 358 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal

23 Instancia que contiene el recurso de revisión constitucional interpuesto por los señores: Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero depositada en el Centro de Servicio Presencial de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder Judicial el cinco (5) de julio de dos mil dieciséis (2016), pp.5, *in fine*, y 6, (*ab initio*).

12.2. Luego de haber ponderado el contenido de la sentencia recurrida, así como los alegatos expuestos por los recurrentes, este colegiado estima que este primer argumento justificativo del medio de revisión constitucional planteado por los recurrentes deviene inadmisibles, en virtud de las prescripciones del artículo 53.3 (literal c) de la Ley núm. 137-11. En efecto, la presente declaratoria de inadmisibilidad se justifica en el hecho de que el Tribunal Constitucional no puede realizar una nueva valoración de las pruebas y hechos del presente caso para determinar si se configura o no en la especie el delito penal laboral que le imputan los recurrentes, señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes, a la parte recurrida, señora Marcia Josefina Hernández Estrella, por tratarse de aspectos de la exclusiva atribución de los tribunales ordinarios. En relación con el indicado aspecto, este colegiado dictaminó, en TC/0617/16, lo siguiente:

*[...] el Tribunal Constitucional, al revisar una sentencia, no puede entrar a valorar las pruebas y los hechos de la causa, por tratarse de aspectos de la exclusiva atribución de los tribunales judiciales. Su función, cuando conoce de este tipo de recurso, se debe circunscribir a la cuestión relativa a la interpretación que se haya hecho del derecho, con la finalidad de determinar si los tribunales del orden judicial respetan en su labor hermenéutica el alcance y el contenido esencial de los derechos fundamentales.*

12.3. Por tanto, esta sede constitucional estima procedente la declaración

de inadmisibilidad del primer argumento justificativo del medio de revisión planteado por los recurrentes, concerniente a la ratificación del rechazo de las querellas penales laborales cuando las mismas no estén precedidas del levantamiento de un acta de infracción por parte de un inspector del Ministerio de Trabajo. Este colegiado fundamenta la medida antes descrita, según ha sido anteriormente indicado, en virtud de la norma prescrita en el literal c) del art. 53.3 de la Ley núm. 137-11<sup>24</sup> (sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión), el cual le impide a al Tribunal Constitucional realizar una nueva valoración de los hechos y pruebas que dieron lugar al proceso, salvo desnaturalización.

## **II. Alegato concerniente a la supuesta contradicción existente entre la Sentencia núm. 334 y la Resolución núm. 1142/2005**

Respecto al intitulado que figura en el epígrafe precedente, el Tribunal Constitucional expone los argumentos que siguen:

---

24 Artículo 53.- Revisión Constitucional de Decisiones Jurisdiccionales. El Tribunal Constitucional tendrá la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de proclamación y entrada en vigencia de la Constitución, en los siguientes casos: [...] c) *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 el Tribunal Constitucional no podrá revisar.* Subrayado nuestro.

12.4. Los señores Ángela Beatriz Santana Castillo y compartes también aducen que la Suprema Corte de Justicia no solo dictó la hoy recurrida Sentencia núm. 334, objeto del presente recurso de revisión constitucional, sino que también expidió la Resolución núm. 1142/2005, del veintisiete (27) de julio,<sup>25</sup> que reglamenta el procedimiento que debe seguirse respecto a supuestos penales-laborales como el que actualmente ocupa nuestra atención. Dichos recurrentes en revisión aducen, asimismo, que la última normativa dispuso que los casos penales laborales (como el de la especie) se encuentran sometidos al régimen legal previsto en los arts. 354 y 358 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal, sin que se establezca en estas disposiciones la condición obligatoria del levantamiento de un acta de infracción previa por parte de un inspector de trabajo para el apoderamiento de la jurisdicción penal. Al efecto, los aludidos recurrentes aducen que los jueces de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia [...] *no han tomado en cuenta que al exigir el acta de infracción como requisito para interponer dicha demanda penal laboral está violando un derecho fundamental de los querellantes, al disponer que esta dependa de la voluntad de un inspector del ministerio de trabajo [...].*<sup>26</sup>

25 Que establece el procedimiento a seguir en los casos penales laborales.

26 Instancia que contiene el recurso de revisión constitucional interpuesto por los señores Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero, depositado en el Centro de Servicio Presencial de la Suprema Corte de Justicia y Consejo del Poder Judicial el cinco (5) de julio de dos mil dieciséis (2016). Véase pág. 6 (*ab initio*).

12.5. Sobre el particular, la Procuraduría General de la República sostiene que los jueces de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia no pueden interpretar las disposiciones legales referentes al caso en perjuicio de las partes recurrentes, al establecer que las actas de infracciones levantadas por los inspectores de trabajo [...] *son una precondition del apoderamiento del tribunal o de la configuración misma del tipo penal-laboral. Y es que como establece el voto disidente, de las propias pruebas del caso se evidencia la configuración del tipo penal sin la necesidad de que existiera el acta de infracción.*<sup>27</sup>

12.6. Adviértase al respecto que, para confirmar la referida Sentencia núm. 17/2015 emitida por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Romana, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia se limitó a reiterar su criterio jurisprudencial constante en este tipo de casos de que:

*[...] el apoderamiento del tribunal penal, esto es, los Juzgados de Paz Ordinarios, para conocer de las infracciones penales consignadas en el Código de Trabajo está supeditado a que el ámbito laboral compruebe la existencia de la infracción conforme a la norma, siendo el inspector de trabajo, el oficial a quien la ley*

27 Instancia que contiene el dictamen del Ministerio Público sobre el presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional depositada ante la Sección de Trámite y Correspondencia del Consejo del Poder Judicial el dieciocho (18) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), p. 6, párrafo 11.

*le atribuye la facultad de comprobar y perseguir la inobservancia de ella, quedando reservado con exclusividad el apoderamiento de la jurisdicción penal dando apertura a un juicio en dicha sede; habilitado el tribunal, se aplicarán las normas establecidas en los artículos 354 al 358 del Código Procesal Penal.*

12.7. Con relación al segundo planteamiento de revisión que nos ocupa, invocado por las partes recurrentes,<sup>28</sup> esta sede constitucional verifica que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia incurrió en una errónea interpretación de la normativa que rige la materia al establecer que el levantamiento de un acta de infracción por parte del inspector de trabajo constituye una condición obligatoria para el apoderamiento del Juzgado de Paz, en atribuciones penales laborales. De manera que, ante esta última afirmación, cabe estimar que dicha alta corte ha ciertamente lesionado los derechos fundamentales de las partes recurrentes a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

Este criterio se sustenta en la incongruencia sostenida por la indicada Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en las motivaciones de su Sentencia núm. 334, en vista de que en las mismas dicha alta corte establece, por una parte, [...] *que los casos penales de*

---

28 Concerniente a la errónea interpretación de los arts. 439, 442 y 75 del Código de Trabajo; del art. 354 del Código Procesal Penal, así como de la Resolución núm. 1142/2005 dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el veintisiete (27) de julio de dos mil cinco (2005).

*naturaleza laboral posteriores a la entrada en vigencia el 27 de septiembre de 2004 del Código Procesal Penal, sean conocidos y fallados conforme al procedimiento establecido para las contravenciones en los artículos del 354 al 358 de dicho código [...].* Mientras que la indicada Segunda Sala también afirma, por otra parte, que

*[...] del análisis de los textos citados antes indicados [arts. 439, 442 y 75 del Código Laboral] para conocer de las infracciones penales consignadas en el Código de Trabajo está supeditado a que el ámbito laboral compruebe la existencia de la infracción conforme a la norma, siendo el inspector de trabajo, el oficial a quien la ley le atribuye la facultad de comprobar y perseguir la observancia de ella, quedando reservado con exclusividad el apoderamiento de la jurisdicción penal dando apertura a un juicio en dicha sede; habilitado el tribunal, se aplicarán las normas establecidas en los arts. 354 al 358 del Código Procesal Penal.*

12.8. Contrario a lo aducido por dicha alta corte, en este tipo de casos penales-laborales, las disposiciones procedimentales aplicables son las previstas en los aludidos arts. 354 al 358, del Código Procesal Penal. De hecho, mediante la Sentencia TC/0314/20, este tribunal constitucional se refirió al régimen legal aplicable a este género de supuestos de naturaleza penal-laboral, estableciendo que [...] *los casos penales de naturaleza laboral son conocidos y fallados por los juzgados de paz, ateniendo al procedimiento establecido en los arts.*

354 al 358 inclusive del indicado Código Procesal Penal. En este sentido, el procedimiento prescrito en los arts. 439 y 442 del Código de Trabajo, que regulan la forma de levantamiento de un acta de infracción por parte de un inspector del Ministerio de Trabajo, no ostenta un carácter obligatorio ni tampoco constituyen una condición categórica para que la víctima lleve a cabo el apoderamiento de la jurisdicción penal laboral. En efecto, la Resolución núm. 114-05 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el ocho (8) de julio de dos mil cinco (2005), citada en la parte *motiva* de la sentencia recurrida, establece lo siguiente:

*Atendido, que ante la disposición legal del Código de Trabajo que ordena que la aplicación de las sanciones penales que establece dicho código y los reglamentos que lo complementan en materia de trabajo, la instrucción y fallo compete a los juzgado de paz y, al no establecer dicho código el procedimiento a seguir, y en vista de la dificultad que se presenta en la práctica para la aplicación del Código Procesal Penal en cuanto a su procedimiento ordinario, a fin de una mayor eficiencia en el conocimiento y solución de las infracciones laborales, posteriores a la entrada en vigencia 21 27 de septiembre del 2004 de este último código, sean conocidos y fallados mediante la aplicación del procedimiento establecido en los artículos 354 al 358 del Código Procesal Penal.*<sup>29</sup>

12.9. En ese contexto, el art. 354 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal, establece dos maneras de iniciar ante la jurisdicción penal el juzgamiento de las contravenciones (régimen legal aplicable los casos penales-laborales); a saber:

**ARTICULO 354.- Requerimiento.** *El juzgamiento de las contravenciones se inicia con la presentación de la acusación de la víctima o del ministerio público o la solicitud del funcionario a quien la ley le atribuye la facultad para comprobarlas y perseguirlas. La acusación o requerimiento de enjuiciamiento debe contener:*

- 1) *La identificación del imputado y su domicilio;*
- 2) *La descripción sucinta del hecho atribuido, consignando el tiempo, lugar de comisión u omisión;*
- 3) *La cita de las normas legales infringidas;*
- 4) *La indicación de los elementos de prueba, acompañando los documentos y los objetos entregados o secuestrados; y;*
- 5) *La identificación y firma del solicitante. Basta como requerimiento un formulario en el que se consignen los datos antes mencionados. La acusación de la víctima puede presentarse oralmente y sin indicar las normas legales infringidas, las cuales son precisadas por el juez al inicio del juicio.*

12.10. La mera literalidad del párrafo capital del precitado art. 354 del Código Procesal Penal denota el uso de la conjunción coordinante *o* con un

29 Negrillas nuestras.

designio puntual: otorgar a la víctima dos alternativas para llevar a cabo el apoderamiento del tribunal penal especial. De haber deseado el legislador prescribir la solución opuesta (o sea, la imposición a la víctima de una manera obligatoria y excluyente de apoderamiento de la jurisdicción penal) dicha disposición habría manifestado que el juzgamiento de las contravenciones *deberá* realizarse a través de uno de los mecanismos procesales prescritos en la aludida disposición legal. En este tenor, esta sede constitucional concluye que la prescripción legislativa del párrafo capital del mencionado art. 354 del Código Procesal Penal no plantea a la víctima de un proceso penal laboral un *mandato perentorio de una forma exclusiva* de apoderamiento de la jurisdicción penal.

12.11. En consonancia con lo expuesto, cabe destacar que, de acuerdo con lo establecido en los arts. 172, 439 y 441, del Código de Trabajo, las actas de infracción son aquellas redactadas por los inspectores de trabajo que comprueban la configuración de una violación a las leyes o reglamentos de trabajo. Estas actas son redactadas en el lugar donde presuntamente son cometidas las vulneraciones a la norma laboral y hacen fe de su contenido hasta inscripción en falsedad o prueba en contrario. En consecuencia, el acta de infracción levantada por un inspector de trabajo, si bien constituye una prueba importante para la comprobación de las infracciones penales laborales invocadas por la víctima, no puede constituirse en una condición obligatoria para que esta última pueda apoderar a la jurisdicción penal

de su caso. De interpretarse lo contrario, se estaría obligando a la víctima a obtener una prueba determinada para poder iniciar su reclamación ante los tribunales penales laborales, circunstancia que obstaculizaría su garantía fundamental de acceso a la justicia, prescrita en el art. 69.1 de la Constitución, así como el principio de libertad probatoria establecido en el art. 16 del Código de Trabajo, y del art. 170 del Código Procesal Penal.

12.12. Respecto al derecho de acceso a la justicia, el Tribunal Constitucional abordó el tema en la Sentencia TC/0042/15, ratificando un criterio jurisprudencial emanado de las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, respecto al requisito establecido en el art. 55 de la derogada Ley núm. 317, sobre Catastro Nacional. Esta última disposición legal obligaba a los demandantes en desalojo, desahucios, lanzamientos de lugares, acciones peticitorias y cualquier instancia relativa a una propiedad inmobiliaria sujeta a las previsiones de esa ley, a obtener un recibo concerniente a la declaración presentada ante la Dirección General de Catastro Nacional de la propiedad inmobiliaria para que los tribunales se pronunciasen sobre su petición. O sea, que la obtención del indicado recibo constituía una condición ineludible para que los demandantes pudiesen acceder a los tribunales para canalizar sus pretensiones en materia inmobiliaria. Respecto a esta cuestión, el Tribunal Constitucional dispuso lo siguiente:

*10.12. Ciertamente, el derogado artículo 55 de la referida ley No. 317,*



*suponía una flagrante lesión al derecho de acceso a la justicia, ya que introducía un mecanismo que disuadía, irrazonable y desproporcionadamente, el acceso a una decisión judicial, a una tutela judicial idónea, la cual solo puede realizarse a través del ejercicio de las facultades conferidas a las autoridades competentes para ello, en este caso, a los órganos del Poder Judicial.*

*10.13. Y es que el derecho de acceso a la justicia no supone únicamente la posibilidad de accionar ante los tribunales, sino que incluye la necesidad de que existan procedimientos que permitan a la jurisdicción resolver, conforme a las pretensiones de las partes, mediante un proceso que se rodee de las garantías efectivas e idóneas para la solución de los conflictos que le son sometidos a los jueces.*

12.13. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el Tribunal Constitucional estima incorrecta la actuación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de confirmar la decisión del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Romana, fundándose en que la prueba del acta de infracción penal laboral constituye un requisito o condición obligatoria para que la víctima pueda apoderar a la jurisdicción penal de su caso. En este tenor, por tanto, se ha comprobado en la especie la interpretación errónea efectuada por la Segunda Sala Suprema Corte de Justicia respecto a la aplicación de los arts. 439, 442 y 75 del Código de Trabajo, así como del art. 354 del Código Procesal Penal, y de la

Resolución núm. 1142/2005, dictada por el Pleno de esa alta corte el veintisiete (27) de julio de dos mil cinco (2005).

12.14. Por tanto, a la luz de los argumentos expuestos, esta sede constitucional estima procedente el acogimiento del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por los señores Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero (en calidad de hijos del fenecido señor Jesús Santana Guerrero) contra la Sentencia núm. 334 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016). En consecuencia, procede igualmente el pronunciamiento de la nulidad de la indicada decisión recurrida en revisión, razón en cuya virtud incumbe a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, como jurisdicción destinataria de la presente decisión, conocer nuevamente el caso, siguiendo los señalamientos más adelante establecidos por este colegiado en el cuerpo de la presente decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; y Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado conjunto de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises

Bonnelly Vega, Domingo Gil, Miguel Valera Montero y Eunisis Vásquez Acosta; y los votos salvados de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por los señores Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero (en calidad de hijos del fenecido, señor Jesús Santana Guerrero), contra la Sentencia núm. 334, dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el referido recurso de revisión constitucional y, en consecuencia, **ANULAR** la indicada Sentencia núm. 334, con base en los argumentos que figuran en el cuerpo de la presente decisión.

**TERCERO: ORDENAR** el envío del expediente a la Suprema Corte de Justicia para los fines establecidos en los numerales 9 y 10 del art. 54 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**CUARTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**QUINTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar: a la Suprema Corte de Justicia; a las partes recurrentes en revisión, señores Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero; a la parte recurrida en revisión, Casa de los Compadres, S.A. y el señor Carlos Antonio Cedeño Hidalgo; así como a la Procuraduría General de la República.

**SEXTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto, en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

**VOTO SALVADO CONJUNTO DE LOS  
MAGISTRADOS LINO VÁSQUEZ  
SÁMUEL, JOSÉ ALEJANDRO  
AYUSO, MANUEL ULISES  
BONNELLY VEGA, DOMINGO GIL,  
MIGUEL VALERA MONTERO Y  
EUNISIS VÁSQUEZ ACOSTA**

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, hacemos constar nuestro voto salvado. Pese a estar de acuerdo con la parte decisoria o resolutoria, no compartimos los motivos desarrollados para fundamentar la misma. Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente:

*“(…) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo que: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.*

2. En general, el presente voto salvado tiene como fin ratificar nuestra posición respecto a la fundamentación sostenida por la mayoría en relación a la imposibilidad de este Tribunal Constitucional de conocer de la inconstitucionalidad de normas por la vía del

control difuso, lo cual en la presente decisión la mayoría refiere, en el **acápito 10, cuestión previa**, de la manera siguiente:

*“En respuesta a este planteamiento, conviene recordar que de conformidad con los arts. 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, este tribunal constitucional solo está facultado para ejercer el control concentrado de la constitucionalidad que se realiza en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, no pudiendo hacerlo bajo el ejercicio del control difuso. Por tanto, el Tribunal Constitucional reitera en la especie el criterio jurisprudencial desarrollado en casos con características análogas al de la especie, en los cuales, como veremos más adelante, se ha pretendido que este colegiado ejerza el control difuso de la constitucionalidad en el curso del conocimiento de un recurso de revisión constitucional. En ese contexto, se reitera en la especie que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 51 de la Ley núm. 137-11, constituye una facultad exclusiva de los jueces del Poder Judicial y del Tribunal Superior Electoral ejercer el control difuso de la constitucionalidad en el curso del conocimiento de un proceso específico. En efecto, mediante la Sentencia TC/0177/14, esta sede constitucional sentó precedente sobre esta cuestión estableciendo que «[...] si el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la solicitud del recurrente respecto a una nueva interpretación de los literales a) y b) del artículo 44 de*

*la Ley No. 176-07, de manera incidental, en el marco de este recurso de revisión, estaría ejerciendo un control difuso de constitucionalidad, el cual está reservado para los jueces del Poder Judicial, de conformidad con el artículo 51 de la Ley No. 137-11 [...]».* [sic]

*Por los motivos previamente expuestos, esta Alta Corte no se referirá al planteamiento de inconstitucionalidad anteriormente aludido. Y, en consecuencia, procederá a ponderar la admisibilidad y el fondo del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional.”* [Citas omitidas]

3. Contrario al criterio mayoritario, los jueces infrascriptos somos de opinión que el Tribunal Constitucional, en el marco de su función revisora de las decisiones en las cuales se realiza un control difuso de constitucionalidad, tiene la facultad para decidir los planteamientos de inconstitucionalidad con las características y efectos que le asisten a este tipo de control, tal cual habría resultado del presente caso. En consecuencia, ratificamos en iguales términos y alcance nuestros votos particulares expresados, tanto de manera individual como en algunos casos de manera conjunta, en las sentencias TC/0111/19, TC/0270/19, TC/0289/19, TC/0473/19, TC/0229/20, TC/0038/21, TC/0051/21, TC/0332/21, TC/0366/21, TC/0359/21, TC/0252/22, TC/0294/23, entre otros.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega,

Domingo Gil, Miguel Valera Montero y Eunisis Vásquez Acosta

### **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, los señores Ángela Beatriz Santana Castillo, Jhon Alexander Santana Guerrero y Julio Alberto Santana Guerrero (en calidad de hijos del fenecido señor Jesús Santana Guerrero) interpusieron un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional contra la Sentencia núm. 334 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016). El Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso, acogerlo y anular la decisión jurisdiccional recurrida en tanto que con ella la corte de casación incurrió en la afectación de los derechos fundamentales de la parte recurrente y, en efecto, remitió el asunto ante la Suprema Corte de Justicia a los fines de que conozca del caso conforme a lo decidido, en aplicación del artículo 54.10 de la ley número 137-11.

2. Estamos completamente de acuerdo con que, en la especie, el recurso de revisión de decisión jurisdiccional es

admisible, debe ser acogido, anulada la sentencia recurrida y remitido el caso ante la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, no estamos de acuerdo con los motivos, o la fundamentación presentada por la mayoría para determinar la admisión del caso.

3. A fines de exponer los motivos que justifican nuestra posición —ampliamente desarrollada a raíz de los casos resueltos por este Tribunal Constitucional, mediante las sentencias TC/0174/13, TC/0194/13, TC/0202/13, TC/0070/14, TC/0102/14, TC/0198/14, TC/0209/14 y TC/0306/14<sup>30</sup>, entre otras tantas publicadas posteriormente—, exponemos lo siguiente:

### I. SOBRE EL ARTÍCULO 53.

4. El artículo 53 instaura un nuevo recurso, el de revisión constitucional de decisión jurisdiccional y, al hacerlo, establece también, los requisitos para su admisión.

5. Dicho texto hace referencia a situaciones cumplidas, concretadas. No se trata, pues, de que, por ejemplo, en la causal segunda (53.2), el recurrente alegue que la decisión recurrida viola un precedente del Tribunal Constitucional, sino de que, efectivamente *“la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional”*. Ni de que, para poner otro ejemplo relativo a la causal tercera (53.3), el recurrente alegue la

violación de un derecho fundamental, sino de que, efectivamente, *“se haya producido una violación de un derecho fundamental”*.

6. Según el texto, el punto de partida es que *“se haya producido una violación de un derecho fundamental”* (53.3) y, a continuación, en términos similares: *“Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado (...)”* (53.3.a); *“Que se hayan agotado todos los recursos disponibles (...) y que la violación no haya sido subsanada”* (53.3.b); y *“Que la violación al derecho fundamental sea imputable (...) con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo (...)”*<sup>31</sup> (53.3.c).

### B. Sobre la naturaleza del recurso de revisión de decisión jurisdiccional, consagrado en el artículo 53.

7. Como hemos visto, de la lectura del artículo 53 se deriva una primera cuestión: la facultad del Tribunal Constitucional para revisar decisiones es, de entrada, limitada, pues opera solamente en relación con aquellas que cumplan con tres requisitos, dos de carácter cualitativo —(i) que sea una decisión jurisdiccional; y (ii) que la decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada—, y otro de carácter temporal —(iii) que la decisión recurrida haya adquirido esta última calidad con posterioridad al 26 de enero del 2010—.

<sup>30</sup> De fechas 27 de septiembre del 2013; 31 de octubre del 2013; 13 de noviembre del 2013; 23 de abril del 2014; 10 de junio del 2014; 27 de agosto del 2014; 8 de septiembre del 2014 y 8 de septiembre del 2014, respectivamente.

<sup>31</sup> En este documento, todas las negritas y los subrayados son nuestros.

**C. Un paréntesis necesario sobre la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, requerida para la admisión de los recursos de revisión de decisión jurisdiccional.**

8. En cuanto al segundo requisito –referente a que la decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada–, Froilán Tavares explica de manera extensa cuándo una decisión adquiere la autoridad de la cosa juzgada y, asimismo, cuándo adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. En cuanto a la autoridad de cosa juzgada señala que *“mientras la sentencia sea susceptible de ser atacada por las vías ordinarias de recurso, oposición o apelación, su autoridad de cosa juzgada es puramente provisional, y que es suspendida si uno de esos recursos es ejercitado”*<sup>32</sup>.

9. Posteriormente precisa que *“[c]uando estos recursos ordinarios han sido incoados infructuosamente, o cuando el plazo para interponerlos ha expirado, se dice que la sentencia ha “pasado en autoridad de cosa juzgada” o que ha “adquirido la autoridad de la cosa juzgada”. Cuando no es susceptible de ser impugnada por una vía extraordinaria de recurso, revisión civil o casación, se dice que la sentencia es “irrevocable””*<sup>33</sup>.

10. Tomando en cuenta todo lo anterior, debemos concluir en que la calidad de la autoridad de la cosa irrevocablemente

juzgada adquirida por una sentencia, no implica necesariamente que esta haya sido dada por la Suprema Corte de Justicia. O bien, implica que una sentencia puede adquirir la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, aunque no haya sido emitida por la Suprema Corte de Justicia. De hecho, como se ha dicho, una sentencia dictada en primera instancia, si no es recurrida dentro de los plazos establecidos por la ley, adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada; asimismo, si se interpone uno de los recursos extraordinarios que la ley disponga contra la misma y el recurso es desestimado, también la decisión adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

11. En este sentido, es fundamental subrayar, además, que el hecho de que una decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada no implica que se hayan agotado todos los recursos jurisdiccionales disponibles. En realidad, se trata de dos conceptos distintos y con implicaciones diferentes.

**D. De vuelta con la naturaleza del recurso de revisión de decisión jurisdiccional.**

12. Continuando con el análisis de la parte capital del artículo 53, la parte inicial del texto plantea que el recurso será posible *“en los siguientes casos”*, expresión que es obviamente excluyente en el sentido de que tal posibilidad recursiva sólo será posible en los casos que ella señala.

13. Este recurso es extraordinario, en razón de que no procede para plantear

<sup>32</sup> Tavares, Froilán. *Elementos de derecho procesal civil dominicano*; volumen II, octava edición, p. 444.  
<sup>33</sup> *Ibíd.*

cualquier cuestión, sino única y exclusivamente aquellas dispuestas de manera expresa por dicho texto.

14. Este recurso es, además, subsidiario, en el caso particular de la causal tercera establecida en el artículo 53.3, la cual analizaremos posteriormente, en vista de que, como exige el artículo 53.3. a), el derecho fundamental vulnerado debe haberse incoado previamente en el proceso y, como plantea el 53.3.b), deben haberse agotado todos los recursos disponibles sin que la violación haya sido subsanada.

15. Y, sobre todo, este recurso “*es claramente un recurso excepcional*”<sup>34</sup>, porque en él no interesa “*ni debe interesar la disputa o conflicto que subyace al mismo, sino únicamente si en la resolución de dicho conflicto se han vulnerado o no derechos fundamentales. No es la administración de justicia lo que interesa, sino que no haya fallos en el procedimiento de administración de justicia en lo que a derechos fundamentales y libertades públicas se refiere*”<sup>35</sup>.

16. Se trata de un recurso que, al tiempo de satisfacer determinadas necesidades del sistema de justicia, garantiza su integridad y funcionalidad.

### **E. Sobre el sentido del artículo 53 y la naturaleza de su contenido.**

17. Así, el artículo 53 establece, aparte de los requisitos de admisibilidad

enunciados previamente, las causales por las que el recurso de revisión de decisión jurisdiccional puede ser admitido. Estas son independientes entre sí; constituyen llaves que abren por separado la posibilidad de que una decisión sea revisada.

18. Si se verifica que no se ha producido, no es necesario continuar analizando los requisitos siguientes y el Tribunal debe inadmitir el recurso. Como explicamos antes, no se trata de verificar que el recurrente haya alegado la vulneración de un derecho fundamental, sino de comprobar que, en efecto, se produjo la vulneración a un derecho fundamental.

19. Es discutible, ciertamente, que en fase de admisión se proceda a comprobar la vulneración del derecho. En este sentido, pensamos que, en todo caso, y especialmente cuando se requiera el estudio y la ponderación de multiplicidad de pruebas y documentos, el Tribunal tiene, siempre conforme los términos del artículo 53 respecto de la admisibilidad del recurso, la obligación de, por lo menos, verificar la existencia de alguna evidencia que apunte a que hubo una vulneración de un derecho fundamental o que dicha vulneración sea discutible.

20. Si, por el contrario, el Tribunal comprueba que se produjo la violación a un derecho fundamental, tendrá, entonces, que proceder a verificar que “concurran y se cumplan todos y cada uno” -son los términos del 53.3- de los requisitos exigidos para esta causal, el los literales a, b, c y párrafo, del referido texto.

34 Jorge Prats, Eduardo Op. Cit., p. 125.

35 Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., pp. 126- 127.

21. En este sentido, el Tribunal tiene la obligación de verificar si el recurrente alegó la violación que hoy pretende subsanar en el momento en que tuvo conocimiento de la misma.

22. Además, si se verifica que el recurrente no agotó los recursos disponibles, no se cumple el requisito previsto en el literal “b” y el recurso debe ser inadmitido y, como en el caso anterior, no es necesario continuar el análisis de los demás requisitos. En relación con este artículo 53.3.b), es preciso verificar dos situaciones: (i) si los recursos que existen dentro del sistema legal han sido agotados por el recurrente; y (ii) si, aun agotados dichos recursos, la violación no ha sido subsanada.

23. El tercer requisito se refiere a que el órgano que dictó la decisión recurrida sea el responsable de que se haya producido la violación, bien sea porque no la subsanó cuando se le presentó, o porque haya producido la vulneración directamente. Si el Tribunal comprueba que la violación no es imputable en los términos de la ley, el requisito no se cumple, el recurso debe ser inadmitido.

24. Y respecto del párrafo, se trata de un requisito que “confiere una gran discrecionalidad al Tribunal Constitucional a la hora de admitir la revisión”<sup>36</sup>, pues el recurso “sólo será admisible” si se reúne, también, este último, el de la especial trascendencia o relevancia constitucional.

25. De manera que si, finalmente, el Tribunal aprecia que se ha producido la violación a un derecho fundamental y que se cumplen cada uno de los requisitos del artículo 53.3, incluido su párrafo, procederá, entonces -y sólo entonces, vale subrayar-, a admitir el recurso y, consecuentemente, a pronunciarse sobre el fondo, en cuyo caso deberá acogerlo o rechazarlo. Si el recurso es acogido, el Tribunal revocará la sentencia recurrida; identificará los derechos vulnerados, su violación y establecerá su criterio al respecto; y, conforme los artículos 54.9 y 54.10 de la Ley No. 137-11, remitirá el asunto al tribunal que dictó la sentencia anulada para que conozca “nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado”. Si el recurso es rechazado, el Tribunal confirmará la sentencia recurrida.

## II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN DE DECISIÓN JURISDICCIONAL.

26. Como hemos explicado, el artículo 53 consagra “*los presupuestos de admisibilidad*”<sup>37</sup> del recurso.

27. El recurso de revisión de decisión jurisdiccional modula el principio de la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, en la medida en que permite al Tribunal Constitucional modificar una decisión que tenga este atributo, a los fines de cumplir con su

36 Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 129.

37 Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 122.



función de salvaguardar los derechos fundamentales que sean violados en el marco de un proceso jurisdiccional ordinario. Pero, eso sólo puede ocurrir, como hemos visto, en los muy específicos y excepcionales casos señalados.

#### A. Sobre el artículo 54 de la Ley No. 137-11.

28. El artículo 54 establece el procedimiento que rige el recurso de revisión de decisión jurisdiccional, que incluye aspectos de admisibilidad que el Tribunal tiene que evaluar y respecto de ellos decidir.

29. El texto establece, incluso, una fase primera para la admisión y una posterior para la decisión del recurso, conforme los términos de los incisos 5, 6, 7 y 8 del mismo texto.

30. Sin embargo, el Tribunal decidió tomar ambas en una sola sentencia, en cuya estructura atiende y resuelve, primero, la admisibilidad del recurso y, luego, el fondo del mismo en la sentencia TC/0038/12 de trece (13) de septiembre de (2012) dos mil doce.

31. Precisamente, el hecho de que el legislador haya contemplado la necesidad de dos sentencias, una de admisibilidad y otra de fondo, evidencia la importancia de la fase de admisibilidad y, consecuentemente, la necesidad de que el Tribunal pondere y analice a fondo los requisitos o filtros creados por el legislador para admitir dicho recurso.

### III. EL QUID DE LA PROHIBICIÓN DE REVISAR LOS HECHOS EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN DE DECISIÓN JURISDICCIONAL.

32. Por supuesto que el Tribunal no puede revisar los hechos contenidos en el recurso. Pero no es eso lo que está en juego aquí. Lo que está en juego, como en otros aspectos de este artículo 53, es lo que se aprehende de esa norma, en este caso lo que se entiende por revisar los hechos.

33. La imposibilidad de revisar los hechos es coherente con la naturaleza del recurso. Se trata de un recurso excepcional y, en efecto, “*no ha sido instituido para asegurar la adecuación de las resoluciones judiciales a la realidad de los hechos o a la idea que acerca de estos tengan las partes*”<sup>38</sup>. Hacerlo sería anacrónico pues conllevaría que “*los ámbitos constitucionalmente reservados al Poder Judicial, de una parte, y al TC, de la otra, quedarían difuminados*”<sup>39</sup>.

34. En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha reiterado que,

*“en esta clase de recursos la función del T.C. se limitará a concretar si se han violado o no los derechos o libertades del demandante, preservándolos o restableciéndolos, más absteniéndose de cualquier otra consideración sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales (...), porque (...) en el amparo constitucional*

38 *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Op. cit., p. 231.

39 Fernández Farreres, Germán. Op. Cit., p. 310.

no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de las cuales se formuló el recurso.”<sup>40</sup>

35. Como se aprecia, el sentido de la expresión “*con independencia de los hechos*” es que, separadamente de los hechos que explican el proceso, el Tribunal se limitará a verificar que se ha producido la violación de un derecho fundamental y que ella es imputable al órgano judicial del que proviene la sentencia recurrida, sea porque la generó o sea porque no la subsanó. Así, “*con independencia de los hechos*”, de ninguna manera significa que el Tribunal ha de operar de espalda a los hechos, sino que, de frente a ellos, focaliza su actuación en lo relativo a la vulneración de derechos fundamentales que se le presenta en el recurso.

36. El quid de la prohibición de revisar los hechos está en que el Tribunal, en el marco del recurso, tiene que asumir –y asumir– como veraces y válidos “*los hechos inequívocamente declarados*”<sup>41</sup> en las sentencias recurridas mediante el recurso. El Tribunal tiene que partir –y parte– de unos hechos que le son dados y que no puede revisar, no puede modificar.

37. Sin embargo, una cosa es mirar los hechos y otra, sustancialmente diferente, es revisarlos. Y es esto último lo que se prohíbe hacer al Tribunal Constitucional. En este sentido, el Tribunal

Constitucional puede mirar los hechos y, desde esa mirada, realizar las comprobaciones que sean pertinentes –entre ellas, la fundamental de que se haya producido una violación de un derecho fundamental–.

#### IV. Sobre el caso concreto

38. En la especie, la parte recurrente alega que hubo violación a sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso, concretamente en lo atinente a la falta de motivación y por la violación a precedentes del Tribunal Constitucional.

39. El Pleno decidió admitir el recurso por cuanto quedaban satisfechos los requisitos del artículo 53.3 de la referida ley número 137-11 y anular la sentencia por considerar que se vulneraron sus derechos fundamentales en el proceso.

40. Sin embargo, si bien consideramos que, en efecto, se verifica violación a los derechos fundamentales de la parte recurrente, específicamente a los presupuestos procesales ligados a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso; nuestro salvamento es en el sentido de que, tal y como hemos explicado previamente, de conformidad con las disposiciones del artículo 53.3 de la ley número 137-11, el Tribunal Constitucional admite o inadmite el recurso cuando se ha comprobado si se verifican o no las alegadas violaciones.

41. Entonces, sólo en el caso en que exista una violación a algún derecho fundamental, en el caso de la causal

40 *Ibíd.*

41 Fernández Farreres, Germán. *Op. Cit.*, p. 184.

de revisión prevista en el artículo 53.3, se procederá a la verificación de los requisitos establecidos en los literales a), b) y c), así como el párrafo (especial transcendencia), todos del artículo 53.3.

42. Por otro lado, aún si se comprobara que hubo tal violación, deben concurrir los requisitos previstos en los literales “a”, “b” y “c” del referido artículo 53.3, como hemos señalado antes. Al respecto, con relación a la concurrencia de esos requisitos, la mayoría acordó dictar una sentencia para unificar el lenguaje divergente (sentencia TC/0123/18). En efecto, se acordó establecer que los indicados requisitos previstos en los literales “a”, “b” y “c” son satisfechos o no cuando, de manera que, se optará por establecer que los requisitos “son satisfechos” en los casos *“cuando el recurrente no tenga más recursos disponibles contra la decisión y/o la invocación del derecho supuestamente vulnerado se produzca en la única o última instancia, evaluación que se hará tomando en cuenta cada caso en concreto”*.

43. Si se ausculta bien, se podrá advertir que la “sentencia para unificar” acordada por la mayoría del Pleno, traza la existencia de un supuesto problema de lenguaje que no se detiene a explicar y se refiere a su existencia como si fuera un asunto de mera semántica, cuando en realidad no lo es, en virtud de que, –en puridad– los efectos que produce decir que algo está satisfecho es igual a decir que se cumple; sin embargo, cuando hablamos de inexigibilidad se da cuenta de que es improcedente que

se conjugue, pues estamos frente a un situación que carece de elementos para que suceda o se configure.

44. Discrepamos de lo acordado por la mayoría al utilizar el lenguaje de que son satisfechos o no los requisitos en cuestión, pues en realidad, para los casos “a” y “b”, cuando la violación denunciada se ha cometido en ocasión del dictado de la sentencia dictada en única o última instancia, dichos requisitos son de imposible cumplimiento. Así, se diga que los requisitos se cumplen o que se satisfacen, en ese escenario, tales requisitos son imposibles de cumplir o satisfacer, por tanto, resultan inexigibles para completar la fase de la admisibilidad del recurso, conforme lo precisó la sentencia TC/0057/12, previamente citada.

45. En ese orden, en vista de los criterios divergentes en aquellos casos donde la violación denunciada se ha cometido en ocasión del dictado de la sentencia dictada en única o última instancia, creemos que la mayoría del Tribunal debió inclinarse a reafirmar los términos del citado precedente contenido en la sentencia TC/0057/12, y establecer que si no se configura la posibilidad de su cumplimiento, por tratarse de una violación que no tiene vía recursiva que agotar y donde ser invocada, se trata de requisitos de imposible cumplimiento y, como tal, son inexigibles.

46. Por todo lo anterior, y aunque de acuerdo con la decisión de admitir el recurso y anular la decisión impugnada, insistimos, era imprescindible

que el Tribunal Constitucional, en su interpretación del artículo 53.3 de la LOTCPC, comprobara las violaciones a los derechos fundamentales antes de proceder con cualquier otro análisis de derecho.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez

### **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO**

Con el mayor respeto, tenemos a bien emitir un voto particular con relación a la decisión in extenso que antecede, en ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales<sup>42</sup>, al estimar que la mayoría del Pleno interpretó erróneamente las condiciones de aplicación del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11, a saber: omitiendo considerar si en la especie hubo o no conculcación de un derecho fundamental, según el párrafo capital del 53.3.

#### **Errónea aplicación del artículo 53.3 (párrafo capital)**

1. En el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional pronunció la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional<sup>43</sup> en los términos siguientes:

---

42 Específicamente, las previstas en los artículos 186 in fine de la Constitución, y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No. 137-11 (en lo adelante, “Ley No. 137-11”).

43 Que fue planteado con base a la vulneración de un derecho fundamental.

*«d) El caso también corresponde al tercero de los supuestos taxativamente previstos en el art. 53 de la Ley núm. 137-11, que sujeta las revisiones constitucionales de decisiones firmes a las tres siguientes situaciones: «1. Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza; 2. Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional; 3. Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental [...]».* Como puede observarse, las partes recurrentes basan su recurso en la tercera causal del citado art. 53.3., pues alegan vulneración a sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y debido proceso (art. 69 de la Constitución).

*Al tenor de esta última disposición, el recurso procederá cuando se estimen satisfechos los siguientes requisitos «a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma; b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación haya sido subsanada; y c) 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 el Tribunal Constitucional no podrá revisar».*

e) Respecto al requisito dispuesto en el art. 53.3. a), relativo a la invocación formal de la violación tan pronto se tenga conocimiento de la misma, la presunta conculcación a los derechos fundamentales invocados por los recurrentes en el presente caso se produce con la emisión de la Sentencia núm. 334 expedida por la Segunda Sala de la Suprema el cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), con motivo de la interposición de su recurso de casación contra la Sentencia núm. 17/2015, dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Romana el diez (10) de febrero de dos mil quince (2015). En este tenor, dichos señores tuvieron conocimiento de las alegadas violaciones cuando les fue notificada la indicada Sentencia No. 334, razón por la que, obviamente, no tuvieron antes la oportunidad de promover la restauración de sus derechos fundamentales mediante el recurso de revisión de decisión jurisdiccional que ocupa nuestra atención en el marco del proceso judicial de la especie. En este sentido, el Tribunal Constitucional estima que, siguiendo el criterio establecido en la Sentencia unificadora núm. TC/0123/18, se encuentra satisfecho el requisito establecido en el literal a) del mencionado art. 53.3.

f) De igual forma, el presente recurso de revisión constitucional satisface los requisitos establecidos en los acápites b) y c) del precitado art. 53.3, puesto que, de una parte, los recurrentes en revisión agotaron todos los recursos disponibles sin que

la alegada conculcación de derechos fuera subsanada. Y, de otra parte, la violación alegada resulta imputable «de modo inmediato y directo» a la Sentencia núm. 334 dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016).

g) En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional reviste especial trascendencia o relevancia constitucional, de acuerdo con el «Párrafo» (in fine) del art. 53.3 de la citada Ley núm. 137-11. Este criterio se funda en que la solución del conflicto planteado le permitirá a este colegiado continuar afianzando su criterio respecto del principio de libertad probatoria y acceso a la justicia en el procedimiento concerniente a los casos penales laborales ante la jurisdicción penal especial».

2. En la sentencia, el Tribunal aborda los requisitos que exige la admisibilidad de una revisión constitucional de decisión jurisdiccional, de acuerdo a las previsiones del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11. Pero al aplicar esta disposición se limita erróneamente al acogimiento del recurso interpuesto, fundándose en sus literales **a**, **b** y **c**, y obviando ponderar la condición previa de admisión prescrita en la parte capital del mismo artículo 53.3: que «se haya producido una violación de un derecho fundamental».

3. Obsérvese, en efecto, que cumpliendo con el mandato del artículo 277 de

la Constitución<sup>44</sup>, el indicado artículo 53 de la Ley núm. 137-11<sup>45</sup> establece el procedimiento que permite la revisión de las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada en la vía jurisdiccional ordinaria, limitando taxativamente dicha revisión a los tres casos siguientes:

*«1. Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza.*

*2. Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional.*

*3. Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental, siempre que concurren y se cumplan todos y cada uno de los siguientes requisitos [...].»*

4. Y, a continuación, respecto a la tercera y última modalidad prevista en el 53.3, que exclusivamente concierne el caso en que se haya producido una

violación de un derecho fundamental, la parte *in fine* de dicho texto requiere, además, de manera específica, la satisfacción de los siguientes tres siguientes requisitos<sup>46</sup>:

*«a. Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma.*

*b. Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada.*

*c. 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 el Tribunal Constitucional no podrá revisar».*

5. Con relación a la tercera modalidad de control por violación de derechos fundamentales prevista en el artículo 53.3, conviene indicar que para establecer el procedimiento de regulación de la revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales en la República Dominicana nuestro legislador tomó como modelo inspirador al amparo previsto por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español 2/1979<sup>47</sup>. De manera que esta es la fuente directa

---

44 «Artículo 277.- **Decisiones con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.** Todas las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución, no podrán ser examinadas por el Tribunal Constitucional y las posteriores estarán sujetas al procedimiento que determine la ley que rijan la materia».

45 «Artículo 53.- **Revisión Constitucional de Decisiones Jurisdiccionales.** El Tribunal Constitucional tendrá la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de proclamación y entrada en vigencia de la Constitución, en los siguientes casos: [...].»

---

46 Aparte del requisito relativo a la especial trascendencia o relevancia constitucional prevista en el Párrafo *in fine* del 53.3, al que nos referiremos más adelante.

47 De fecha 3 de octubre de 1979

del referido artículo 53.3 de nuestra Ley núm. 137-11, al igual que de los tres clásicos «requisitos de procedibilidad» que figuran en dicha disposición legal, más arriba transcritos<sup>48</sup>.

Debe quedar bien claro, en consecuencia, que, respecto a la admisión de un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, el párrafo capital del artículo 53.3 exige, como condición *sine qua non*<sup>49</sup>, que se haya producido una violación a un derecho fundamental. Este requerimiento específico demanda que para la admisión del recurso exista por lo menos una probabilidad de vulneración a un derecho protegido por la Constitución.

6. Para determinar ese resultado no se plantea la necesidad de un examen exhaustivo o de fondo, sino más bien de un simple *fumus bonis iuris*; es decir, de una apariencia de violación de derecho fundamental, basada en un previo juicio de probabilidades y de verosimilitud, pues la cuestión de declarar la certeza de la violación al derecho corresponde a la decisión que intervenga sobre el fondo del recurso de revisión. En otras palabras, se requiere que las circunstancias del caso concreto permitan prever que la decisión respecto del fondo del recurso declarará el derecho en sentido favorable al recurrente,

48 Obviamente, nos referimos a los literales a, b y c del artículo 53.3. La especial trascendencia o relevancia constitucional, incorporado en la parte in fine del aludido artículo 53.3, como requisito adicional, nos viene también de España, donde fue adoptado en 2007, como veremos más adelante.

49 Parte capital del artículo 53, numeral 3: “Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental [...]”.

o sea, «que los argumentos y pruebas aportadas por la peticionante tengan una consistencia que permitan al juez valorar [...] la existencia de un razonable orden de probabilidades de que le asista razón en el derecho solicitado»<sup>50</sup>. De modo que, en esta etapa, el Tribunal no declara la certeza de la vulneración del derecho, sino que se limita a formular una hipótesis solo susceptible de ser confirmada cuando intervenga decisión sobre el fondo:

*«La apariencia de buen derecho (fumus bonis iuris) implica que debe existir una probabilidad razonable de que la demanda del proceso principal pueda ser declarada fundada. Naturalmente, y como su propio nombre lo sugiere, no se exigen certezas irrefutables, sino por el contrario, solo apariencia de derecho (verosimilitud, en sentido técnico), o como dice Hernández Valle, “una justificación inicial” [...].*

*Como bien señala Ortells Ramos: “La demostración de la situación jurídica cautelable ha de quedar en el grado de la mera probabilidad, de la prueba semiplena (...), del acreditamiento, sin necesidad de alcanzar la plena convicción del juez. Para llegar a ese resultado no es preciso poner en juego todos los medios de prueba, ni el procedimiento normal de su práctica, sino que la ley considera suficiente un*

50 CASSAGNE (Exequiel). Las medidas cautelares contra la Administración. Tratado de Derecho Procesal Administrativo, director Juan Carlos Cassagne, La Ley, provincia de Buenos Aires, 2007. p.354.

*principio de prueba, por regla general, resultante de documentos [...]»<sup>51</sup>.*

7. En el caso que nos ocupa, el Tribunal no examinó en modo alguno si hubo o no apariencia de violación a un derecho fundamental, como exige el párrafo capital del artículo 53.3, sino que, obviando esta condición previa, pasó directamente a ponderar los tres requisitos que figuran en los mencionados tres literales **a**, **b** y **c** de dicha disposición.

Entendemos, por tanto, que la sentencia respecto a la cual emitimos el presente voto particular interpretó erróneamente el modus operandi previsto

por el legislador en el aludido artículo 53.3, puesto que no consideró si en la especie hubo conculcación de un derecho fundamental.

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

---

51 ETO CRUZ (Gerardo), Tratado del proceso constitucional de amparo, tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, Perú, 2013, No. 5.2, pp. 122-123,



**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2022-0028, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Fredermido Ferreras Díaz, José Nicasio Díaz Guzmán y Nairobi Natividad Pujols Pujols contra el literal d) del artículo 30 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario promulgada el nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

## 1. Descripción de la norma demandada

El literal d) del artículo 30 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario promulgada el nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005).

**Art. 30.- *Requerimientos generales para directores y sub-directores de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor.***

*El Director Ejecutivo será designado por el Poder Ejecutivo a partir de una terna sometida por el Consejo Directivo de Pro Consumidor. Para ser nominado, deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

(...)

*d) No formar parte de grupo o partido político alguno ni de las Fuerzas Armadas;*

(...)

## 2. Pretensiones de los accionantes

La parte accionante, señores Fredermido Ferreras Díaz, José Nicasio Díaz Guzmán y Nairobi Natividad Pujols Pujols, mediante su escrito contentivo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, solicitan el siguiente petitorio:

**DE MANERA PRINCIPAL**

**PRIMERO: DECLARA como en efecto DECLARA buena y valida**

*la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad por ser justa en la forma y en el fondo, en consecuencia DECLARAR la inconstitucionalidad y nulidad del inciso d del artículo 30 de la ley 358/05 orgánica de Pro Consumidor por ser contrarias a los artículos 22, 39, 56, 47, 49, 39,53, , 62, 74.4. 208 y 216 de la Constitución de la República Dominicana y las disposiciones constitucionales del Art. 273 C que versa sobre la NULIDAD de los actos que contravienen el orden constitucional, en consecuencia DECLARA COMO EN EFECTO DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD del artículo 30 en su inciso d de la ley 358/05 orgánica de Pro Consumidor por ser contrario a los derechos fundamentales y constitucionales establecidos en los artículos 22 numeral 1, 39, 47, 49, 53, 56, 74.4, 208 y 216 de la Constitución vulnerando el Derecho a elegir y ser elegido de los ciudadanos o aspirantes a dirigir la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, asimismo los derechos fundamentales y constitucionales de igualdad, derecho a ejercer el voto, y a ser miembro y dirigentes de los partidos políticos, así como de los derechos de los consumidores, derecho al trabajo, derecho a la libre Asociación, Derecho de libre Expresión e Información y garantizando así la participación en política como dirigente, simpatizante, militante o candidatos que opten por ocupar el cargo de Director Ejecutivo de Pro Consumidor y que luego de ocuparlo no le sigan siendo vulnerados estos derechos. (sic)*

### **3. Infracciones constitucionales alegadas**

En el escrito depositado por la parte accionante, aduce que el literal d) del artículo 30 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario promulgada el nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005), contradice las siguientes normativas constitucionales:

**Artículo 22.- Derechos de ciudadanía.** *Son derechos de ciudadanas y ciudadanos:*

1) *Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución;*

**Artículo 39.- Derecho a la igualdad.** *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

1) *La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*

2) *Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*

3) *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;*

4) *La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;*

5) *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.*

**Artículo 47.- Libertad de asociación.** *Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley.*

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

1) *Toda persona tiene derecho a la información. Este derecho comprende*

*buscar, investigar, recibir y difundir información de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinan la Constitución y la ley;*

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

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

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

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

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

**Artículo 53.- Derechos del consumidor.** *Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten*

*lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad, tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley.*

**Artículo 56.- Protección de las personas menores de edad.** *La familia, la sociedad y el Estado, harán primar el interés superior del niño, niña y adolescente; tendrán la obligación de asistirles y protegerles para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, conforme a esta Constitución y las leyes. En consecuencia:*

*1) Se declara del más alto interés nacional 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;*

*2) Se promoverá la participación activa y progresiva de los niños, niñas y adolescentes en la vida familiar, comunitaria y social;*

*3) Los adolescentes son sujetos activos del proceso de desarrollo. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, creará oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta.*

**Artículo 62. – Derecho al trabajo.** *El trabajo es un derecho, un deber y*

*una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia:*

*1) El Estado garantiza la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo;*

*2) Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad;*

*3) Son derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, entre otros: 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;*

*4) La organización sindical es libre y democrática, debe ajustarse a sus estatutos y ser compatible con los principios consagrados en esta Constitución y las leyes;*

*5) Se prohíbe toda clase de discriminación para acceder al empleo o durante la prestación del servicio, salvo las excepciones previstas por la ley con fines de proteger al trabajador o trabajadora;*

*6) Para resolver conflictos laborales y pacíficos se reconoce el derecho de trabajadores a la huelga y de empleadores al paro de las empresas privadas, siempre que se ejerzan con arreglo a*

la ley, la cual dispondrá las medidas para garantizar el mantenimiento de los servicios públicos o los de utilidad pública;

7) La ley dispondrá, según lo requiera el interés general, las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los salarios mínimos y sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio y cualquier otra modalidad del trabajo humano. El Estado facilitará los medios a su alcance para que las y los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor;

8) Es obligación de todo empleador garantizar a sus trabajadores condiciones de seguridad, salubridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados. El Estado adoptará medidas para promover la creación de instancias integradas por empleadores y trabajadores para la consecución de estos fines;

9) Todo trabajador tiene derecho a un salario justo y suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantiza el pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad;

10) Es de alto interés la aplicación de las normas laborales relativas a la nacionalización del trabajo. La ley determinará el porcentaje de extranjeros que pueden prestar sus servicios a una empresa como trabajadores asalariados.

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

4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.

**Artículo 208.- Ejercicio del sufragio.** Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir a las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto. Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto.

**Párrafo.-** No tienen derecho al sufragio los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, ni quienes hayan perdido los derechos

*de ciudadanía o se encuentren suspendidos en tales derechos.*

**Artículo 216.- Partidos políticos.** *La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son:*

- 1) Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia;*
- 2) Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular;*
- 3) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes en inconstitucionalidad**

La parte accionante, señores Fredermido Ferreras Díaz, José Nicasio Díaz Guzmán y Nairobis Natividad Pujols Pujols, procura la declaratoria de inconstitucionalidad del literal d) del artículo 30 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, promulgada el nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005). Para justificar dicha pretensión, alega lo siguiente:

*a) Al establecer estas condiciones:*  
**d) No formar parte de grupo o partido político alguno ni de las Fuerzas Armadas, que se impone a una persona o ciudadano para ejercer el cargo de Director de Proconsumidor antes, durante o después de tener el cargo, prohibirle la participación política y opinar de temas nacionales es ponerle una MORDAZA a un ciudadano dominicano que constitucionalmente goza de todos sus derechos fundamentales que no pueden ser anulados ni coartados por una disposición legal, en consecuencia LA LIBERTAD DE EXPRESION Y LIBRE DIFUSION DEL PENSAMIENTO Y LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN COMO DE ASOCIACION**, establecido en la Carta Sustantiva en su artículo 49, o su derecho a la libre ASOCIACION del artículo 47, asimismo el Derecho al Trabajo que consagra el artículo 62, asimismo el Derecho al Trabajo que consagra el artículo 62 de la Constitución es contrario por esta disposición legal que a la luz del artículo 73 ES NULA DE NULIDAD ABSOLUTA.

*b) Que asimismo esta disposición legal establecida en el artículo 30 inciso d de la ley 358 orgánica de Pro consumidor es contraria a la LIBERTAD DE ASOCIACION con consagra el artículo 47 de la Constitución si su reuniones, asamblea, o asociaciones son de carácter licito tal es el caso de pertenecer a un PARTIDO POLITICO como establece el artículo 216 de la Carta Sustantiva.. (sic)*

c) *ATENDIDO: A que evidentemente que el inciso d) del artículo 30 de la ley orgánica de Pro consumidor al establecer ciertas condiciones como requisitos previos para ocupa la posición de Director Ejecutivo de Pro consumidor d) **No formar parte de grupo o partido político alguno ni de las Fuerzas Armadas** entra en contradicción con múltiples disposiciones constitucionales como las establecidas en los artículo 22, 39, 56, 47, 49, 53, , 62. 74.4, 208 y 216 de la Carta sustantiva que garantizan los derechos de los ciudadanos de elegir y ser elegido, de Igualdad de todos los ciudadanos dominicanos ante la ley, de la organización de los partidos políticos conformados ciudadanos dominicanos, y de libre ejercicio al voto libre y secreto de todos los ciudadanos, por tanto este artículo 30 en su inciso D) debe de ser declarado inconstitucional por ser contrario a los artículos citados.*

d) *Que la parte hoy accionante alega, además, que la norma objetada mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad vulnera el derecho a la igualdad configurado en el artículo 39 y el principio de favorabilidad que establece el numeral 4) del artículo 74 de la Carta Sustantiva dominicana, en torno de los principios de aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales.*

e) *ATENDIDO: A que cuando una ley ponga trabas a una condición como la de ser dirigente político, para excluirlo de la posibilidad de dirigir una posición pública al igual que en*

*caso del Defensor del Pueblo y otras posiciones, presume una diferencia entre ciudadanos y otras posiciones, presume una diferencia entre ciudadanos calificando a algunos de honestos o deshonestos, o más ciudadanos que otros diferentes derechos, que la condición de político es la condición primogénita para ejercer los cargos de Presidente de la República, Senadores, Diputados, Alcaldes y Directores de Jutas, s través de los partidos políticos y del ejercicio libre de voto directo y universal en un ambiente de democracia y transparencia, pues si pueden dirigir los más altos cargos de la nación como es posible que la condición de político sea una causa de inadmisión para ocupar la Dirección Ejecutiva de Pro consumidor o la de Defensor del Pueblo como si se la condición de políticos se tratara de delincuentes o de manera inmediata se calificaran como corruptos o deshonestos. (sic)*

f) *ATENDIDO: Que la Constitución de la República establece como uno de los principios fundamentales del Estado la supremacía de la Constitución. Que conforme a nuestro ordenamiento constitucional la República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho. Que es función esencial del Estado dominicano la protección efectiva de los derechos fundamentales de quienes habitan nuestro territorio. Que para asegurar el efectivo respeto y salvaguardar de estos principios y finalidades constituye un sistema robusto de justicia constitucional independiente y efectivo. Que a tales efectos la*

*tutela de la justicia constitucional fue conferida, tanto al Tribunal Constitucional como al Poder Judicial, a través del control concentrado y el control difuso. Que el Tribunal Constitucional fue concebido con el objetivo de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Que las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y los órganos del Estado. Que el control difuso de la constitucionalidad fue otorgado a los tribunales del Poder Judicial, los cuales por disposición de la propia normativa constitucional, tienen la facultad de revisar, en el marco de los procesos sometidos a su consideración, la constitucionalidad del ordenamiento jurídico dominicano. Que se hace necesario establecer un mecanismo jurisdiccional a través del cual se garantice la coherencia y unidad de la jurisprudencia constitucional, siempre evitando la utilización de los mismos en perjuicio del debido proceso y la seguridad jurídica. Que en tal virtud, el Artículo 277 de la Constitución de la República atribuyo a la ley la potestad de establecer las disposiciones necesarias para asegurar la adecuada protección y armonización de los bienes jurídicos envueltos en la sinergia institucional que debe darse entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial, tales como la independencia judicial, la seguridad jurídica derivada de la adquisición de la autoridad de cosa juzgada y la necesidad de asegurar el establecimiento*

*de criterio uniformes que garanticen en un grado máximo la supremacía constitucional y la protección de los derechos fundamentales.*

## **5. Intervenciones oficiales**

### **5.1. Opinión del procurador general de la República**

En el expediente correspondiente a esta acción de inconstitucionalidad consta el escrito contentivo del dictamen de la procuradora general de la República, depositado ante el Tribunal Constitucional, del catorce (14) de febrero de dos mil veintitrés (2023), mediante la cual pretende lo que sigue:

*RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fredermido Ferreras Díaz, José Díaz Guzmán y Nairobis Natividad Pujols Pujols, en contra del artículo 30, literal D, de la ley General de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario, número 358-05, Orgánica de Proconsumidor, de fecha 26 de julio del 2005, al no constatare la presunta transgresión a los artículos 22, 39, 47, 49, 53, 56, 62, 74, numeral 4; 2008 y 216 de la Constitución Dominicana. (sic)*

*En el antes referido escrito, el procurador general de la República motiva su peticorio fundamentado en la motivación que sigue:*

*a) Los accionantes, representados por FREDERMIDO FERRERA DÍAZ, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad*



y electoral número 001-0817897-1, de conformidad al precedente de la Sentencia TC/0345/19 se presume con legitimidad procesal para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.

b) *El accionante no ha probado que el Estado se ha descuidado en su misión de velar por el mejoramiento de la alimentación, a través de programas sociales, como alega en su instancia. Se impone aclarar, por demás, que la norma impugnada se encarga de proteger el derecho a la salud, que es otra cosa distinta, que tampoco en este aspecto el accionante aporta datos que le permitan a este Tribunal Constitucional verificar sus aseveraciones.*

c) *Finalmente, el accionante no identifica cómo el Estado vulnera los derechos de los consumidores o usuarios, sobre todo en lo que toca la estabilidad de precios, puesto que si bien es verdad que la norma impugnada hace desaparecer una estructura de control, no menos cierto es que a su vez crea otra diferente con fines similares e incluso le otorga facultades más amplias.*

d) *En consecuencia, en el análisis de los textos atacados en inconstitucionalidad, no se verifica la existencia de vulneración a algún principio o norma constitucional o derechos y garantías fundamentales, por lo que somos de opinión que procede rechazar las pretensiones que sobre estos aspectos ha presentado la parte accionante.*

## **5.2. Opinión del Senado de la República Dominicana.**

El Senado de la República Dominicana el trece (13) de diciembre de dos mil veintidós (2022), depositó ante la secretaria del Tribunal Constitucional la instancia contentiva de su opinión sobre la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante la cual expuso lo siguiente:

a) 2. *Que la Ley objeto de ésta opinión, fue remitida por la Cámara de Diputados, como proyecto de ley, mediante oficio No. 228, de fecha 6 de abril de 2006, marcado con el número de iniciativa 02997-2002-2006-CD. (sic)*

b) 3. *Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 12 de abril de 2005, y fue enviado a una Comisión Especial, la cual rindió un informe favorable en fecha 26 de julio de 2005, aprobándose en primera lectura con modificaciones en fecha 26 de julio de 2005, declarándose de urgencia y aprobándose en segunda lectura en esa misma fecha.*

c) *Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido posteriormente a la Cámara de Diputados, para los fines correspondientes.*

El veintiuno (21) de febrero de dos mil veintitrés (2023), el Senado de la

República Dominicana procedió a depositar ante este tribunal un escrito relativo a sus conclusiones en torno a la acción directa de inconstitucionalidad que ahora ocupa nuestra atención, y mediante la misma procedió a presentar el siguiente petitorio:

**PRIMERO: ACOGER** en todas sus partes la opinión y conclusiones presentada por el **SENADO DE LA REPUBLICA**, sobre la acción directa de inconstitucionalidad incoada por ante ese honorable Tribunal Constitucional, por los señores *Fredermido Ferreras Díaz, José Nicacio Díaz Guzmán y Nairobi Natividad Pujols Pujols*, contra el artículo 30, literal d) de la ley num.358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, de fecha veintiséis (26) de julio de dos mil cinco (2005), en la cual alegan la inconstitucionalidad de la referida Ley, por vulnerar los artículos 22, 39, 47, 53, 56, 62, 74, numeral 4; 208 y 216 de la Constitución de la República.

**SEGUNDO: En cuanto al fondo, ADMITIR** la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por ante ese honorable Tribunal Constitucional, por los señores: *Fredermido Ferreras Díaz, José Nicacio Díaz Guzmán y Nairobi Natividad Pujols Pujols*, contra el artículo 30, literal d) de la ley num.358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, de fecha veintiséis (26) de julio de dos mil cinco (2005), en la cual alegan la inconstitucionalidad de la referida Ley,

*por no estar no estar conforme a la Constitución de la República.*

**TERCERO: DECLARAR** el artículo 30, literal d) de la ley num.358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, de fecha veintiséis (26) de julio de dos mil cinco (2005), no conforme a la Constitución de la República.

**CUARTO: DECLARAR** el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido el artículo 7.8 de la Ley Orgánica No. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

El Senado de la República Dominicana, mediante el antes referido escrito, justifica su petición en las siguientes consideraciones:

a. 4. Que después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido posteriormente al Poder Ejecutivo para fines de su promulgación.

b. 5. A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No.358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, de fecha 9 de septiembre del 2005, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en

*ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.*

## **II-) Opinión sobre el contenido de la acción directa de inconstitucionalidad.**

(...)

### **OBSERVACIONES, ARGUMENTOS Y CONCLUSIONES**

*c. El requerimiento que establece la ley núm. 358-05 para la designación del director ejecutivo de Pro Consumidor, obviamente no se corresponde al mandato constitucional que establece el artículo 22 de la constitución (sic), que establece:*

*Artículo 22.- Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos:*

*1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución;*

*El art. 30 de la ley 358-05, que regula la designación del director de Pro Consumidor, a nuestro modo de ver, obviamente, limita el derecho de ser designado a un grupo de ciudadanos.*

*d. Si bien entendemos, que el requerimiento contenido en el artículo de la ley objetada podría buscar evitar conflictos de intereses en dicha institución, al hacerlo, se hace en perjuicio de derechos fundamentales.*

### **5.3. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana.**

En el expediente correspondiente a esta acción de inconstitucionalidad

consta el escrito contentivo de la opinión dada por la Cámara de Diputados de la República Dominicana, depositada por ante el Tribunal Constitucional el trece (13) de diciembre de dos mil veintidós (2022), mediante la cual pretende lo que sigue:

*PRIMERO: ACOGER la opinión presentada por CÁMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por los señores FREDERICO FERRERAS DÍAZ, JOSÉ NICACIO DÍAZ GUZMÁN y NAIROBIS NATIVIDAD PUJOLS PUJOLS, contra el artículo 30, literal d, de la Ley No. 358-05, General de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario, por alegadamente vulnerar los artículos 22, 39, 47, 49, 53, 56, 62, 74.4; 208 y 216 de la Constitución de la dominicana. (sic)*

*SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley No. 358-05, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Sustantiva del Estado vigente en el momento.*

*TERCERO: DEJAR a la soberana y sabia interpretación del Tribunal Constitucional la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, en atención de la República, y los artículos 1, 5 y 9 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

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

La Cámara de Diputados de la República Dominicana, mediante el antes referido escrito, justifica su petición bajo las siguientes consideraciones:

*a. 2.4.- En consecuencia, el texto anterior le otorga a la CÁMARA DE DIPUTADOS, conjuntamente con el Senado de la República, como la autoridad de donde emanaron la Ley No. 358-05, objeto de la acción directa en inconstitucionalidad que nos ocupa, legitimación procesal activa, es decir, calidad para someter ante esa Alta Corte la presente opinión, a los fines de responder a la misma.*

*b. 3.1.- De acuerdo a lo argumentado por el accionante, dentro de los requisitos generales dispuestos por el artículo 30, literal d, de la Ley No. 358-05, para ser directores y subdirectores de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, están no formar parte de grupo o partido político alguno, lo cual constituye una violación a la libertad de asociación, y el hecho de no poder opinar sobre temas nacionales, vulnera la libertad de opinión.*

*c. 3.2.- Según manifiesta, cuando la ley excluye a dirigentes políticos para ocupar una posición pública se presume una diferencia entre ciudadanos, lo que supone que los políticos son menos honestos y capaces, cuando lo natural es que los políticos son quienes se preparan para ocupan los cargos públicos.*

*d. 4.1.- Conviene precisar, que tras evaluar la denuncia de inconstitucionalidad que nos ocupa, la*

*CÁMARA DE DIPUTADOS no presentará conclusiones al fondo en el presente caso, dejará la decisión a la soberana y sabía interpretación del Tribunal Constitucional, en atención a las disposiciones contenidas en los artículos 184 y 185.1 de la Constitución dominicana, ya los artículos 1, 5 y 9 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*e. 5.- Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CÁMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley No. 358-05, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República vigente en el momento.*

## **6. Celebración de audiencia pública**

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma, el diecisiete (17) de febrero del año dos mil veintitrés (2023).

## **7. Pruebas documentales**

En el presente expediente se encuentran depositados los siguientes documentos:

1. Copia de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, promulgada el nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005).

2. Comunicación Auto de Fijación de Audiencia núm. SGT-0472-2023, del seis (6) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

3. Comunicación Auto de Fijación de Audiencia núm. SGT-0473-2023, del seis (6) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

4. Comunicación Auto de Fijación de Audiencia núm. SGT-0474-2023, del seis (6) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

5. Comunicación Auto de Fijación de Audiencia núm. SGT-0475-2023, del seis (6) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

6. Comunicación Auto de Fijación de Audiencia núm. SGT-0476-2023, del seis (6) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

7. Instancia contentiva del desistimiento, del catorce (14) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que

establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución de 2010<sup>1</sup>; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

### 9. Cuestión previa

Previo al desarrollo del examen de la legitimación activa o calidad para accionar, este Tribunal Constitucional debe pronunciarse sobre la situación particular que se encuentra en el presente expediente, en torno a lo que, a continuación, nos referiremos.

a. El señor José Nicasio Díaz Guzmán el catorce (14) de febrero de dos mil veintitrés (2023), depositó ante este tribunal un escrito contentivo de formal Desistimiento como parte en Proceso y desapoderamiento de abogados, bajo la siguiente consideración:

*(1), No somos parte de ese proceso al que renunciamos irrevocablemente a partir de ese momento porque no teníamos conocimiento de la existencia del mismo.*

*(2), Que desapoderáramos a cualquier abogados (a), que haya actuado en nombre nuestro y sin nuestro consentimiento directo. (sic)*

b. Sobre el tema en particular este tribunal mediante la Sentencia TC/0352/18,<sup>2</sup> fijó el siguiente criterio:

1 Modificada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015).

2 Del seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

8.5. Este tribunal ha establecido previamente que no es indispensable la participación activa del accionante con posterioridad a la interposición de la acción de inconstitucionalidad para que el proceso continúe su curso normal. En tal sentido, el desistimiento del accionante, posteriormente dejado sin efecto por el mismo, no ha de interrumpir el referido proceso constitucional, máxime cuando lo que valora el Tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de una norma, es que esta última sea conforme con la Constitución, asegurando de esa forma la supremacía constitucional, siendo un requisito preponderante para la admisibilidad de la acción que ella sea interpuesta a solicitud de una parte con legitimación para accionar. De tal forma, el proceso constitucional es autónomo y no es necesaria la intervención activa del impugnante para su normal desarrollo. (TC/0062/12).

c. Asimismo, mediante la antes referida Sentencia TC/0352/18, ratificó el criterio que sigue:

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

*ese juicio. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución. Por la naturaleza que es propia de la acción de inconstitucionalidad nada impide al Tribunal adoptar las medidas que fueren necesarias para que los procesos constitucionales avancen, conforme lo dispone el artículo 7.11 de la indicada Ley 137-11 sin que precise de la intervención de las partes, por lo cual el fallecimiento del accionante en modo alguno afecta el normal desarrollo y conclusión del presente caso.*

d. Conforme con los precedentes previamente señalados, por lo que ha quedado evidenciado el criterio adoptado por esta alta corte en cuanto a que, sobre el desistimiento de la acción directa de inconstitucionalidad intentada por el señor José Nicasio Díaz Guzmán, considera que no es indispensable la participación de dicha señor para que el proceso de acción directa de inconstitucionalidad continúe, debido a que lo más importante para el Tribunal Constitucional es garantizar la supremacía de la Constitución. En otras palabras, el proceso de acción directa es autónomo, con independencia y para que su conocimiento ante el Tribunal Constitucional avance y se desarrolle, no precisa de la intervención de ninguna parte.

## **10. Legitimación activa o calidad del accionante**

a. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o

jurídicas para poder interponer la acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la referida Ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

b. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República, dispone:

***Atribuciones.** El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido<sup>3</sup>...*

c. Asimismo, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece que:

***Calidad para accionar.** La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido<sup>4</sup>.*

d. En relación con este tema, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0345/19,<sup>5</sup> estableció el criterio que sigue:

*e. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.*

*f. Sobre la susodicha legitimación procesal el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo –como soberano que es– acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.*

*g. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este tribunal constitucional desde su Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido*

3 Negrita y subrayado nuestro

4 Negrita y subrayado nuestro.

5 Del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios, 2 o, como se indicó en la Sentencia TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.

*h. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio –de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante– considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional.<sup>6</sup>*

*j. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y*

*jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante.<sup>7</sup> De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante.<sup>8</sup>*

*k. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercebimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.<sup>9</sup>*

*l. Todas estas variantes en las que ha incurrido el Tribunal Constitucional*

6 Tribunal Constitucional dominicano, Sentencias TC/0031/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 6-7; y TC/0033/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 7-8.

7 Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0172/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 10-11.

8 Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), pp. 27-28; TC/0280/14, del ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 8-9; TC/0379/14, del treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 14-15; TC/0010/15, del veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), pp. 29-30; TC/0334/15, del ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), pp. 9-10; TC/0075/16, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 14-16 y TC/0145/16, del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 10-11.

9 Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0195/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 10-11 y TC/0221/14, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.



*para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.*

*o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal<sup>10</sup> para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser*

*complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal<sup>11</sup>, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*

e. Sobre la base del precedente previamente señalado, se ha establecido por dicha decisión, que este tribunal es del criterio que los accionantes, señores Fredermido Ferreras Díaz, José Nicasio Díaz Guzmán y Nairobi Natividad Pujols Pujols, como ciudadanos dominicanos, cuentan con la calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, de acuerdo con la Constitución y la Ley.

## **II. Sobre el fondo de la acción**

En la presente acción directa en inconstitucionalidad, los accionantes alegan que el literal d) del artículo 30 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario promulgada el nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005) contraponen los artículos 22.1, 39, 47, 49, 53, 56, 62, 74.4, 208 y 216

---

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].

---

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0028/15.

de la Constitución, vulnerando así el Derecho a elegir y ser elegido de los ciudadanos o aspirantes a dirigir la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor; asimismo, los derechos fundamentales y constitucionales de igualdad, libertad de asociación, de expresión e información, así como también, los derechos de los consumidores, protección de las personas de la tercera edad, al trabajo, sobre los principios de aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales, específicamente en el sentido más favorable a la persona titular del mismo, el ejercicio del sufragio y de los partidos políticos, respectivamente, y así con ello no garantizando la participación en política como dirigente, simpatizante, militante o candidatos que opten por ocupar el cargo de director ejecutivo de Pro Consumidor.

11.1. La norma objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad dispone sobre las condiciones a requerir para optar al cargo de directores y subdirectores de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor y, en especial, sobre la designación del director ejecutivo será designado por el Poder Ejecutivo a partir de una terna presentada por el Consejo Directivo de Pro Consumidor, cuyos aspirantes seleccionados no podrán formar parte de grupo o partido político ni de las Fuerzas Armadas.

11.2. Conforme con la lectura de la disposición sujeta al presente control concentrado, se puede claramente deducir que versa sobre una prohibición que conlleva dos presupuestos diferentes, una sobre no pertenecer a un

grupo o partido político y la otra sobre no pertenecer a las Fuerzas Armadas para poder ser elegido como director ejecutivo de Pro Consumidor, por lo que se conocerá separadamente.

11.3. La parte ahora accionante invoca la inconstitucionalidad de la antes referida norma, bajo el supuesto de que la misma vulnera los derechos a elegir y ser elegido, de igualdad, de libertad de asociación, de expresión e información, así como también, los derechos de los consumidores, protección de las personas de la tercera edad, al trabajo, sobre los principios de aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales, específicamente en el sentido más favorable a la persona titular del mismo, el ejercicio del sufragio y de los partidos políticos, resguardados en la Carta Sustantiva dominicana mediante sus artículos 22.1, 39, 47, 49, 53, 56, 62, 74.4, 208 y 216, respectivamente,

11.4. Los ahora accionantes, señores Fredermido Ferreras Díaz, José Nicasio Díaz Guzmán y Nairobi Natividad Pujols Pujols alegan que:

*Al establecer estas condiciones: d) No formar parte de grupo o partido político alguno ni de las Fuerzas Armadas, que se impone a una persona o ciudadano para ejercer el cargo de Director de Proconsumidor antes, durante o después de tener el cargo, prohibirle la participación política y opinar de temas nacionales es ponerle una MORDAZA a un ciudadano dominicano que constitucionalmente goza de todos sus derechos*

*fundamentales que no pueden ser anulados ni coartados por una disposición legal, en consecuencia LA LIBERTAD DE EXPRESION Y LIBRE DIFUSION DEL PENSAMIENTO Y LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN COMO DE ASOCIACION, establecido en la Carta Sustantiva en su artículo 49, o su derecho a la libre ASOCIACION del artículo 47, asimismo el Derecho al Trabajo que consagra el artículo 62, asimismo el Derecho al Trabajo que consagra el artículo 62 de la Constitución es contrario por esta disposición legal que a la luz del artículo 73 ES NULA DE NULIDAD ABSOLUTA.*

11.5. Asimismo, la parte accionante prosigue alegando que, la norma objetada mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad vulnera el derecho a la igualdad configurado en el artículo 39 y el principio de favorabilidad que establece el numeral 4) del artículo 74 de la Carta Sustantiva dominicana, en torno de los principios de aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales.

11.6. En ese orden, continúan aduciendo que:

*... cuando una ley ponga trabas a una condición como la de ser dirigente político, para excluirlo de la posibilidad de dirigir una posición pública al igual que en caso del Defensor del Pueblo y otras posiciones, presume una diferencia entre ciudadanos y otras posiciones, presume una diferencia entre ciudadanos calificando*

*a algunos de honestos o deshonestos, o más ciudadanos que otros diferentes derechos, que la condición de político es la condición primogénita para ejercer los cargos de Presidente de la República, Senadores, Diputados, Alcaldes y Directores de Juntas, a través de los partidos políticos y del ejercicio libre de voto directo y universal en un ambiente de democracia y transparencia, pues si pueden dirigir los más altos cargos de la nación como es posible que la condición de político sea una causa de inadmisión para ocupar la Dirección Ejecutiva de Pro consumidor o la de Defensor del Pueblo como si se la condición de políticos se tratara de delincuentes o de manera inmediata se calificaran como corruptos o deshonestos. (sic)*

a. En este sentido, la Procuraduría General de la República mediante su instancia contentiva de su escrito de defensa en relación con el caso que nos ocupa, alega que

*..., el accionante no identifica cómo el Estado vulnera los derechos de los consumidores o usuarios, sobre todo en lo que toca la estabilidad de precios, puesto que si bien es verdad que la norma impugnada hace desaparecer una estructura de control, no menos cierto es que a su vez crea otra diferente con fines similares e incluso le otorga facultades más amplias.*

11.7. Asimismo, la Cámara de Diputados de la República Dominicana, mediante el escrito contentivo a su opinión vertido en relación con la presente acción directa de inconstitucio-

alidad solicita que: ... conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley No. 358-05, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Sustantiva del Estado vigente en el momento.

11.8. Así como también, el Senado de la República solicita que sea acogida la presente acción directa de inconstitucional y que se declare no conforme con la Constitución dominicana la norma objeto de la misma, el literal d) del artículo 30 de la Ley núm. 358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, promulgada el nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005), bajo el entendido de que, obviamente no se corresponde al mandato constitucional que establece el artículo 22 de la constitución (sic), que establece: Artículo 22.- Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: (...)

11.9. Sobre el medio de inconstitucionalidad presentado por la parte accionante, en cuanto a que la norma objeto de la presente acción violenta el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, configurado en el artículo 39<sup>12</sup> de la Carta Fundamental de la República, específicamente en su numeral 1): *La República condena todo privilegio y situación que tienda a*

---

12 Constitución de la República. Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.

*quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes.* en cuanto a que presume una diferencia entre ciudadanos al no permitir que puedan participar en la terna para ser elegido director ejecutivo de PROCONSUMIDOR a los ciudadanos que formen parte de partido político alguno ni de las Fuerzas Armadas.

11.10. Ante tal alegación, consideramos oportuno consignar el criterio asentado por este tribunal mediante la Sentencia TC/0305/19,<sup>13</sup> como sigue:

*p. Este tribunal ha precisado que el principio de igualdad, configurado en el artículo 39 de la Constitución, implica que todas las personas son iguales ante la ley y, como tales, deben recibir el mismo trato y protección de las instituciones y órganos públicos. Este principio, junto a la no discriminación, forma parte de un principio general que tiene como fin proteger los derechos fundamentales de todo trato desigual fundado en un acto contrario a la razón o cuando no existe una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se persigue. [Sentencia TC/0119/14, del trece (13) de junio de dos mil catorce (2014)].*

11.11. En este sentido, resulta pertinente analizar el caso objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, de conformidad con la

---

13 De ocho (8) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

aplicación y desarrollo del test o juicio de igualdad concebido por la jurisprudencia colombiana y reiterado por este tribunal en la Sentencia TC/0033/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012), mediante el cual, resulta dicho test un método idóneo y razonable del cual puede hacer uso el juez constitucional, a fin de evaluar cualquier situación y establecer si una norma transgrede el principio de igualdad.

11.12. En este sentido, consideramos acertado consignar el criterio asentado en la antes referida Sentencia TC/0033/12,<sup>14</sup> sobre el test o juicio de igualdad, tal como sigue:

*La Corte Constitucional ha diseñado un test o juicio de igualdad, cuya importancia radica en que otorga objetividad y transparencia a los exámenes de igualdad que realizan los jueces sobre las normas y su fin no es otro que el de analizar si una norma transgrede el principio de igualdad. La estructura analítica básica del juicio de igualdad puede reseñarse de la siguiente forma: (i) Lo primero que debe advertir el juez constitucional es si, en relación con un criterio de comparación, o tertium comparationis, las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas, no procede el test de igualdad; (ii) Si resulta procedente*

*el juicio de igualdad, deberá analizarse la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines perseguidos por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlos y la relación entre medios y fines. (Sent. C-748/09, de fecha veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009); Corte Constitucional de Colombia)*

*El test de igualdad, concebido por la jurisprudencia colombiana, resulta un método idóneo y razonable del cual puede hacer uso el juez constitucional, a fin de evaluar cualquier situación y establecer si una norma transgrede el principio de igualdad, siendo sus elementos fundamentales los siguientes:*

- *Determinar si la situación de los sujetos bajo revisión son similares.*
- *Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado.*
  - *Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.*

11.13. En relación con el derecho a la igualdad, este tribunal en múltiples ocasiones ha hecho referencia sobre el mismo, ratificando su criterio mediante la Sentencia TC/0226/21,<sup>15</sup> tal como sigue:

<sup>14</sup> Criterio este reafirmado por este tribunal mediante las sentencias TC/0033/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012); TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012); TC/0049/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013); y TC/0060/14.

<sup>15</sup> Del treinta (30) de julio del año dos mil veintiuno (2021).

11.4. Esta sede constitucional se ha referido en distintas ocasiones con relación al derecho a la igualdad. Una de sus primeras sentencias dictadas en este sentido es la TC/0119/14<sup>16</sup>, por medio de la cual especificó lo siguiente:

*i. El principio de igualdad configurado en el art. 39 de la Constitución implica que todas las personas son iguales ante la ley y como tales deben recibir el mismo trato y protección de las instituciones y órganos públicos. Este principio, junto a la no discriminación, forma parte de un principio general que tiene como fin proteger los derechos fundamentales de todo trato desigual fundado en un acto contrario a la razón o cuando no existe una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se persigue. El desarrollo de este principio ha permitido elaborar una doctrina tendente a graduar situaciones concretas en las que puede admitirse trato diferente en circunstancias tales que el trato igual conduciría a una desigualdad, es decir, los supuestos en los que se admite una discriminación positiva. Fuera de estas situaciones que encuentran justificación en la necesidad de preservación del propio principio de igualdad y no discriminación [...]*

11.14. Asimismo, el artículo 24 de la Convención Interamericana, respecto al derecho a la igualdad, establece que: *Todas las Personas son iguales ante la*

*ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.*

11.15. Este Tribunal Constitucional mediante la lectura de lo que establece la norma objeto del presente control concentrado ha podido evidenciar que el mismo versa sobre la imposibilidad de entrar a la terna necesaria para escoger la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCUNSUMIDOR), en primer término, establece como condición que no puede pertenecer a ningún grupo o partido político y, en segundo término, tampoco puede pertenecer a las Fuerzas Armadas.

11.16. En consecuencia, vamos a proceder a realizar separadamente el desarrollo del antes referido test de igualdad, en razón de que ambos impedimentos tienen concepciones y realidades distintas, por lo que vamos a desarrollar en primer lugar en lo concerniente al impedimento para pertenecer a la terna para elegir el director ejecutivo, el hecho de no pertenecer a ninguna agrupación o partido político.

**En cuanto a establecer la condición de no pertenecer a una agrupación o partido político para poder participar en la terna para ser elegido director ejecutivo de PROCONSUMIDOR.**

11.17. En la especie, debemos de evaluar los sujetos bajo revisión, a fin de determinar la supuesta situación similar en que se encuentran, alegada por los accionantes, cuyos sujetos envuel-

<sup>16</sup> Criterio reiterado en la sentencia TC/0785/17, del siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

tos en el presente caso -ciudadanos que pertenezcan a una agrupación o partido político y ciudadanos que no pertenezcan a ninguna agrupación o partido político- situación está que claramente se puede evidenciar que dicha igualdad es notoria, ya que la única diferencia que podría existir son las que surjan de sus talentos y virtudes, por lo que la situación de los sujetos bajo revisión son similares.

11.18. En lo que respecta al segundo presupuesto establecido en el test de igualdad, la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado, se puede evidenciar que la proporcionalidad y razonabilidad de la referida norma atacada en la acción directa de inconstitucionalidad, que ahora nos ocupa, realiza un trato diferenciado entre los ciudadanos de la República Dominicana, ya que vulnera los derechos a los ciudadanos que pertenecen una agrupación o partido políticos al impedirle participar en la terna mediante la cual se elegiría al director ejecutivo de PROCONSUMIDOR, ya que no se ajusta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad debido a que dicha norma legal no alcanza a todos y cada uno de los ciudadanos capaces para participar en la referida terna al limitar una gran parte de los ciudadanos por el simple hecho de pertenecer a una agrupación o partido político.

11.19. En este sentido, está alta corte considera irrazonable y desproporcionado la prohibición impuesta de no pertenecer a una agrupación o partido político para poder ser seleccionado

en la terna mediante la cual se elegiría al director o directora ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario (Proconsumidor), ya que indudablemente con ello se violenta el derecho a la ciudadanía, a la libertad de asociación y el derecho al trabajo configurados en los artículos 22, 47 y 62 de la Constitución de la República, respectivamente, que produce un trato diferenciado al impedir acceder a un sector importante de la ciudadanía a dicho procedimiento, como lo son a los ciudadanos que se encuentren asociados en una agrupación o partido político.

11.20. En cuanto a lo alegado por la parte accionante, señores Fredermido Ferreras Díaz, José Nicasio Díaz Guzmán y Nairobi Natividad Pujols Pujols, de que la norma ahora objetada vulnera al derecho constitucional al trabajo, instaurado en la Constitución de la República en su artículo 62, específicamente en su numeral 1, el cual dispone que:

***Derecho al trabajo.** El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia:*

*1) El Estado garantiza la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo;*

2) *Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad;*

3) (...)

11.21. En tal sentido, el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0044/17,<sup>17</sup> en relación con el derecho de trabajo, ratificó el siguiente criterio:

*9.5.2. El Tribunal Constitucional dominicano ha señalado en su Sentencia TC/0058/13 del quince (15) de abril de dos mil trece (2013), respecto del derecho del trabajo, lo siguiente:*

*el derecho al trabajo es parte esencial del Estado Social y democrático de derecho que diseña el artículo 7 de la Constitución de la República. A su vez, el mismo es reconocido como un derecho, un deber y una función social, que debe ser ejercido con la asistencia y regulación del Estado. Su contenido esencial se manifiesta en un doble aspecto: por un lado, **el de acceder a un puesto de trabajo**<sup>18</sup>; y por otro, el derecho a no ser despedido, sino por justa causa. Así, toda persona tiene derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y debe realizarse en condiciones dignas y justas.*

11.22. En relación al tercer elemento del ya señalado test de igualdad, en cuanto a destacar los fines perseguidos

17 Del treinta y uno (31) de enero de dos mil diecisiete (2017).

18 Negrita y subrayado nuestro

por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines, este tribunal considera oportuno señalar que la parte del artículo ahora impugnado mediante el presente control concentrado forma parte de una ley promulgada en el año dos mil cinco (2005) y que en ese momento eran otras las apreciaciones que prevalecía al momento de realizar consideraciones que motivaran y justificaran la adopción de normas, por lo que la norma en cuestión tampoco supera este último elemento del test de la igualdad.

11.23. En consecuencia, conforme con todo lo antes desarrollado, este tribunal ha podido evidenciar que la parte de la norma objetada, en torno a establecer la condición de no pertenecer a una agrupación o partido político para poder participar en la terna para ser elegido director ejecutivo de PRO-CONSUMIDOR, no supera ninguno de los elementos fijados en el consignando test del derecho a la igualdad, por lo que considera innecesario ponderar los otros medios de inconstitucionalidad presentado por la parte accionante, señores Fredermido Ferreras Díaz, José Nicasio Díaz Guzmán y Nairobis Natividad Pujols Pujols.

**En cuanto a que establece la condición de no pertenecer a las Fuerzas Armadas para poder participar en la terna para ser elegido director ejecutivo de Proconsumidor.**

11.24. En este orden, lo primero que debemos evidenciar es si los sujetos bajo revisión son similares, los ciudadanos militares y los ciudadanos



civiles, ante tal situación fáctica está sede constitucional ha podido evidenciar que ambos sujetos son distintos, ya que los primeros, los militares se encuentran configurados en la Constitución de la República en su Título XII, Capítulo I, específicamente en su artículo 252 que se establece la misión y carácter de las Fuerzas Armadas que está a su cargo de la defensa de la Nación y su soberanía, que son obedientes al poder civil, apartidistas y no tienen facultad en ningún caso para deliberar, mientras que los otros sujetos cuando cumplen sus dieciocho (18) años o previo a ello se hayan casado comienzan a adquirir todos los derechos y deberes que les asisten a los ciudadanos civiles, encontrándose entre ellos el de elegir y ser elegidos condición está que no se encuentra presente en los ciudadanos militares, por lo que claramente se evidencia que estamos ante sujetos no similares.

11.25. Por todo lo antes señalado, este tribunal ha podido evidenciar que, en la especie, ha quedado establecida la inexistencia del primer requisito del test de igualdad, al tratarse de sujetos distintos, pues se intenta confrontar en condición de supuesta igualdad entre ciudadanos dedicados a la carrera militar frente a ciudadanos civiles, por lo que carece de fundamento invocar la vulneración al principio de igualdad al no permitir que los miembros de la Fuerzas Armadas puedan participar en la terna mediante la cual se procede a escoger al director ejecutivo de PROCONSUMIDOR; por tanto, no se permite regulación diferente entre supuestos iguales o análogos, pero

sí prescribe diferente regulación a supuestos distintos<sup>19</sup>, como el caso de la especie.

11.26. En tal sentido, dicha normativa no violenta el derecho a la igualdad que alega la parte ahora accionante, señores Fredermido Ferreras Díaz, José Nicasio Díaz Guzmán y Nairobis Natividad Pujols Pujols, ya que claramente se pudo evidenciar que el hecho de establecer la condición de no pertenecer a las Fuerzas Armadas para poder participar en la terna para ser elegido director ejecutivo de PROCONSUMIDOR no produce la alegada diferencia que conllevaría desventaja para los ciudadanos que pertenezcan a las Fuerzas Armadas.

11.27. Conforme a los principios de oficiosidad y de conexidad configurado en la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales en los artículos 7 literal 11) y 46, en cuanto al primero de que:

*Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.*

Y en cuanto al segundo:

*Anulación de Disposiciones Conexas. La sentencia que declare la*

---

<sup>19</sup> Ver la sentencia TC/0060/14, del cuatro (4) de abril de dos mil catorce (2014), punto 9.11

*inconstitucionalidad de una norma o disposición general, declarará también la de cualquier precepto de la misma o de cualquier otra norma o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexidad, así como la de los actos de aplicación cuestionados.*

11.28. En este sentido, al evidente estrecho y conexidad que existe sobre el tema, entre las Fuerzas Armadas de la República Dominicana y la Policía Nacional, consideramos de lugar la necesidad de verificar si un agente de la Policía Nacional podría conformar o no la terna que conllevaría a escoger el director ejecutivo del Instituto Nacional de Protección del Consumidor (PROCONSUMIDOR),

11.29. De conformidad con los principios previamente señalados, este tribunal considera procedente analizar y decidir sobre la Policía Nacional sobre pertenecer o no a la terna que se configuraría para proceder a elegir al director ejecutivo del Instituto Nacional de Protección del Consumidor (PROCONSUMIDOR), debiendo analizar en un principio lo que dispone la ley que rige a dicha institución policial, núm. 590-16,<sup>20</sup> muy en especial, el artículo 153, el cual establece en sus numerales 20) y 25) lo que sigue:

***Artículo 153.- Faltas muy graves. Son faltas muy graves: 20) Desempeñar cargos públicos o privados remunerados, salvo si el segundo***

20 Del quince (15) de julio de dos mil dieciséis (2016).

***se presta en el área de docencia, en jornadas distintas a las que han sido designadas<sup>21</sup>, salvo los casos reglamentados por el Consejo Superior de Policía. 25) Participar directa o indirectamente en negocios vinculados a la provisión de servicios privados o particulares de seguridad. 27) El ejercicio del derecho cualquiera que sea su rama.***

11.30. Asimismo, el artículo 144 de la Constitución de la República dispone el régimen de compensación lo siguiente:

*Ningún funcionario o empleado del Estado puede desempeñar, de forma simultánea, más de un cargo remunerado, salvo la docencia. La ley establecerá las modalidades de compensación de las y los funcionarios y empleados del Estado, de acuerdo con los criterios de mérito y características de la prestación del servicio.*

11.31. Ante la evidencia de que la norma sometida al presente control concentrado adolece sólo en parte de inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional emitirá una sentencia interpretativa reductora y aditiva, a fin de evitar la continuidad del defecto normativo precedentemente advertido y así propiciar la permanencia de la norma objeto de este análisis en nuestro ordenamiento legal, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el cual establece que:

21 Negrita y subrayado nuestro.

*El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.*

**Párrafo I.-** *Del mismo modo dictará, cuando lo estime pertinente, sentencias que declaren expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad afecte íntegramente a su texto.*

**Párrafo II.-** *Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado.*

**Párrafo III.-** *Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.*

11.32. En relación con la emisión de sentencias interpretativas, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0365/17, 31, fijó el siguiente criterio:

*Esta facultad que ha sido legalmente otorgada a este órgano para trazar el criterio interpretativo constitucionalmente adecuado tiene como propósito garantizar la permanencia de una determinada norma en nuestro ordenamiento jurídico, a condición de que sea interpretada en el sentido que a la misma se le ha conferido y, de esa forma, no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando que el mantenimiento de la norma impugnada pueda lesionar la primacía de la Constitución.*

11.33. En consecuencia, conforme con todo lo antes expresado, conforme a los principios de favorabilidad y oficiosidad consagrados en los numerales 5 y 11, respectivamente, del artículo 7 y conexidad delimitado en el artículo 46 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, a fin de no dejar ninguna brecha que pueda dar lugar a la vulneración de la Carta Magna dominicana y así con ello impedir la actuación discriminatoria de no permitir que los ciudadanos que pertenezcan a una agrupación o partido político puedan ser seleccionados en la terna mediante la cual se proceda a elegir al director o directora ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), este tribunal procederá a realizar mediante el uso de la técnica de las *sentencias reductoras-aditivas* cuando la inconstitucionalidad declarada sólo afecta una parte del texto y no su totalidad, tal y como acontece en la especie.

11.34. En tal sentido, esta alta corte mediante su Sentencia TC/0001/15,<sup>22</sup> y ratificado dicho criterio mediante la Sentencia TC/0214/19,<sup>23</sup> este tribunal afirmó lo que sigue:

*Al resultar inconstitucional solo una parte, y no el texto íntegro del precitado artículo 35, procede adoptar –como ha realizado este Tribunal en situaciones análogas– una sentencia reductora, esto es, una decisión que ordena una restricción o acortamiento de la extensión del contenido de la ley impugnada, declarando así la nulidad de la previsión excesiva para que la disposición legal sea conforme a la Constitución (Sentencias TC/0266/13: 9.2.9 y TC/0093/12... Esta modalidad de sentencia puede ser adoptada por este Tribunal Constitucional, en virtud de la remisión a la práctica constitucional comparada que dispone el párrafo III del artículo 47 de la Ley No. 137-11. Por tales motivos, la declaratoria de nulidad, en el presente caso, se hace exclusivamente a la expresión del artículo 35 de la Ley No. 14-04, que señala: las personas naturales o jurídicas autorizadas para hacer auditorías e investigaciones especiales en el sector público.*

11.35. Asimismo, conforme a los principios de oficiosidad y conexidad este tribunal al evidenciar que la Policía Nacional de la República Dominicana mediante la Ley que

lo regula núm. 590-16, se encuentra vedada de realizar trabajos públicos y privados de forma remunerada y con la finalidad de garantizar la protección al derecho de igualdad, procederá a realizar una sentencia interpretativa, además de reductora, aditiva, al agregar que los agentes de la Policía Nacional no podrán pertenecer a la terna mediante la cual se escogería al director ejecutivo de PROCONSUMIDOR.

11.36. Conforme con todo lo antes expresado este tribunal considera procedente acoger parcialmente la acción directa de inconstitucionalidad que ahora nos toca conocer y por consiguiente, declarar la inconstitucionalidad en parte de la norma objetada mediante el presente control concentrado en cuanto a establecer la condición de no pertenecer a una agrupación o partido político para poder participar en la terna para ser elegido director ejecutivo de PROCONSUMIDOR y declarar la constitucionalidad de la parte in fine de la disposición cuestionada, mediante una sentencia interpretativa aditiva, en cuanto a establecer la condición de no pertenecer a las Fuerzas Armadas ni a la Policía Nacional para poder participar en la terna para ser elegido director ejecutivo de PROCONSUMIDOR. En consecuencia, este tribunal declara que la interpretación conforme a la Constitución del referido literal d) del artículo 30 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, promulgada el nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005), tal como sigue:

22 Del veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015).

23 Del veintidós (22) de julio de dos mil diecinueve (2019).

**Art. 30.- Requerimientos generales para directores y sub-directores de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor.**

*El Director Ejecutivo será designado por el Poder Ejecutivo a partir de una terna sometida por el Consejo Directivo de Pro Consumidor. Para ser nominado, deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

(...)

*d) No formar parte de las Fuerzas Armadas ni de la Policía Nacional;*

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Miguel Valera Montero, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Fredermido Ferreras Díaz, José Nicasio Díaz Guzmán y Nairobis Natividad Pujols Pujols, contra el literal d) del artículo 30 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, promulgada el nueve (9) de septiembre

de dos mil cinco (2005), por los motivos expuestos.

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, parcialmente la presente acción directa de inconstitucionalidad previamente descrita en el ordinal primero y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución la parte de la norma que establece: *No formar parte de grupo o partido político alguno* y **DECLARAR** constitucional la otra parte de la norma que refiere: *ni de las Fuerzas Armadas*, y añadiéndose lo relativo a la Policía Nacional conforme con las motivaciones desarrolladas en el cuerpo de la presente sentencia, por lo que procede **PRONUNCIAR** la declaración de no conformidad con la Constitución de la República y, en consecuencia, **DECLARAR** que la interpretación constitucional del literal d) del artículo 30 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, promulgada el nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005), es la que se consigna a continuación:

**Art. 30.- Requerimientos generales para directores y sub-directores de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor.**

*El Director Ejecutivo será designado por el Poder Ejecutivo a partir de una terna sometida por el Consejo Directivo de Pro Consumidor. Para ser nominado, deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

(...)

*d) No formar parte de las Fuerzas Armadas ni de la Policía Nacional;*

**TERCERO: DECLARAR** los procedimientos del presente proceso libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por secretaria, a los accionantes, señores Fredermido Ferreras Díaz, José Nicasio Díaz Guzmán y Nairobis Natividad Pujols Pujols; a los accionados, Procuraduría General de la República; Senado de la República y a la Cámara de Diputados de la República.

**QUINTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2021-0086, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo de la Cruz contra la Sentencia núm. 1072-2021-SSEN-00144, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata el treinta (30) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

### 1. Descripción de la decisión recurrida

La Sentencia núm. 1072-2021-SSEN-00144, objeto del presente recurso, fue dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata el treinta (30) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Dicha decisión rechazó la acción constitucional de amparo interpuesta por Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo de la Cruz contra Taxi Vip Pop, S. R. L. El dispositivo de la referida sentencia indica de la siguiente manera:

*PRIMERO: en cuanto al fondo, rechaza la presente acción introducida mediante instancia de fecha 15-3-2021, notificada mediante acto núm. 149/2021, de fecha 19-3-2021, del ministerial Andrés Rumaldo Domeneche.*

*SEGUNDO: declara libre de costas el presente proceso.*

La referida sentencia fue notificada a la parte recurrente, Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo de la Cruz, por medio del Acto núm. 124/2021, instrumentado por el ministerial Junior Valdez Guerrero, alguacil ordinario del Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia de Puerto Plata el ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021).

### 2. Presentación del recurso de revisión

En el presente caso, la parte recurrente, Vicente Ferrer Martínez y

Juana Castillo de la Cruz, apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión contra la sentencia en materia de amparo anteriormente descrita, mediante instancia depositada el trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021) ante el Centro de Servicio Presencial, Palacio de Justicia de Puerto Plata, remitido a este tribunal constitucional el seis (6) de mayo de dos mil veintiuno (2021). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

El recurso anteriormente descrito fue notificado a la parte recurrida, Taxi Vip Pop, S.R.L y Edwin Emmanuel Martínez Martínez mediante el Acto núm. 726/2021, instrumentado por el ministerial Wendy Mayobanex Peña Tavarez, alguacil de estrado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata el catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021).

### **3. Fundamentos de la sentencia recurrida**

Los principales fundamentos dados por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata son los siguientes:

*22. Que en cuanto a los alegatos de la parte accionante de que la antena instalada por la parte accionada podría afectar la salud de ellos y de los demás habitantes, así como el medio ambiente; no ha sido demostrado por ningún medio de prueba*

*la materialización de algún daño en específico, y como ha establecido el Tribunal Constitucional, no existe un estudio científico, que haya determinado los daños que eventualmente podrían provocar las ondas emitidas por una antena debido a la proximidad de la ubicación de estas al entorno de las persona. como tampoco ha sido demostrado el impacto ambiental que puedan ocasionar.*

*Que la parte accionada ha depositado la autorización o permiso que le fue otorgado por el Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata, para el uso de suelo, para operar en el municipio con la modalidad de comunicación telefónica, así como el levantamiento y emisión de certificación de coordenada expedida por el Instituto Cartográfico Militar para la instalación de la antena, la solicitud de inscripción de registro para el servicio de radiocomunicación privada, dirigida a Indotel, no demostrando la parte accionada que exista alguna objeción de parte de las autoridades competentes en relación a la instalación y funcionamiento de la ante propiedad de la accionada.*

*24. Que la sentencia del Tribunal Constitucional antes citada por analogía tiene aplicación en la especie, en tal sentido y ante la ausencia de prueba que demuestre con certeza el impacto que tienen las ondas emitidas por las antenas de radiocomunicaciones en la salud humana y el medio ambiente, la presente acción de amparo, debe ser rechazada.*



#### 4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente

La parte recurrente, Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo de la Cruz, pretenden que se revoque la sentencia recurrida. Para justificar dicha pretensión, alegan en síntesis lo siguiente:

*11. La sentencia No. 1072-2021-SSEN-00144 dictada en fecha 30/03/2021 dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, hoy impugnada mediante el presente recurso de Revisión Constitucional, contiene los siguientes agravios en perjuicio de los recurrentes (Agraviados) VICENTE FERRER MARTINEZ Y JUANA CASTILLO DE LA CRUZ:*

*Error en la determinación de los hechos.*

*12. En la sentencia recurrida, el Juez a -quo incurre en error en la determinación de los hechos cuando en las motivaciones de la sentencia, indica que la parte accionada hoy recurrida, depositó como medio de prueba, una solicitud de inscripción de registro para servicio de radiocomunicación privada, dirigida a Indotel, no demostrando que exista alguna objeción de parte de las autoridades competentes en relación a la instalación (Ver párrafo 23 de la sentencia recurrida), sin embargo, si vosotros verificáis la fecha de la solicitud, podréis comprobar que, los recurridos solicitaron*

*dicha inscripción, posterior a la interposición de la presente acción y por lo tanto posterior a la instalación de la Antena sin contar con los permisos correspondiente, y eso se puede comprobar, a través de las pruebas documentales, depositadas por los recurrentes, en donde dichas instituciones hicieron constar que no existía en sus archivos ningún expediente ni solicitud de parte de los recurridos para la instalación de la Antena antes referenciada, constituyendo esto un error en la determinación de los hechos por parte del Tribunal A quo y un agravio en perjuicio del recurrente.*

*Falta de valoración de las pruebas.*

*13. El Tribuna A-quo incurrió en falta de valoración de las pruebas, por las siguientes razones:*

*A. En la instancia de acción de amparo, los accionantes hoy recurrente en revisión, les indicaron al tribunal A quo que los hoy recurridos no cuentan con los estudios técnicos correspondientes realizados por el IN-DOTEL, conforme a lo que ordena la resolución No. 049-08 en sus artículos 12, 13, 14, y 15, y mucho menos con los permisos del órgano regulador, en función a lo que establece la ley 153-98 en sus artículos 37 y 61, lo que, tal situación quedó evidenciada con todas y cada una de las pruebas depositadas por los recurrentes que, en su conjunto comprobaron la ilegalidad de dicha instalación.*

*B. La parte recurrida alegó ante el Juez A quo que, contaba con el*

*permiso del Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata, para el uso de suelo, sin embargo, dicho permiso fue solicitado para la instalación de una Antena en la Avenida Manolo Tavares Justo de la ciudad de Puerto Plata, conforme a los argumentos Invoce de los abogados de los accionados en primer grado, y los recurridos, tiempo después procedieron a trasladar dicha Antena al techo de la casa No. 3, calle Imbert Barrera de la ciudad de Puerto Plata, lo que constituye una ilegalidad, pues utilizaron un permiso que le fue otorgado para un lugar distinto al lugar de donde tienen actualmente la antena.*

*C. Los recurridos instalaron una Antena sin contar con todas las autorizaciones y permisos de las instituciones correspondientes, conforme a Ley, lo que se puede comprobar, a través de las pruebas documentales, depositadas por los recurrente, en donde dichas instituciones hicieron constar que no existía en sus archivos ningún expediente ni solicitud de parte de los recurridos para la instalación de la Antena antes referenciada, constituyendo esto un error en la determinación de los hechos por parte del Tribunal Aquo y un agravio en perjuicio del recurrente.*

*D. De igual manera se incurrió en falta en la valoración de las pruebas, cuando el Juez Aquo, no valoró las imágenes de la ubicación de la Antena, pues conforme a la misma, se puede visualizar que dicha Antena representa un peligro y riesgo inminente para los residentes en las*

*proximidades de dicho lugar y para los recurrentes también, en violación de sus derechos fundamentales, como el derecho a la salud, el derecho al medio ambiente, el derecho a la vida, entre otros.*

*• Violación de precedente constitucional y violación a la Ley No.153-98.*

*14. El Tribunal Aquo incurrió en violación al precedente constitucional establecido en la misma jurisprudencia que menciona en las motivaciones de la sentencia recurrida, dígase la sentencia TC/ 100/14, la cual indica que g) En atención a los elementos expuestos, tal y como se indica en otra parte de la presente sentencia, este tribunal ha podido comprobar que la Compañía Dominicana de Teléfonos, S.A. (Claro Codetel) posee los permisos exigidos por la ley para este tipo de instalación, y que su expedición por parte de las autoridades oficiales correspondiente (. . .), por lo que, en el caso de la especie con todas las documentaciones aportadas por el recurrente, y las respuestas que le fueron dadas mediante certificaciones se comprueba que, la Antena fue instalada de manera ilegal sin contar con los permisos de todas las instituciones establecidas por la Ley, lo que constituye un agravio para los recurrentes, pues estamos frente a una Antena cuya instalación esta revestida de ilegalidad.*

*15. El Tribunal aquí incurrió en violación a la Ley No. 153-98 sobre Telecomunicaciones, cuando es la Ley que indica los funcionarios*

*del INDOTEL verificará mediante inspección, si las radiaciones generadas por antenas de sus estaciones, cumplen con los Límites máximos establecidos, y en el caso de la especie la parte recurrida, no depositó informe del inspector del INDOTEL que compruebe que dicha Antena tiene la autorización del INDOTEL y que además cumple con los límites establecidos.*

- *Vulneración al derecho fundamental de la salud.*

*16. Que el derecho a la salud puede ser definido, de manera general, como el derecho exclusivo de una persona. La salud es una de las grandes aspiraciones de la humanidad, consignada además en los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de cara al año 2030. La Organización Mundial de la Salud (OMS) afirma que el goce del grado máximo de salud que se pueda alcanzar es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano. Este derecho se encuentra amparado constitucionalmente en el artículo 61 de nuestra Ley Sustantiva, que establece lo siguiente:*

*Artículo 61.- Derecho a la salud. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia:*

*1) El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la*

*prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;*

*2) El Estado garantizará, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y; en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; combatirá los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y las organizaciones internacionales.*

*17. En la Sentencia T - 760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda), la Corte Constitucional colombiana Pronunció un importante fallo en donde se establece la fundamentalidad del derecho a la salud. La sentencia establece que la salud no puede ser considerada como un derecho programático que solo pueda ser tutelable o amparable a partir del desarrollo legal y de los recursos existentes, sino que el individuo que considere afectado su derecho puede acudir directamente ante los jueces Para la protección inmediata de este derecho. La salud, como la vivienda, la seguridad social, la educación, entre otros, son considerados en muchos países como derechos sociales, económicos y culturales (DESC), para establecer con esta clasificación y rango que no son exigibles directamente, sino mediante el desarrollo legislativo y la posibilidad económica del Estado para destinar recursos en este sentido. Muchas*

*veces estos derechos se encuentran dentro de capítulos de la Constitución que los diferencian de los derechos fundamentales propiamente dichos, como en el caso de la Constitución colombiana de 1991 en donde el derecho a la salud se encuentra regulado constitucionalmente en el artículo 49 que Pertenece al capítulo 2 del Título II sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales, diferenciándolos con los fundamentales que se encuentran en el capítulo.*

*POR TALES MOTIVOS, y por los demás que en virtud del principio iura novic curia su elevado espíritu de justicia tenga a bien suplir; los agravios por órgano de su abogado constituido y apoderado especial, tiene a bien solicitarlos respetuosamente lo siguiente:*

*PRIMERO: Que sea admitido, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por los señores VICENTE FERRER MARTINEZ y JUANA CASTILLO DE LA CRUZ, en relación con la Sentencia núm. 10722021-SSSEN-00144 dictada en fecha 30/03/2021 dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata.*

*SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo el referido recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por señores VICENTE FERRER MARTINEZ y JUANA CASTILLO DE LA*

*CRUZ, contra la Sentencia núm. Sentencia núm. 1072-2021SSSEN-00144 dictada en fecha 30/03/2021 dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata y, en consecuencia, ORDENAR lo siguiente:*

*A. Descontinuar las ilegales y arbitrarias acciones en contra de los señores VICENTE FERRER MARTINEZ Y JUANA CASTILLO DE LA CRUZ, respecto de las propiedades objeto del presente recurso de amparo.*

*B. Ordenar el retiro inmediato de la Antena de Tele Comunicaciones, para radio receptor de transmisión, en la casa Núm. 4, segundo nivel, en la Avenida Antonio Imbert Barrera de esta ciudad de Puerto Plata.*

*C. Condenar al señor EDWIN EMANUEL MARTINEZ MARTINEZ Y TAXI VIP POP, S. R. L., al pago de la suma de RD\$ 10,000.00, a título de Astreinte diario por cada día en incumplir con la sentencia a intervenir.*

*D. ORDENAR la ejecución de la sentencia a intervenir y sobre minuta, de conformidad con las disposiciones del artículo 90 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional;*

## **5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida**

*La parte recurrida, Taxi Vip Pop, S.R.L y Edwin Emmanuel Martínez*

*Martínez, pretende la declaratoria de inadmisibilidad del recurso de revisión por la existencia de otras vías, por haber sido interpuesto fuera del plazo y por ausencia de especial trascendencia o relevancia constitucional; subsidiariamente, su rechazo. Para justificar dichas pretensiones, alega en síntesis lo siguiente:*

*Fijaos bien, Honorable Magistrado que en la sentencia no. 1072-2021-SS-SEN-00144 de fecha 30/03/2021 emitida por las segunda Sala, en ocasión de la acción de amparo intentada por los señores Vicente Ferrer Y Juana Castillo por esta alega que la antena de la compañía TAXI VIP POPS ubicada en la Avenida Antonio Imbert Barrera casa Núm. 4, 2do Nivel de esta ciudad de Puerto Plata. Le esta ocasionado graves daños a la salud y al medio ambiente, por lo que, los accionantes pretenden la desmantelaría de la instalación de dicha antena, a lo que, los accionados se oponen en el sentido de que en la glosa de pruebas depositadas no existe, documentación alguna que permite establecer los agravios o más bien el impacto en la salud de dicha instalación de antena.*

*En ese sentido, el Juez A -quo, establece en la página No. 19, párrafo 22 de la sentencia atacada en revisión, los siguientes:*

*Que en cuanto a los alegatos de la parte accionante de que la antena instalada por la parte accionada podría afectar la salud de ellos uno*

*de los habitantes, así como en medio ambiente; no ha sido demostrado, por ningún medio de prueba la materialización de algún daño en específico, Y como ha sido establecido el Tribunal Constitucional , no existe u estudio científico, que haya determinado los daños que eventualmente podrían provocar las ondas emitida por una antena debido a la proximidad de la ubicación de estas al entorno de la persona, como tampoco ha sido demostrado el impacto ambiental que puede ocasionar.*

*Que la parte accionada ha depositado la autorización o permiso que le fue otorgado por el Ayuntamiento de san Felipe de Puerto Plata , para el uso de suelo, para operar en el municipio, con la modalidad de comunicación telefónica, asa como el levantamiento y emisión de certificación de coordenada expedida por el instituto cartográfico militar para la instalación de La antena, la solicitud de inscripción de registro para el servicio de radiocomunicación privada, dirigida a INDOTEL, ni demostrando la arte accionada que existe alguna objeción de parte de la autoridades competentes en relación a la instalación y funcionamiento de la antena propiedad de la accionada.*

*Que la sentencia del tribunal constitucional antes citada por analogía tiene aplicación en la especie, en tal sentido y ante la ausencia de prueba que demuestre con certeza el impacto que tienen las ondas emitidas por las antenas de radiocomunicación en la salud humana y el medio ambiente, a*

*la presente acción de amparo debe de ser rechazada.*

*Contrario a lo que alega los accionantes en revisión constitucional sobre la base de que el Juez incurrió en un error en la determinación de los hechos y en falta de valoración de la prueba; en tal sentido, entendemos que no lleva razón los accionante, puesto que, claramente se puede apreciar que los hechos fueron determinados en que los accionantes alegan violación al derechos de salud y al medio ambiente, tanto de estos como de los demás habitantes por la instalación de una antena en fecha 08/01/2021 en supuesta hora nocturna; por lo que, intentaron sus acciones en fecha 19/03/2021 de ahí que propusimos en audiencia un medio de inadmisión por estar dicha acción fuera de tiempo; ya que, pasaron los 60 días establecidos en el artículo 70 de la ley 137-111 sobre procedimiento constitucional de amparo.*

*Con relación, a la falta de valoración de las pruebas entendemos que el Tribunal no incurrió en dicha falta, puesto que, ciertamente estableció y se delimito a establecer mediante algún medio de prueba , el impacto de la salud de las personas accionantes e inclusive a examinar si dentro de las glosa procesal existía prueba alguna para denotar agravios al medio ambiente; por lo que, el Tribunal A-quo estableció en el párrafo 22 de la página No. 19 ciertamente verifico la glosa procesal y no dio al traste con prueba alguna para probar el impacto antes mencionados, por lo que no*

*llevan razón los accionantes y dicho agravios deben de ser descartados.*

*También establecen los accionantes que se ha violado el precedente constitucional a la ley No. 153-98, alegando que pudieron probar la ilegalidad de la instalación de la antena, con la documentación aportada , pero esto no es así; ya hemos establecido que lo primero que debe establecer el accionantes son solicitudes a las instancias correspondientes que permitan verificar si la antena, está acorde o no con los límites establecidos al efecto o que si difunde algún tipo de contaminación que pueda retenerse como perjudicial para la salud, asunto este que no se hizo, alagando simplemente supuestos verificación de permisos sin establecer tiempo o espacio más cuando la referida antenas tiene menos de tres meses de instaladas según el propio relato factico y/o argumentaciones de los mismos acciones que establecen que dicha antena fue instaladas en horas nocturnas del día 08/01/2021, desconociendo en lo absoluto los procedimiento para la no objeciones y méritos de instalación de torres; más aún, cuando la cintila procesal depositado por la parte accionadas existen permisos de suelos pagos antes el instituto cartográfico y permisos y autorizaciones al efecto del Instituto Dominicano de A aviación Civil (IDAC) por lo que, no lleva razón y no ha habido violación de ninguna ley respecto de ello. Mas cuando no se discute la ilegalidad o no de u a instalación de antena, sino más bien el impacto en la salud y el medio ambiente de los accionantes,*

*asunto este que no se probó más cuando depositamos un sin números de existencia de antena alrededor de los sectores circundantes, que tiene más de cinco y diez años de instaladas.*

**FINALMENTE, EL ACCIONANTE ESTABLECE TAMBIÉN QUE SE LA HA VIOLADO EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA SALUD.**

*Entendemos en tal sentido, que no lleva razón porque parte de una concepción general que entiende que las antenas en términos generales ocasionan daños a la salud, no así, de una concepción específica o particular en cuanto a la salud de los accionantes, más aun, cuando no se tienen una prueba de que la antena este afectando la salud de las personas. Sumando a ello que en los sectores circundantes existen más de treinta (30) antenas. Peor aún, en el municipio cabecera de San Felipe de Puerto Plata, existen más de quinientas (500) antenas y las leyes establecen los límites de misión y altura de cada torre, asunto este que fue agitado por los accionados.*

*En tal sentido, con la sentencia evacuada y atracada en revisión no se está atentando con las salud de ninguno de los habitantes, ni muchos menos con la instalación de una pequeña torre que para o que sostienen una pequeña antena acorde a los estándares exigidos al efecto, es decir, que no lleva razón al establecer que se está violando el derecho a la salud de los accionantes o habitantes, cuando*

*al examinar y verificar la cintila probatoria depositada por ello no se tiene ningún a constancia o prueba que establezca agravios a la salud de estos; por lo que, debe de ser rechazados, más cuando, la certezas de agravio a la salud deben de ser sostenidas mediante certificaciones científicos y/o peritos en la materia que certifiquen algún daño.*

**POR TALES RAZONES Y CONTESTACIONES, LOS ACCIONADOS, TAXI VIP POP, SRL, REPRESENTADA LEGALMENTE POR SU SOCIO EDWIN EMANUEL MARTÍNEZ MARTINEZ; POR INTERMEDIO DE SUS ABOGADOS, CONCIA. NE DEL MODO SIGUIENTE:**

*PRIMERO: Acoger como bueno y valido el presente escrito de defensa contentivo de contestación, argumentaciones y medios de excepciones en contra de recurso constitucional de revisión de sentencia No. 1072-2021-SSEN-00144 de fecha 30/03/2021, dictada por la segunda sala de la cámara civil y comercial de Puerto Plata, por estar acorde en derecho y a la normativa procesal vigente. -*

**SEGUNDO: DECLARAR INADMISIBLE el recurso de revisión constitucional interpuesto por los accionantes señores Vicente Ferrer y Juana Castillo De La CACRUZ en contra de sentencia No, 1072-2021-SSEN-00144 de fecha 30/03/2021, DICTADA POR LA SEGUNDA SALA DE LA CÁMARA CIVIL Y COMERCIAL DE PUERTO**

*PLATA, por existir otras vías idóneas que es la jurisdicción contenciosa administrativa, por haber sido interpuesta fuera de plazo y también por la ausencia de la especial trascendencia o relevancia constitucional es decir, por no estar acorde con las disposiciones de los artículo 70 numeral 1, 2 y artículo 100 de la ley 137-11.*

*TERCERO: Para el caso de que Vos nubles jueces no acojan el medio de inadmisión planteado precedentemente, **RECHAZAR** En cuanto al fondo, el antes señalado recurso de revisión constitucional y, en consecuencia, **CONFIRMAR LA SENTENCIA NO. 1072-2021-SEEN-00144 DE FECHA 30/03/2021**, dictada por la segunda sala de la cámara Civil y Comercial de Puerto Plata.*

## **6. Pruebas documentales**

Los documentos más relevantes depositados en el expediente del presente recurso de revisión, son los siguientes:

1. Copia certificada de la Sentencia núm. 1072-2021-SEEN-00144, dictada el treinta (30) de marzo de dos mil veintiuno (2021) por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata.

2. Copia fotostática del Acto núm. 124/2021, instrumentado por el ministerial Junior Valdez Guerrero, alguacil ordinario del Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia de Puerto Plata el ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021).

3. Original de la instancia del recurso de revisión depositada el trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021) ante el Centro de Servicio Presencial, Palacio de Justicia de Puerto Plata.

4. Original del Acto núm. 726/2021, instrumentado por el ministerial Wendy Mayobanex Peña Tavarez, alguacil de estrado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata el catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021).

5. Instancia del escrito de defensa al recurso por la recurrida, Taxi Vip Pop, S.R.L y Edwin Emmanuel Martínez Martínez, depositada el dieciséis (16) de abril de dos mil veintiuno (2021) ante el Centro de Servicio Presencial, Palacio de Justicia de Puerto Plata.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **7. Síntesis del conflicto**

Conforme a la documentación depositada en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el presente conflicto se trata de la instalación de una antena de transmisión radial por los señores Edwin Emmanuel Martínez Martínez y Taxi VIP POP, S. R. L., en la casa núm. 4, segundo nivel, en la avenida Antonio Imbert Barrera de la ciudad de Puerto Plata.

Dicha instalación fue objetada por los señores Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo de la Cruz, por lo cual interpusieron una acción de amparo,



alegando que en el lugar donde se instaló dicha antena, no es el apropiado, debido a las posibles lesiones de contaminación y de otros tipos que podría causarles a personas y a las viviendas que se encuentran en su alrededor.

Dicha acción de amparo en contra del señor Edwin Emmanuel Martínez Martínez y Taxi Vip Pop, S. R. L., fue depositada mediante la instancia de (15) de marzo de dos mil veintiuno (2021) ante la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, la cual fue resuelta mediante la Sentencia núm. 10722021-SSEN-00144, dictada el treinta (30) de marzo de dos mil veintiuno (2021), por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, rechazó la acción. No conforme con dicha decisión recurren en revisión, el cual ahora nos ocupa.

### **8. Competencia**

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión, en virtud de lo establecido en los artículos 185.4 de la Constitución; 9, 94 y siguientes de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

### **9. Admisibilidad del presente recurso de revisión**

Con respecto a la admisibilidad del presente recurso de revisión, este tribunal constitucional considera lo siguiente:

a. Los presupuestos procesales de admisibilidad del recurso de revisión de amparo fueron establecidos por el legislador en los artículos 95 y siguientes de la Ley núm. 137-11, a saber: el sometimiento dentro del plazo previsto para su interposición (artículo 95), la inclusión de los elementos mínimos requeridos por la ley (artículo 96) y la satisfacción de la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada (artículo 100).

b. En cuanto al plazo para la interposición del recurso, el artículo 95 de la Ley núm. 137-11 establece: *El recurso de revisión se interpondrá* mediante escrito motivado a ser depositado en la *secretaría del juez o tribunal que rindió* la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación.

c. En relación con el plazo de cinco (5) días previsto en el texto transcrito en el párrafo anterior, el Tribunal Constitucional estableció en la Sentencia TC/0071/13, de siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), que:

*[...] este plazo debe considerarse franco y solo serán computables los días hábiles, tal y como fue decidido por este tribunal mediante sentencia No. TC/0080/12, de fecha quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012). Todo ello con el objeto de procurar el efectivo respeto y el oportuno cumplimiento de los principios de la justicia y los valores constitucionales como forma de garantizar la protección de los derechos fundamentales.*

d. El mencionado plazo comienza a correr a partir de la notificación de la sentencia objeto del recurso, según se dispone en el texto transcrito anteriormente. En la especie, se cumple este requisito, en razón de que la notificación de la sentencia se hizo el ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021), mientras que el recurso se interpuso el trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021), es decir, dentro del plazo previsto en el artículo 95 de la referida Ley núm. 137-11.

e. Respecto a la inclusión de los elementos mínimos requeridos, el artículo 96 de la Ley núm. 137-11 exige que *el recurso contendrá* las menciones exigidas para la *interposición de la acción de amparo* y que en esta se harán *constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada*, este colegiado ha comprobado el cumplimiento de ambos requerimientos en la especie. Esto se debe a que en la instancia contentiva del recurso de revisión se hacen constar las menciones relativas al sometimiento del recurso y la explicación de las razones por las cuales la parte recurrente entiende que el tribunal de amparo erró al acoger la acción de especie, alegando que la sentencia cometió un error en la determinación de los hechos, falta de valoración de las pruebas, violación de precedente constitucional, violación a la Ley núm. 153-98, y vulneración al derecho fundamental de la salud.

f. La admisibilidad del recurso está condicionada, además, a que este tenga especial trascendencia o relevancia constitucional, en aplicación de lo que dispone el artículo 100 de la indicada

Ley núm. 137-11. En efecto, según este texto

*La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*

g. La especial trascendencia o relevancia constitucional es, sin duda, una noción abierta e indeterminada, por esta razón este tribunal la definió en la Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en el sentido de que la misma se configura en aquellos casos que, entre otros

*1) (...) contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*

h. Luego de haber estudiado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que el recurso es admisible y debemos conocer su fondo. La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que el conocimiento del caso nos permitirá **continuar con el desarrollo jurisprudencial** sobre violación a derechos fundamentales, como la falta de valoración de las pruebas, violación de precedente constitucional y vulneración al derecho fundamental de la salud, entre otros. En virtud de estas consideraciones, este tribunal desestima, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo, el medio de inadmisión de la parte recurrida Taxi Vip Pop, S.R.L y Edwin Emmanuel Martínez Martínez, que pretende la declaratoria de inadmisibilidad del recurso de revisión por la existencia de otras vías, por haber sido interpuesto fuera del plazo y por ausencia de especial trascendencia o relevancia constitucional.

i. En ese mismo orden rechazar la petición de la inadmisibilidad del recurso por la existencia de otras vías planteada por la recurrida, en virtud de que esta causal no se corresponde con un recurso de revisión, sino que es propia de la acción de amparo.

## 10. Sobre el fondo del presente recurso

Con respecto al fondo del presente recurso de revisión, este tribunal constitucional considera lo siguiente:

a. El presente conflicto se trata de la instalación de una antena de transmisión radial por los señores Edwin Emmanuel Martínez Martínez y Taxi VIP POP, S. R. L., en una casa de la avenida Antonio Imbert Barrera de la ciudad de Puerto Plata. Dicha instalación fue objetada por los señores Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo De La Cruz, por lo cual interpusieron una acción de amparo, alegando posibles lesiones de contaminación del ambiente y daño a la salud.

b. El juez de amparo que conoció de la acción, mediante la Sentencia núm. núm. 1072-2021-SEEN-00144, la rechazó por los motivos siguientes:

*Que en cuanto a los alegatos de la parte accionante de que la antena instalada por la parte accionada podría afectar la salud de ellos y de los demás habitantes, así como el medio ambiente; no ha sido demostrado por ningún medio de prueba la materialización de algún daño en específico, y como ha establecido el Tribunal Constitucional, no existe un estudio científico, que haya determinado los daños que eventualmente podrían provocar las ondas emitidas por una antena debido a la proximidad de la ubicación de estas al entorno de las persona. como tampoco ha sido demostrado el impacto ambiental que puedan ocasionar.*

c. La parte recurrente interpuso el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo por no encontrarse conforme con la indicada decisión recurrida. En este sentido, argumenta que el tribunal de amparo no

ponderó de manera correcta los medios de prueba aportados. En ese orden plantean:

*En la sentencia recurrida, el Juez a quo incurre en error en la determinación de los hechos cuando en las motivaciones de la sentencia, indica que la parte accionada hoy recurrida, depositó como medio de prueba, una solicitud de inscripción de registro para servicio de radiocomunicación privada, dirigida a Indotel, no demostrando que exista alguna objeción de parte de las autoridades competentes en relación a la instalación (Ver párrafo 23 de la sentencia recurrida), sin embargo, si vosotros verificáis la fecha de la solicitud, podréis comprobar que, los recurridos solicitaron dicha inscripción, posterior a la interposición de la presente acción y por lo tanto posterior a la instalación de la Antena sin contar con los permisos correspondiente.*

d. Este tribunal constitucional considera que, contrario a lo afirmado por la parte recurrente, con relación a los posibles daños a la salud que pudiera ocasionarle la antena en cuestión, el tribunal de amparo actuó correctamente al rechazar la acción de la especie, toda vez que confirmó que, a partir de los documentos contenidos en el expediente y los argumentos vertidos por las partes de este proceso constitucional, en el expediente no consta algún documento que compruebe que se realizó algún estudio en el cual se haya determinado que la antena en cuestión causa daños a la salud de las personas y al medio ambiente.

e. Tal y como refiere el juez de amparo en la sentencia que ahora nos ocupa, donde hace suyo el precedente sentado en la Sentencia núm. TC/0363/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014), este tribunal constitucional decidió una acción similar en la cual dijo:

*j) En cuanto a los alegatos vertidos por la accionante en el sentido de que las citadas antenas producen radiaciones cancerígenas, cabe precisar que a pesar de los múltiples estudios llevados a cabo durante años por investigadores de diferentes especialidades, no se ha determinado ni demostrado que las antenas de recepción y/o transmisión de ondas, ni los dispositivos móviles, causen daños a la salud relacionada con la proximidad a las estaciones base de telefonía móvil ni con el bajo nivel de ondas de radio que estas transmiten<sup>2</sup>. De ahí que, en principio, no es posible atribuírsele a la instalación de la antena en cuestión, las implicaciones aludidas por la accionante por no haber depositado las pericias necesaria para poner a este Tribunal en condiciones de determinar si real y efectivamente se encuentra comprometido el derecho a la salud, en ese sentido este tribunal procede a rechazar estos alegatos.*

*k) En relación con la violación al medio ambiente que alegan la accionante, tales alegatos tampoco han sido debidamente respaldados con elementos que permitan contravenir las razones que tuvieron las autoridades competentes para emitir los permisos de ley correspondientes, previa*

*evaluación social y de impacto al medio ambiente que respaldan la instalación de la antena de telecomunicaciones, objeto de oposición por parte de la accionante.*

*l) En conclusión, y en atención a todo lo antes expuesto, el Tribunal Constitucional, después de analizar los documentos presentados por las partes, y ante la falta de certeza sobre el impacto que tienen las ondas emitidas por las antenas de telecomunicaciones en la salud humana y el medio ambiente, procede a rechazar la acción de amparo de que se trata.*

Tal y como ocurrió en el caso de referencia, en presente caso no se le presentó al juez de amparo algún estudio que confirmara que la antena cuestionada produzca algún daño tanto al medio ambiente como a la salud de las personas que allí residen.

f. Con relación al argumento de la parte recurrente, relativo a los permisos requeridos para la instalación de la antena en cuestión, pudimos verificar que el juez de amparo también certificó en los documentos presentados en el expediente lo siguiente:

*la parte accionada ha depositado la autorización o permiso que le fue otorgado por el Ayuntamiento Municipal de Puerto Plata, para el uso de suelo, para operar en el municipio con la modalidad de comunicación telefónica, así como el levantamiento y emisión de certificación de coordenada expedida por el Instituto Cartográfico Militar para la instalación de*

*la antena, la solicitud de inscripción de registro para el servicio de radiocomunicación privada, dirigida a Indotel, no demostrando la parte accionada que exista alguna objeción de parte de las autoridades competentes en relación a la instalación y funcionamiento de la ante propiedad de la accionada.*

En ese orden, este es un argumento sin fundamento por la parte accionante que fue respondido correctamente por el juez de amparo.

g. En conclusión, y en atención a todo lo antes expuesto por las partes, este colegiado, después de analizar la sentencia y los documentos presentados, y ante la falta de pruebas que demuestren el daño causado por la antena en cuestión, procede a rechazar el recurso de revisión constitucional en materia de amparo que nos ocupa y, en consecuencia, a confirmar la sentencia recurrida, por el tribunal de amparo haber fallado correctamente.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; y el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury. Consta en acta el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cual se incorporará a la presente decisión de

conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo de la Cruz, contra la Sentencia núm. 1072-2021-SSEN-00144, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata el treinta (30) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

**SEGUNDO: RECHAZAR** el recurso de revisión constitucional descrito en el ordinario anterior y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Sentencia núm. 1072-2021-SSEN-00144, con base a las precisiones que figuran en el cuerpo de la presente decisión.

**TERCERO: DISPONER** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, a la parte recurrente, Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo de la Cruz, y a la parte recurrida, Edwin Emmanuel Martínez Martínez y Taxi VIP POP, S. R. L

**CUARTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución de la República; 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica

del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**QUINTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

### **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL**

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 30<sup>1</sup> de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de trece (13) de junio de dos mil once (2011), en lo adelante

---

1 Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

“Ley 137-11”; y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

## I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021), el señor Vicente Ferrer Martínez y la señora Juana Castillo De La Cruz radicaron un recurso de revisión constitucional de amparo contra la Sentencia núm. 1072-2021-SSEN-00144, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata, el treinta (30) de marzo de dos mil veintiuno (2021), que rechazó la acción de amparo<sup>2</sup> por ausencia de prueba que demostrara con certeza el impacto que ocasionan las ondas emitidas por las antenas de radiocomunicaciones en la salud humana y el medio ambiente.

2. La mayoría de los honorables jueces de este tribunal hemos concurrido en la dirección de rechazar el recurso y confirmar la sentencia, tras considerar (...) *la falta de pruebas que demuestren el daño causado por la antena en cuestión*<sup>3</sup>... Sin embargo, es necesario dejar constancia de que, si bien me identifico

con el razonamiento mayoritario del fallo dictado, en el futuro, en supuesto fáctico como el ocurrente, procede acoger el recurso, revocar la sentencia y tutelar los derechos fundamentales a la salud y un medio ambiente sano, como se expone más adelante.

## II. ALCANCE DEL VOTO: EN EL FUTURO, EN SUPUESTO FÁCTICO COMO EL OCURRENTE, PROCEDE ACOGER EL RECURSO, REVOCAR LA SENTENCIA Y TUTELAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ALEGADOS

3. Los fundamentos expuestos por este tribunal para dictar el fallo son, entre otros, los siguientes:

*d) Este Tribunal Constitucional considera que, contrario a lo afirmado por la parte recurrente, con relación a los posibles daños a la salud que pudiera ocasionarle la antena en cuestión, el tribunal de amparo actuó correctamente al rechazar la acción de la especie, toda vez que confirmo que, a partir de los documentos contenidos en el expediente y los argumentos vertidos por las partes de este proceso constitucional, en el expediente no consta algún documento que compruebe que se realizó algún estudio en el cual se haya determinado que la antena en cuestión causa daños a la salud de las personas y al medio ambiente. (sic)*

*(...) g) En Conclusión, y en atención a todo lo antes expuesto por las partes, este Colegiado, después de analizar la sentencia y los documentos*

2 La aludida acción de amparo fue interpuesta por Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo De La Cruz contra la empresa Taxi Vip Pop, S.R.L., el 15 de marzo de 2021.

3 Ver literal g, pág. 23 de esta sentencia.

*presentados, y ante la falta de pruebas que demuestren el daño causado por la antena en cuestión, procede a rechazar el recurso de revisión constitucional en materia de amparo que nos ocupa y, en consecuencia, a confirmar la sentencia recurrida, por el tribunal de amparo haber fallado correctamente.*<sup>4</sup>

4. Las consideraciones transcritas evidencian que este colegiado consideró, en consonancia con lo dispuesto por el tribunal de amparo, que la parte recurrente no demostró la presunta violación del derecho al medio ambiente y a la salud, y con base en dicho razonamiento, rechazó el recurso y confirmó la Sentencia núm. 072-2021-SSEN-00144.

5. Tal como hemos apuntado en los antecedentes, concurrimos con esta decisión, sin embargo, en casos con similar perfil fáctico, en que se halle envuelto el derecho al medio ambiente sano y la salud, y se compruebe que la parte recurrida no cumplió con todos los requerimientos establecidos por el ordenamiento para la instalación de una planta de transmisión radioeléctrica, este tribunal debe acoger el recurso, revocar la sentencia y tutelar los derechos fundamentales invocados por la parte recurrente.

6. De conformidad con el artículo 72 de la Constitución, la acción de amparo es un mecanismo procesal para demandar ante los tribunales la protección inmediata contra actos u omisiones

de autoridad o de los particulares que amenacen o vulneren derechos fundamentales. La normativa establece que el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no está sujeto a formalidades.

7. Sobre el particular, este colegiado ha establecido en la Sentencia TC/0027/13, de 6 de marzo de 2013, que: “Toda persona que advierta que sus derechos fundamentales están lesionados o amenazados tiene en la vía de amparo su más oportuno aliado, y cuando ejercita esta vía ha de encontrar la protección inmediata...”

8. En ese orden, es importante destacar que la Carta Política, establece un catálogo sin precedentes de derechos colectivos, difusos y del medio ambiente y un conjunto de normas prohibitivas y de protección en los términos siguientes:

**“Artículo 66.- Derechos colectivos y difusos.** El Estado reconoce los derechos e intereses colectivos y difusos, los cuales se ejercen en las condiciones y limitaciones establecidas en la ley. En consecuencia, protege:

1. La conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y la flora;
2. La protección del medio ambiente;
3. La preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico.”

**“Artículo 67.- Protección del medio ambiente.** Constituyen deberes del Estado prevenir la contaminación,

<sup>4</sup> Ver literales d y g, pág. 20 de esta sentencia.



proteger y mantener el medio ambiente en provecho de las presentes y futuras generaciones. En consecuencia:

1) 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;

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;

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**<sup>5</sup>. Asimismo, cooperarán con otras naciones en la protección de los ecosistemas a lo largo de la frontera marítima y terrestre.”

9. El derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado o –derecho a la calidad ambiental– como refiere JAQUENOD, ha sido caracterizado como

*la expresión más sobresaliente de los derechos vinculados a la calidad de vida y al pleno desarrollo de la personalidad*<sup>6</sup>; por ello, se justifica la apreciación del profesor DELGADO<sup>7</sup> cuando sostiene que el derecho al medio ambiente no debe ser entendido como el derecho a disfrutar de un ambiente ideal, sino como el derecho a que éste sea preservado, protegido del deterioro y, en su caso, mejorado en el momento y lugar concreto en que se manifieste una situación de degradación efectiva o potencial.

10. En el caso concreto, se evidencia que los señores Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo De La Cruz, mediante su acción de amparo procuraban que les fuera tutelado su derecho

5 Negritas incorporadas.

6 JAQUENOD DE ZSÖGÖN, SILVIA. *Derecho Ambiental*. Editora DYKINSON: 2002. Madrid, España, pág. 315.

7 DELGADO PIQUERAS, F. *Régimen Jurídico del Derecho Constitucional al Medio Ambiente*, Revista Española de Derecho Constitucional, 1993, citado por GÓMEZ PUERTO, ÁNGEL B. en “La protección jurídico-constitucional del medio ambiente. apuesta por el principio de proximidad institucional al cuidado del entorno como bien común. página 232. Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 68/1, enero-junio 2020, págs. 225-255.

fundamental al medio ambiente sano y la salud, frente a la instalación de una antena de transmisión radial, alegando las posibles lesiones de contaminación y de otros tipos que podría causarles a las personas y a la infraestructura de las viviendas que se encuentran en su alrededor.

11. Asimismo, sostienen que la parte accionada, Taxi VIP POP, S. R. L., no contaba con la autorización del órgano regulador al momento de la instalación de la referida antena, por lo que la sentencia recurrida incurre en error en la determinación de los hechos, falta de valoración de las pruebas, violación de un precedente del Tribunal Constitucional (TC/100/14), la Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones, artículos 37 y 61<sup>8</sup> y la Resolución núm. 049-08, artículos 12-14<sup>9</sup>.

---

8 Los referidos textos legales consagran las disposiciones siguientes: **Art. 37. Servicios privados de telecomunicaciones** 37.1. Para la utilización de servicios privados de telecomunicaciones será necesaria la inscripción en un Registro Especial que el órgano regulador llevará al efecto; 37.2. El solicitante de la inscripción deberá aportar toda la documentación que le sea requerida, al objeto de poder determinar la calificación del servicio como privado. **Art. 61. Certificado de homologación.** Todo terminal, equipo o sistema susceptible de ser conectado directa o indirectamente a una red pública de telecomunicaciones, o que utilice el dominio público radioeléctrico, deberá contar con el correspondiente certificado de homologación. Quedan excluidos de la obtención del certificado de homologación los equipos destinados a ser operados en el servicio de radioaficionados.

9 Resolución 049-08 de 8 de abril de 2008, que inicia el proceso de consulta pública para dictar el reglamento para el cumplimiento de límites de exposición de las personas a las emisiones electromagnéticas no-ionizantes generadas por uso del espectro radioeléctrico. **Artículo 12. Procedimiento de Evaluación y Medición** Los procedimientos de evaluación de exposición a las emisiones electromagnéticas y de medición, que serán aplicados a las es-

12. Los citados textos legales y disposiciones reglamentarias establecen, entre otras cosas, la necesidad de un certificado de homologación para la utilización de servicios privados de telecomunicaciones, asimismo, los procedimientos de evaluación de exposición a las emisiones electromagnéticas y de medición, que serán aplicados a las estaciones radioeléctricas fijas que operan en el rango de 9 KHz a 300 GHz, con la finalidad de evaluar si cumplen con la Recomendación UIT-T K.52<sup>10</sup>, y que el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) inspeccionará la instalación y monitoreará los niveles de radiación electromagnética de las estaciones radioeléctricas fijas.

---

taciones radioeléctricas fijas que operan en el rango de 9 KHz a 300 GHz, con la finalidad de evaluar la conformidad con las disposiciones del presente Reglamento, se realizará de acuerdo a lo establecido en la Recomendación UIT-T K.52. **Artículo 13. Equipos de medición** El Informe Técnico de Inspección de Emisiones electromagnéticas no-ionizantes, generadas por el uso de frecuencias del Espectro Radioeléctrico, será determinado, entre otros, en base de los siguientes instrumentos: a. De banda ancha: Medidores isotrópicos de radiación; y, b. De banda angosta: Medidores de campo o analizadores de espectro y juego de antenas calibradas para los distintos rangos de medición. Los instrumentos de medición empleados deberán poseer certificado de calibración, extendido por un laboratorio acreditado en el ámbito internacional, vigente a la fecha de la medición. **Artículo 14. Organismo competente para realizar las mediciones** El INDO-TEL inspeccionará la instalación y monitoreará los niveles de radiación electromagnética de las estaciones radioeléctricas fijas, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente Reglamento.

10 Los límites presentados en la Recomendación UIT-T K.52 son los límites establecidos por la Comisión Internacional sobre la protección contra radiaciones no ionizantes (ICNIRP, International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection).

13. Del análisis a las pretensiones del recurso, hemos constatado que este colgado no ha dado respuesta puntual a los medios de revisión invocados por la parte recurrente, por ejemplo, en los que estima que la sentencia recurrida incurre en error en la determinación de los hechos y falta de valoración de las pruebas, debido a que la antena se encontraba instalada previo a la obtención de la autorización correspondiente, incumpliendo las citadas disposiciones de la Ley núm. 153-98 y la Resolución núm. 049-08.

14. A nuestro juicio, los pedimentos de los recurrentes constituyen un aspecto a examinar, eludir su ponderación constituye una falta de estatuir y a la vez vulnera su derecho y garantía fundamental del debido proceso y tutela judicial efectiva, ampliamente desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.<sup>11</sup>

15. En ese orden, tal como sostuvo el juez de amparo, consta en el expediente el permiso del Ayuntamiento de San Felipe de Puerto Plata, para que la empresa recurrida operara en el municipio con la modalidad de comunicación telefónica, por igual, la certificación de coordenada expedida por el Instituto Cartográfico Militar y la solicitud de inscripción de registro para el servicio de radiocomunicación privada dirigida al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL). Ello significa, tal como sostienen Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo De La Cruz,

que la parte recurrida –Taxi Vip Pop, S. R. L.–, no contaba con dicha autorización al momento de la instalación de la referida antena, tampoco acredita el cumplimiento de las condiciones previstas en el Reglamento Para el Cumplimiento de Límites de Exposición de las Personas a las Emisiones Electromagnéticas No-ionizante Generadas por uso del Espectro Radioeléctrico.

16. De hecho, de la glosa procesal que reposa en el expediente se comprueba la existencia de la Comunicación núm. 213658, de 28 de enero de 2021, emitida por el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), en respuesta a la correspondencia de los recurrentes el 15 de febrero de 2021, sobre la denuncia de oposición al establecimiento del artefacto electromagnético, donde manifiesta: (...) *puesto que la empresa no tiene los permisos de lugar, no se hicieron estudios previos. Nos trasladamos la semana pasada para hacer los estudios de ondas no ionizantes y la empresa no contaba con equipos activos radiantes instalados. Adjunto correos y el informe de nuestra visita como soporte.*

17. Asimismo, consta la certificación librada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), el 25 de marzo de 2021, dirigida a la parte recurrida, Taxi VIP POP, S.R.L. en respuesta a la solicitud de fecha 8 de marzo de 2021 en la que se le otorga la certificación de no objeción para la instalación de una estructura metálica y se precisa la localización, coordenadas geográficas, altura solicitada y la altura aprobada. Por igual, advierte, que el

11 *Ver sentencias: TC/578/17, TC/0483/18, TC/0551/19 y TC/0187/20.*

no cumplimiento de las características aprobadas en dicha certificación, “está sujeta a sanciones graves aplicables según se describe en el RAD 20 *sanciones administrativas* de este instituto<sup>12</sup>”.

18. Sin embargo, se advierte que la aludida certificación está fechada el 25 de marzo de 2021, es decir, diez días después de haber sido interpuesta la acción de amparo (15 de marzo de 2021), lo que significa que la referida antena fue construida antes de recibir la autorización correspondiente. Además, tampoco obra constancia de que la referida autoridad, una vez completados los trabajos de construcción e iluminación, haya verificado el cumplimiento de las características aprobadas mediante la referida comunicación<sup>13</sup>. Por ello, a mi juicio, en escenarios como el ocuriente, resulta desacertada la apreciación de esta sentencia de que el tribunal de amparo ha fallado correctamente. Es así que la instalación de la antena en las circunstancias expuestas provoca daño al medio ambiente y existe peligro y exposición de la salud de los ciudadanos, como invocan los recurrentes.

19. Para el suscribiente de este voto, las consideraciones del fallo objeto de reproche adolecen de un vicio que afecta la correcta motivación, lo que genera una ostensible violación a la tutela judicial efectiva de acuerdo con los precedentes vinculantes del

Tribunal Constitucional<sup>14</sup>. En efecto, este colegiado ha sentado el criterio de que toda decisión judicial debe estar precedida de una motivación que reúna los elementos de claridad, congruencia y lógica, para que constituya una garantía al ciudadano de que la decisión que resuelve su causa no es arbitraria y está fundada en derecho (Sentencia TC/0233/21 de 30 de julio de 2021 y TC/0366/21 de 29 de octubre de 2021).

20. De conformidad con lo antes expuesto, la fundamentación provista por este tribunal no supera el estándar sentado en el precedente desarrollado en la Sentencia TC/0009/13, que en términos específicos establece el deber de los jueces de incluir suficientes razonamientos y consideraciones concretas al caso objeto de su ponderación, de manera que las motivaciones dadas resulten expresas, claras y completas. En atención a dicha obligación sustantiva, dispone el cabal cumplimiento del deber de motivación de las sentencias que incumbe a los tribunales del orden judicial.

21. De conformidad con lo expuesto, en casos similares, este colegiado debe examinar comparativamente los medios de revisión del accionante con las motivaciones ofrecidas por el tribunal de amparo, para concluir como al efecto hemos comprobado, que la sentencia vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso y, por vía

12 Precisa que debe ver el RAD 2 (apend. B-12) y clasificación de las infracciones 20.25, 20.27 a (i).

13 En el párrafo final de la referida comunicación, se establece que la autoridad procederá a realizar la inspección de lugar luego de instalada la antena.

14 Ver, entre otras, las sentencias TC/0029/14 del 10 de febrero de 2014, TC/0480/18 del 14 de noviembre de 2018 y TC/0351/21 de 4 de octubre de 2021.

de consecuencia, no tuteló los derechos a la salud y medio ambiente sano de los recurrentes, quienes acudieron al Tribunal Constitucional en búsqueda de protección de sus derechos fundamentales, competencia otorgada por la Constitución y la citada Ley 137-11, que rige los procedimientos constitucionales.

### III. CONCLUSIÓN

22. Esta opinión va dirigida a señalar que este colegiado, en supuestos como el ocurrente, debe acoger el recurso, revocar la sentencia y tutelar los derechos fundamentales a la salud y al medio ambiente sano. Por las razones expuestas, salvo mi voto concurriendo con los demás aspectos de esta decisión.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, juez segundo sustituto

#### VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercitamos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. En la especie, Vicente Ferrer Martínez y Juana Castillo de la Cruz iniciaron una acción contra Taxi Vip Pop, S. R.L. persiguiendo la remoción de una antena. la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de

Primera Instancia del Distrito Judicial de Puerto Plata rechazó la acción de amparo interpuesta mediante la sentencia de Amparo No. 10722021-SSEN-00144 dictada en fecha treinta (30) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

2. La decisión rendida en materia de amparo fue recurrida en revisión constitucional ante este colegiado constitucional. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso por su especial trascendencia, rechazarlo en cuanto al fondo y confirmar la sentencia recurrida; todo esto, en resumen, por lo siguiente:

*(...) d) Este Tribunal Constitucional considera que, contrario a lo afirmado por la parte recurrente, con relación a los posibles daños a la salud que pudiera ocasionarle la antena en cuestión, el tribunal de amparo actuó correctamente al rechazar la acción de la especie, toda vez que confirmo que, a partir de los documentos contenidos en el expediente y los argumentos vertidos por las partes de este proceso constitucional, en el expediente no consta algún documento que compruebe que se realizó algún estudio en el cual se haya determinado que la antena en cuestión causa daños a la salud de las personas y al medio ambiente”.*

3. Disentimos del criterio asumido por la mayoría, así como por el tribunal de amparo y, en tal sentido, entendemos que luego de admitido el recurso, la sentencia debió revocarse y la acción de amparo declarada inadmisibles en razón de que la misma es notoriamente improcedente. Para explicar nuestra

disidencia, abordaremos lo relativo a la naturaleza de la acción de amparo, así como sobre el rol del juez de amparo, para luego exponer nuestra posición en el caso particular.

## I. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.

4. La Constitución de la República, promulgada el 26 de enero de 2010, en su artículo 72, consagró el amparo en los términos siguientes:

*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 habeas 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.*

5. Así, pues, en la actualidad, es desde el texto supremo que se aportan los elementos esenciales que caracterizan al régimen del amparo.

6. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley No. 137-11, la cual, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

*La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*<sup>15</sup>

7. Los derechos protegidos por el amparo son los derechos fundamentales, no otros; salvo en la situación excepcional de que no existiere

*“una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental”<sup>16</sup>, situación en la que, “en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)”<sup>17</sup>, el amparo devendrá, consecuentemente, en “la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho”<sup>18</sup>.*

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o

15 Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

16 Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*; IUS NOVUM, Editora Búho, Santo Domingo, segunda edición, 2013, p. 175.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”<sup>19</sup> y, en tal sentido, “no es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran”<sup>20</sup>.

9. La acción de amparo busca remediar —de la manera más completa y abarcadora posible— cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es —y no alguna otra— su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya”<sup>21</sup>.

10. Así, según Dueñas Ruiz:

*Cuando la tutela prospera, finaliza con una sentencia que contiene órdenes. No se trata de un juicio controvertido donde se le da o no la razón a las partes. Realmente la relación es entre la Constitución que consagra el derecho fundamental y la acción u omisión que afecta a aquel. El objetivo es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental*

*o que se suspenda la amenaza de violación*<sup>22</sup>.

11. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley No. 137-11, cuando establece:

*La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio.*

12. De esto último deriva la constatación de que el juez de amparo tiene un rol particular, específico, característico, que es, por cierto, sustancialmente diferente al que corresponde al juez ordinario.

## II. Sobre los roles del juez de amparo y del juez ordinario

13. En el desarrollo que hacemos, es útil y conveniente enfatizar lo relativo a la agresión a derechos fundamentales como un presupuesto esencial de procedencia de la acción de amparo, si bien ello pudiera parecer obvio, y, en tal sentido, subrayar la verdadera naturaleza de la acción de amparo y, consecuentemente, su admisibilidad.

14. En este punto, conviene retener un asunto en particular: no toda violación a derechos lo es a derechos fundamentales y que, por eso mismo, no toda violación a derechos debe ser perseguida mediante una acción de amparo.

19 Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

20 Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.

21 Conforme la legislación colombiana.

22 Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.

15. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley No. 137-11, a “prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio”.

16. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “amparo judicial ordinario”<sup>23</sup> es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

*ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de “preclusiva” precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.*<sup>24</sup>

23 Se refiere al amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución española, el cual establece: “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª. del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad...”. Aparte, existe el “amparo constitucional” que, en nuestro caso, constituye el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.

24 Catalina Benavente, Ma Ángeles. *El Tribunal*

17. En este mismo sentido, se ha establecido que:

*El legislador se tiene que preocupar no tanto de extender el “amparo judicial ordinario” a cualquier supuesto en que se alegue violación de derechos fundamentales, sino precisamente de hacer realidad la preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.*<sup>25</sup>

18. Como se aprecia, en la puntualización, por demás fundamental, de lo anterior toma relevancia la precisión de los roles que corresponden al juez ordinario y al juez de amparo, respectivamente.

19. En este sentido, es útil recordar que dichos roles son excluyentes, en aras de salvaguardar la integridad de sus respectivos ámbitos de actuación, evitando superposiciones y colisiones; de tal forma que el juez de amparo no debe conocer cuestiones que son atinentes a la *legalidad ordinaria* y que, como tales, deben ser resueltas por el juez ordinario a través de los condignos procedimientos judiciales establecidos al respecto por la ley.

20. Es a esto que se refiere el Tribunal Constitucional español cuando afirma que “la naturaleza del recurso de amparo

*Supremo y la tutela de los derechos fundamentales. El recurso de casación y el art. 53.2 de la CE*; Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 55.

25 Catalina Benavente, Ma Ángeles. Op. cit., p. 57



*impide suscitar ante este Tribunal cuestiones de legalidad ordinaria*<sup>226</sup>.

21. Y es que, en la medida en que el papel del juez de amparo es reestablecer la lesión a derechos fundamentales, o impedir que la conculcación se produzca, función que no se extiende, tal cual lo afirma el Tribunal Constitucional español, a

*[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, decidiendo conflictos inter-subjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes*<sup>27</sup>.

22. De igual manera, la doctrina constitucional española ha dejado claro que al juez de amparo no le corresponde dirimir o resolver lo relativo a la legalidad ordinaria y, en este sentido, ha dictaminado que:

*Es al Juez ordinario al que compete la interpretación de la legalidad ordinaria y su decisión debe ser asumida por este Tribunal y no puede ser sustituida por otra diferente en un recurso de amparo cuando ello no viene reclamado por la necesidad de ajustarla a la Constitución.*<sup>28</sup>

26 STC 051/2008, 14 de abril de 2008.

27 Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

28 Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.

23. Así las cosas, el juez de amparo no puede tomarse el papel y las funciones de lo que por ley corresponde dirimir a los jueces ordinarios puesto que, en tal eventualidad, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol.

24. Y es que todo lo que no se encuentra dentro del ámbito del amparo, conforme los elementos que hemos previamente mencionado, es asunto propio del juez ordinario y a él corresponde resolverlo. Es decir, todo lo que no busca remediar y/o subsanar violaciones a derechos fundamentales, procurando establecer las medidas necesarias para la pronta y completa restauración de tales derechos o hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio; todo ello, repetimos, no es asunto del juez de amparo y es, por el contrario, asunto propio del juez ordinario, a quien, por demás, toca solucionarlo.

25. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela ha exigido, para la procedencia y admisibilidad de la acción de amparo

*que exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si [no] fuere así el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la tuición del amparo esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales*

derechos y garantías. Y aun cuando resulta difícil deslindar cuándo las violaciones que se alegan son de orden constitucional o legal, la regla que la jurisprudencia ha establecido se contrae a indicar que si la resolución del conflicto requiere, insoslayablemente, que la decisión se funde en el examen de la legalidad de las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.<sup>29</sup>

26. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”<sup>30</sup> y de tener presente, en todo caso, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional peruano en unos párrafos que bien aplican a nuestra realidad, “[l]a experiencia jurisdiccional ha demostrado que el uso indiscriminado e irrazonable de las acciones de garantía genera (...) la depreciación de la majestad de la justicia constitucional”<sup>31</sup>.

27. Y es que, como ha subrayado el magistrado del Tribunal Constitucional peruano, Gerardo Eto Cruz, “en otros ordenamientos jurídicos se ha puesto especial énfasis a la necesidad de que las controversias sometidas a conocimiento de los tribunales por medio del proceso de amparo, no se relacionen con los posibles problemas o dudas que puedan existir en

torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos”<sup>32</sup>.

28. Ya este mismo Tribunal Constitucional manifestó, en la sentencia TC/0017/13 del 20 de febrero de 2013, “que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal”; criterio que, como vimos en párrafos anteriores, ha sido sostenido reiteradamente en la jurisprudencia comparada.

### III. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente.

29. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley No. 137-11, ya citados. Dicha ley regula esta acción en todos sus detalles, uno de los cuales, especialmente relevante para el objeto de este voto, es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado.

30. En efecto, el artículo 70 de la referida ley establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo, en los términos siguientes:

*El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:*

29 Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

30 Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

31 STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.

32 Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.

1) *Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*

2) *Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan 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 resulte notoriamente improcedente.*

31. A continuación, nos detendremos en el análisis de la causal establecida en el artículo 70.3 previamente transcrito, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptualizado que la inadmisibilidad de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”, como expresó en su sentencia TC/0197/13.

32. Conviene detenernos en el significado del concepto, articulado por dos términos -notoriamente e improcedente-, a los fines de precisarlo en la mayor medida posible. Se trata, como se aprecia, de un concepto compuesto, que está referido a uno de los términos que lo integran -la improcedencia-; es decir, lo que, en realidad, debe comprobarse es la improcedencia, si bien, en todo caso, ella ha de ser notoria.

33. Notoriamente se refiere a una calidad que es manifiesta, clara, evidente, indudable, patente, obvia, cierta. De tal forma que aquello que tiene esa calidad no amerita discusión.

34. La improcedencia significa que algo no es procedente. Es la calidad “*de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado.*”<sup>33</sup> Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico-procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley No. 137-11, en relación con la acción de amparo. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una “[c]ondición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas”<sup>34</sup>.

35. En la actualidad, la noción de notoriamente improcedente es vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir –y solo se puede definir, subrayamos- a la lectura de los artículos 72, de la Constitución, y 65, de la Ley No. 137-11, cuyos términos conviene recordar en este momento:

36. El artículo 72, constitucional, reza:

*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 habeas corpus, cuando resulten vulnerados o*

33 *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

34 *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.

*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. (...).*

37. Por su parte, el artículo 65, dice:

*La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesiones, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*

38. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la acción de amparo, también se define la improcedencia de la misma. Así, de su lectura se colige que, en la medida en que ella está destinada a la protección judicial de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de proteger otros derechos –derechos que no sean fundamentales; derechos subjetivos, cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria-, es decir, derechos que no son fundamentales, esa acción ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

39. De igual manera, cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido, según la ley, por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72, constitucional, entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo-, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

40. Asimismo, cuando la acción se plantea con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el derecho a la autodeterminación o libertad informativa –protegido, según la ley, por el habeas data y excluido taxativamente por el referido artículo 65 de entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo-, esa acción ha de ser considerada como notoriamente improcedente.

41. Y lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia, posibilidad ésta que ha sido excluida por el referido artículo 72 pues el mismo solo se refiere a la posibilidad de “*hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo*”, esa acción ha de ser, también, notoriamente improcedente.

42. Se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos involucrados y que, entonces,

hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

43. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, “*la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes.*”<sup>35</sup>

44. Sobre el particular, este Tribunal ha dicho previamente en su sentencia TC/0031/14 que “*cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos subjetivos –cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria– es notoriamente improcedente*”. A lo que agregó unas líneas que resultan imprescindibles a la hora de abordar esta cuestión:

*“Lo anterior evidencia situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo por existir otros mecanismos legales más idóneos o claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos y que, entonces, hacen al amparo notoriamente improcedente.”*

45. Muy ligada a la anterior –es decir, al propósito de proteger derechos que no sean fundamentales–, toda acción que se refiera a una cuestión de **legalidad ordinaria**. Tal fue el contenido de

su sentencia citada en el párrafo anterior, pero también, y aun antes de esa, de su sentencia TC/0017/13, en la que decidió

*desestimar la acción de amparo por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, competencia de los jueces ordinarios. En efecto, tanto la doctrina como la propia jurisprudencia constitucional comparada han manifestado que la determinación del hecho, la interpretación y aplicación del derecho, son competencias que corresponden al juez ordinario por lo que el juez constitucional limita el ámbito de su actuación a la comprobación de si en la aplicación del derecho se ha producido una vulneración a un derecho constitucional. Este Tribunal es de criterio que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal.*

46. Como ha afirmado Jorge Prats

*[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.*<sup>36</sup>

35 Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.

36 Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.

47. Conviene, pues, repetir aquí el contenido de dicho artículo 72:

*Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúa en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas 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.*

48. Como hemos dicho antes, la evaluación de la notoria improcedencia debe hacerse, también, a la luz del artículo 65 de la Ley No. 137-11, que reza:

*La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesiones, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*

49. Esos textos consagran la naturaleza de la acción de amparo -su naturaleza, objeto y alcance- y, consecuentemente, su improcedencia.

#### **IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR.**

50. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional confirmó una sentencia que había

rechazado una acción de amparo tendente a que Taxi VIP POP, S. R. L. desinstale la antena en disputa.

51. El consenso mayoritario, para rechazar el recurso y confirmar la sentencia recurrida, después de verificar que ella –en sus argumentos de rechazo de la acción de amparo– se encuentra debidamente motivada y actúo correctamente. Sin embargo, tal y como lo afirmamos previamente, no compartimos el criterio de la mayoría de admitir y rechazar la acción de amparo interpuesta, ya que entendemos que la evaluación de las pretensiones del accionante no corresponde al juez de amparo, pues se trata de una acción inadmisibles por ser notoriamente improcedente, conforme a los términos del artículo 70.3 de la ley número 137-11.

52. Pues en la especie, la notoria improcedencia se deriva de la naturaleza misma de la cuestión que es, si se ausulta bien, impropia del ámbito del amparo y atinente a la legalidad ordinaria.

53. En el presente caso, el relato fáctico refiere que, las pretensiones de la parte recurrente en revisión –otrotra accionante en amparo– consisten en que se verifique que la antena en cuestión cuenta con los permisos correspondientes.

54. En efecto, la verificación de los requisitos exigidos por el legislador y poder reglamentario para la instalación correcta de dicho tipo de artefactos ha de ser ante los tribunales de justicia ordinaria más afines a la materia en

conflicto. Por tanto, que corresponde hacer al juez de lo contencioso administrativo—como la validación de si los permisos correspondientes son adecuados y legales—no puede hacerlo el juez de amparo; puesto que la acción de amparo, conforme explicamos, busca remediar violaciones, o amenazas de violaciones, a derechos fundamentales, debiendo limitar su decisión a ese asunto central y definitorio, es decir, la eliminación de la vulneración o de la amenaza de vulneración, a un derecho fundamental.

55. Más aún: eso que corresponde hacer a un juez de lo contencioso administrativo nos remite al ámbito de la *legalidad ordinaria* —que mencionábamos previamente—, esto es: a competencias, procedimientos y procesos que la ley adjetiva —y hasta la Constitución— crean para que los tribunales ordinarios resuelvan determinadas situaciones.

56. Y ocurre, pues, que, en la medida en que dichos asuntos son atribución del juez ordinario, ellos quedan excluidos, entonces, del ámbito de actuación del juez de amparo. El juez de amparo, en efecto, no puede tomarse el papel y las funciones que por ley corresponden a los jueces ordinarios puesto que, de hacerlo así, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol —así como la del juez ordinario, por supuesto— y estaría, consecuentemente y peor aún, afectando la integridad, la funcionalidad, del sistema de justicia.

57. Es que, en efecto, si nos colocáramos en ese último —por demás,

hipotético— escenario, “*no sólo se estaría impidiendo una protección acorde con la especial significación e importancia del objeto protegido*”<sup>37</sup>, sino también, y todavía peor, se estaría promoviendo una igualación jurídica “*entre un proceso constitucional y un proceso judicial ordinario, con la consecuente desnaturalización del primero de los mencionados*”<sup>38</sup> y, en ese mismo sentido, se estaría potenciando una pobre utilidad, cuando no una total inutilidad de la acción de amparo o, todavía más, la sustitución de la acción de amparo por acciones ordinarias.

58. En fin, que, en la especie, lo procedente es declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria —es decir, su solución es menester de los jueces de lo contencioso administrativo—. En ocasiones como esta, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, ya que lo se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

59. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la acción de amparo debió ser declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, por ser una cuestión de legalidad ordinaria que no corresponde dirimir

---

37 Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

38 *Ibíd.*

al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del Poder Judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden,

y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**



**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2022-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Rainieri Cabrera contra el párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana [introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015)].

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

### I. Descripción y fundamento de la norma impugnada

La parte accionante procura la inconstitucionalidad del párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana [introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015)]. El contenido del texto legal impugnado es el siguiente:

*Artículo 386.- Audiencia y decisión. En la audiencia de la cual no puede suspenderse por motivo alguno, el juez o tribunal escucha a los testigos e interesados, examina los documentos, aprecia los hechos alegados y dispone el acto que la persona privada o cohibida en su libertad o amenazada de serlo, sea puesta en libertad o el cese de la persecución, si no han sido cumplidas las formalidades que este código establece. En los demás casos, rechaza la solicitud.*

*Las decisiones que rechacen una solicitud de habeas corpus o que denieguen la puesta en libertad, son recurribles en apelación según el procedimiento establecido en los artículos del 416 al 424 de este código.*

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue comunicada al Senado de la República, a la Cámara de Diputados y a la procuradora general de la República, el diecinueve (19) de agosto de dos mil veintidós (2022); lo anterior,

de acuerdo con los acuses de recibo de los Oficios núms. PTC-AI-055-2022, PTC-AI-056-2022 y PTC-AI-057-2022 elaborados, respectivamente, por la Presidencia del Tribunal Constitucional, el quince (15) de agosto de dos mil veintidós (2022).

## 2. Pretensiones de la parte accionante

El tres (3) de agosto de dos mil veintidós (2022), Rainieri Cabrera depositó ante la secretaría de este Tribunal Constitucional una instancia mediante la cual promueve la declaratoria de inconstitucionalidad del párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana [introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015)]. Las infracciones constitucionales invocadas por la parte accionante consisten en que dicho precepto normativo contradice los artículos 69.2 y 71 de la Constitución dominicana, respecto de los principios rectores de la acción constitucional de *hábeas corpus*, a saber: sencillez o informalidad, efectividad y plazo razonable. Dicha norma constitucional expresa:

*Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:*

(...),

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;*

*Artículo 71.- Acción de hábeas corpus. Toda persona privada de su libertad o amenazada de serlo, de manera ilegal, arbitraria o irrazonable, tiene derecho a una acción de hábeas corpus ante un juez o tribunal competente, por sí misma o por quien actúe en su nombre, de conformidad con la ley, para que conozca y decida, de forma sencilla, efectiva, rápida y sumaria, la legalidad de la privación o amenaza de su libertad.*

## 3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

El accionante, Rainieri Cabrera, solicita que el párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana [introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015)], sea declarado no conforme con la Constitución dominicana por ser violatorio de los principios esbozados para la acción constitucional de *hábeas corpus* en sus artículos 69.2 y 71, con el propósito de que se dicte en efecto una sentencia interpretativa exhortativa; a tales fines plantea que:

a) *Que de conformidad con lo referido en el párrafo del artículo 386 de la ley 76/02 agregado por el artículo 92 de la ley 10/15 se desprende la*

*taxatividad objetiva y subjetiva de la vía de impugnación elegida, puesto que en primer orden solo se permite apelar las decisiones que rechacen el habeas corpus, lo cual impide que cuando se acoja la acción, la parte impetrada pueda recurrir. (sic)*

*b) Que al momento en que el párrafo agregado por el artículo 92 de la ley 10/15 al artículo 386 de la ley 76-02 refiere la forma de la apelación de la decisión que rechace el habeas corpus bajo las condiciones que prescriben los artículos 416 al 424 del Código Procesal Penal, está prescribiendo que el plazo para recurrir dicha decisión se contabiliza en veinte días de conformidad con lo prescrito en el artículo 418. (sic)*

*c) Que dicho plazo sin lugar a dudas es contrario a los principios de sencillez, efectividad y rapidez que prescribe la Constitución Dominicana en su artículo 71, puesto que la vía de impugnación habilitada no puede ser efectiva si se ejerce conforme el plazo de veinte días que habilita la norma procesal en la forma establecida para recurrir las sentencias. (sic)*

*d) El principio de sencillez visto a la luz del procedimiento de Habeas Corpus implica la necesidad de que el acceso por parte del accionante —impetrante— se produzca al margen de formalidades que pudiesen representar un obstáculo para su conocimiento, de manera que quien lo eleve solo tenga la obligación de identificar la persona que mantiene la prisión ilegal o arbitraria —en caso de que sea*

*un habeas corpus reparador— o en su defecto quien atente contra la libertad de manera injustificada. (sic)*

*e) Cuando traducimos este principio a la posibilidad de accionar por medio a una vía de impugnación, en este caso la apelación de la decisión que rechace el habeas corpus, es necesario concluir que el acceso a dicho recurso tendría que ser sencillo, puesto que, es mandato del constituyente que dicho procedimiento fuere de esta manera; sin embargo, al verificar el mandato del legislador que dispone su realización conforme al procedimiento prescrito en los artículos 416 al 424 del Código Procesal Penal, concluiremos que dicha formalidad es propia de la apelación de las sentencias, cuya naturaleza implica la formalidad de presentar escrito motivado por ante la secretaría del tribunal que dictó la sentencia, en el término de veinte días, invocar motivos; remitir el escrito a la parte adversa y otorgar plazo de diez días para que conteste y por último esperar la fijación de la audiencia en el plazo de los diez días siguientes. (sic)*

*f) Como puede evidenciarse del contenido de la norma procesal referida en el artículo 92 de la ley 10/15 que modifica el artículo 386 de la ley 76/02, el procedimiento para impugnar la decisión que rechace el habeas corpus puede ser todo menos sencillo, puesto que implica la necesidad de sujetarse a un procedimiento estricto sujeto a plazos procesales y a formalidades no propias de la naturaleza del habeas corpus, razón por la cual*

*entendemos que dicha disposición es contraria al principio de sencillez al cual está sujeta dicha acción constitucional. (sic)*

*g) En adición a lo anteriormente dicho, la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc., en su obra Constitución comentada al referir el principio de sencillez establece Cuando se exige que el procedimiento sea sencillo a lo que se alude es al principio de informalidad que caracteriza los procesos constitucionales. De esta argumentación se desprende la necesidad de que todo el proceso que involucre el conocimiento de la acción de hábeas corpus esté sujeta al principio de sencillez o informalidad que describe la Constitución, a lo cual no escapan las vías de impugnación. (sic)*

*h) Principio de Efectividad. Este principio se concibe como el complemento esencial del primero, puesto que la idea del constituyente al concebirlo fue dotar al juez de los más amplios poderes para garantizar la aplicación de la justicia constitucional pudiendo valerse de los medios que entendiera idóneos para resolver el conflicto planteado y garantizar con esto el derecho a la libertad del impenetrante. Dicho esto, debemos concluir que el principio de efectividad es un mandato claro al juez que conozca de la acción demandada. (sic)*

*i) Remitiendo el razonamiento anteriormente expuesto al mandato descrito por el artículo 92 de la ley 10/15 que modifica el artículo 386 de la ley 76/02 en lo atinente a la efectividad*

*de la vía de impugnación habilitada para recurrir la decisión que rechace el habeas corpus, debemos concluir que la misma no es efectiva para tutelar el derecho fundamental protegido, puesto que, el trámite para su interposición, así como también los plazos y las formalidades de los cuales está sujeto indican que en caso de que haya posibilidad de revertir la decisión emanada en primer grado, el mismo no tendría sentido, puesto que el tiempo transcurrido entre el trámite y el origen de la prisión ilegal se contabilizaría en meses hasta tanto se fije la audiencia para su conocimiento en caso de que se declare admisible el recurso. (sic)*

*j) El plazo para interponer el recurso de apelación es sumamente importante puesto que una justicia tardía no es justicia y en el caso de la especie resulta irracional que las reglas de impugnación para el recurso de habeas corpus sean las mismas que para interponer un recurso de apelación de sentencia ordinaria, de hecho, podría considerarse un sinsentido debido a que el carácter especial de esta acción constitucional considerada como derecho fundamental en muchos ordenamientos, ameritan que su regulación propiamente se produzca al margen de los procedimientos ordinarios. (sic)*

*k) Haciendo uso del derecho comparado podemos citar la Ley Estatutaria No. 1095 de 2006 de la República de Colombia en la cual se concibe el plazo para impugnar la providencia que niegue el habeas corpus en el tiempo*

*de tres días calendario, de manera que el impetrante pueda ejercer el derecho a que un juez superior revise la decisión y pueda emitir una decisión apegada a los principios de celeridad, efectividad y sencillez. (sic)*

*l) En la República de Colombia, la Corte Constitucional discutió la exequibilidad de la Ley Estatutaria de Habeas Corpus, y al momento de discutir el artículo 7 que prescribe la impugnabilidad de dicha acción, consideró que el vínculo existente entre la posibilidad de impugnar la decisión que rechaza esta acción dimana de las garantías prescritas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos al entender que el habeas corpus no escapa de las garantías mínimas del debido proceso. (sic)*

*m) En lo relativo al plazo razonable la doctrina constitucional ha coincidido en que su definición no es sencilla, puesto que inciden muchas circunstancias para su desarrollo, pero en lo que sí podemos coincidir es en que dicha garantía constitucional busca como fin el garantizar que las diferentes acciones encaminadas por ante el Poder Judicial y Administrativo sean respondidas de manera oportuna por parte del Estado, de manera que la persona que requiere el auxilio del Estado obtenga respuesta en un tiempo razonable. Este derecho fundamental es esencial para garantizar un Estado Social Democrático y de Derecho, así como también para preservar la seguridad jurídica. (sic)*

*n) Visto a la luz de este derecho como garantía jurisdiccional podemos decir que de su cumplimiento deviene la máxima jurídica justicia retrasada es justicia denegada puesto que su cumplimiento constituye un presupuesto imprescindible del debido proceso de ley, toda vez que el Estado como garante trata de resguardar tanto en el plano jurisdiccional como en el administrativo que el ciudadano que reclama justicia obtenga respuesta por parte del Estado en un plazo razonable y oportuno. (sic)*

*o) Que al analizar la finalidad de esta garantía del debido proceso ajustado al procedimiento para apelar una decisión que deniegue el habeas corpus debemos concluir de manera indefectible que no puede considerarse como razonable, puesto que al contabilizar el tiempo que tardaría acceder el doble grado de jurisdicción por medio a la vía de impugnación prescrita hablamos de más de un mes, además de las trabas y formalidades en la norma para poder acceder a una decisión de un juez superior. (sic)*

*p) En razón de las reglas de la epiqueya es prudente decir que sería necesario que este Tribunal Constitucional reencause la norma impugnada devolviendo la seguridad jurídica y con eso preservando el estado social y democrático de derecho, puesto que la disposición atacada en inconstitucionalidad hace una interpretación alegada del principio de razonabilidad por el hecho de que permitir la vía de*

*impugnación ante una negación de la libertad reclamada mediante acción constitucional de habeas corpus y condicionar dicha vía de impugnación a las formalidades propias de la apelación de sentencias sin duda alguna constituye una errónea aplicación del artículo 71 y 69.2 de la Constitución, así como también el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (sic)*

Basado en estos motivos, el ciudadano Rainieri Cabrera concluye solicitando lo siguiente:

***SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD.***

*ÚNICO: Que este Honorable Tribunal Constitucional Dominicano, declare ADMISIBLE la presente acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 92 de la Ley 10-15 que modifica el artículo 386 de la ley 76-02 por haberse demostrado la configuración de los requisitos formales contenidos en los artículos 185.1 de la CRD, y los artículos 6, 9, 36 y 37 de la LOTCPC, y que en consecuencia proceda de conformidad con el artículo 39 de la LOTCPC y notifique al Procurador General de la República Dominicana, a la Cámara de Diputados y al Senado de la República, este último por ser el órgano del cual emanó la decisión objeto de impugnación y fije audiencia para el conocimiento del fondo en la forma prescrita en el artículo 41 de la LOTCPC.*

**PETITORIO**

*PRIMERO: Que este Honorable Tribunal Constitucional Dominicano, ACOJA la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el accionante RAINIERI CABRERA por haberse demostrado la no conformidad con la Constitución en sus artículos 71 y 69.2, del artículo 92 de la ley 10/15 que modifica el artículo 386 de la ley 76/02.*

*SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior, en virtud del artículo 45 de la LOTCPC se anule la norma impugnada y se pronuncie la eliminación del ordenamiento Jurídico Dominicano, por ser contraria a la Constitución Dominicana y que en atención al párrafo III del artículo 47 dicte sentencia exhortativa mediante la cual se EXHORTE al Poder Legislativo a disponer la adecuación de los plazos de la vía de impugnación del Habeas Corpus a los fines de que sea cónsono con los principios de celeridad, efectividad, informalidad y sencillez descritos en el artículo 71 de la Constitución para la acción de hábeas corpus.*

*TERCERO: Que de conformidad con las disposiciones del artículo 49 de la LOTCPC se notifique la decisión a la parte accionante por la vía telemática a los correos rcabrera@defensapublica.gov.do y rainieri0814@gmail.com y a la dirección de la Oficina Nacional de Defensa Pública, ubicada, sito en la calle No. 42, esquina Calle Tercera, edificio del Palacio de Justicia de Santo*

*Domingo Oeste, Herrera, Santo Domingo, R. D.*

*CUARTO: Que las costas sean declaradas de oficio, de conformidad con el artículo 7.6 de la LOTCPC. (sic)*

#### **4. Intervenciones oficiales**

En ocasión de esta acción directa de inconstitucionalidad, las siguientes autoridades han presentado sus opiniones:

##### **4.1. Opinión de la Cámara de Diputados**

El veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintidós (2022), la Cámara de Diputados depositó, vía secretaría general del Tribunal Constitucional, su opinión con relación al presente caso. En síntesis, expresó que:

*a) En el presente caso, el señor RAINIERI CABRERA, pretende la nulidad del párrafo del art. 386 de la Ley 76-02 Modificado por el art. 92 de la Ley 10-15 que introduce modificaciones a la Ley No. 76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, por alegada violación a los artículos 69.2 y 71 de la Constitución de la República. (sic)*

*b) La acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, deberá ser rechazada por el Tribunal Constitucional en atención a los motivos siguientes: 1) En primer lugar, no se observa que el párrafo del art. 386 de la Ley 76-02 Modificado por el art. 92 de la Ley 10-15 que introduce*

*modificaciones a la Ley No. 76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, como ha denunciado el accionante, lo cual quedará explicado más adelante; 2) Conviene precisar, que los argumentos promovidos por el accionante para sustentar la presente acción directa de inconstitucionalidad, los cuales se resumen en el supuesto de que el párrafo del art. 386 de la Ley No. 76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, vulnera los principios de tutela judicial efectiva y debido proceso y sencillez, efectividad y rapidez, que están prescritos en los artículos 69.2 y 71 de la Carta Sustantiva. (sic)*

*c) Conviene exponer ahora, de una manera precisa, lo que son los principios de tutela judicial efectiva y debido proceso y sencillez, efectividad y rapidez, a la luz de lo que establecen los artículos 69.2 y 71 de la Constitución de la República, para poder demostrar que realmente no se produce la violación que ha sido denunciada. (sic)*

*d) En cuanto a la alegada vulneración al principio de sencillez, efectividad y rapidez, el accionante presenta sus argumentos desarrollando el denominado test de razonabilidad, mecanismo aplicado por el tribunal constitucional para verificar si la limitación o regulación de un derecho fundamental por parte del legislador ordinario respeta o no dicho principio. A tales fines deben analizarse*

*los criterios siguientes: el análisis del fin buscado, el análisis del medio empleado y, finalmente, el análisis de la relación entre medio y fin. (sic)*

*e) En conclusión, la disposición contenida en el párrafo del art. 386 (...) constituye una regulación razonable que se adecúa a los fines constitucionales que persigue. Dicha norma no vulnera el derecho a los principios de tutela judicial efectiva y debido proceso (el derecho a ser oído dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley, y de sencillez, efectividad y rapidez). (sic)*

*f) Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CÁMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley núm. 10-15, que introduce modificaciones a la Ley No. 76-02, del 19 de julio de 2002, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República y su Reglamento Interno. (sic)*

Basándose en los argumentos anteriores, la Cámara de Diputados estableció como conclusiones de su escrito de opinión, las siguientes:

*PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CÁMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor RAINIERI CABRERA, contra el*

*párrafo del art. 386 de la Ley 76-02 Modificado por el art. 92 de la Ley 10-15 que introduce modificaciones a la Ley No. 76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, por alegada vulneración de los artículos 69.2 y 71 de la Constitución dominicana.*

*SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm. 10-15, que introduce modificaciones a la Ley No. 76-02, del 19 de julio de 2002, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Sustantiva del Estado vigente en el momento.*

*TERCERO: RECHAZAR por carente de fundamentos constitucionales, la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, por no observarse que el párrafo del art. 386 de la Ley 76-02 Modificado por el art. 92 de la Ley 10-15 que introduce modificaciones a la Ley No. 76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, sea contrario a los artículos 69.2 y 71 de la Constitución dominicana, en atención a las fundamentaciones antes expuestas*

*CUARTO: DECLARAR conforme con la Constitución el párrafo del art. 386 de la Ley 76-02 Modificado por el art. 92 de la Ley 10-15 que introduce modificaciones a la Ley No. 76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, por los motivos antes expuestos.*



*QUINTO: DECLARAR el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia. (sic)*

#### **4.2. Opinión del Senado de la República**

El veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022), el Senado de la República remitió su opinión a la secretaría general de este Tribunal Constitucional; en la misiva contentiva de su posición frente a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, establece lo siguiente:

*a) Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 26 de enero del año 2010, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley No. 10-15 de fecha 6 de febrero del 2015, que introduce modificaciones a la Ley N0.76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de proyecto de ley, los Senadores y Senadoras y los Diputados y Diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales. (sic)*

*b) Que la ley objeto de esta opinión, fue presentada como proyecto de ley en el Senado de la República, en fecha 4 de septiembre del año 2013, procedente de la Cámara de Diputados. (sic)*

*c) Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en*

*consideración dicho proyecto de ley en fecha 4/9/2013, dicha iniciativa fue enviada a comisión el 5/9/2013. Aprobada en primera lectura con modificaciones el 17/12/2013. Declarada de Urgencia el 17/12/2013. Aprobada en Segunda Lectura el 17/12/2013. Devueta a la cámara de diputados el 26/3/2014. Modificaciones de la Cámara aceptadas el 26/3/2014. Promulgada el 6/2/2015. (sic)*

*d) En cumplimiento a los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, fecha 26 de enero del año 2010, Constitución que regía para esa época, que estipulaban: Artículo 98,- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuese declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas. Artículo 99.-Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales, si esta Cámara le hiciera modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto. (sic)*

*e) Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en*

*la transcripción de la Ley, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido al Poder Ejecutivo, para los fines correspondientes. (sic)*

*f) A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 10-15 de fecha 6 de febrero del 2015, que introduce modificaciones a la Ley No. 76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido. (sic)*

El cinco (5) de diciembre de dos mil veintidós (2022), el Senado de la República en ocasión de la audiencia convocada por este Tribunal Constitucional, depositó un escrito de conclusiones donde plantea lo siguiente:

*a) Al analizar el contenido de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los accionantes, Lic. Rainieri Cabrera, en su instancia de acción directa de inconstitucionalidad, que persigue con ella que ese honorable Tribunal Constitucional declare no conforme con la Constitución dominicana, el artículo 92 de la Ley Núm. 10-15, que modifica el artículo 386 de la ley No. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, del diecinueve (19) de julio de 2002. (sic)*

*b) Es evidente, que la sumatoria de días tomados para la presentación de las audiencias de este tipo de recursos de apelación, sobrepasan favorablemente los 30 días, los que, marcadamente, se extralimitan al interés de los principios contenidos en el artículo 71 de la Constitución dominicana, de: sencillez, efectividad y rapidez. (sic)*

*En base a lo anterior, las conclusiones formales de su opinión son las siguientes:*

*PRIMERO: ACOGER en todas sus partes la opinión y conclusiones presentadas por el SENADO DE LA REPÚBLICA, sobre la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Lic. Rainieri Cabrera, en su instancia de acción directa de inconstitucionalidad, que persigue con ella que ese honorable Tribunal Constitucional declare no conforme con la Constitución dominicana, el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, que modifica el artículo 386 de la Ley núm. 76-02, por haber sido realizadas conforme a la normativa constitucional.*

*SEGUNDO: FALLAR, en cuanto al aspecto de fondo que indica la presente acción directa de inconstitucionalidad, con el objeto de determinar si son contrarios o no a la Constitución, en cuanto a este aspecto, lo dejamos a la soberana apreciación de este Honorable Tribunal.*

*TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por naturaleza de la materia de que se trata,*

*según lo establecido el artículo 7.6 de la Ley Orgánica No. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. (sic)*

### **4.3. Opinión de la Procuraduría General de la República**

El treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022), la Procuraduría General de la República remitió su opinión a la secretaria general del Tribunal Constitucional; en tal dictamen solicita el rechazo de la acción de que se trata; para esto presenta, en resumen, los siguientes argumentos:

*a) El accionante aduce que, de conformidad con lo referido en el párrafo del artículo 386, de la Ley 76-02, agregado por el artículo 92, de la ley 10-15, se desprende la taxatividad objetiva y subjetiva de la vía de impugnación elegida, puesto que en primer orden solo se permite apelar las decisiones que rechacen el habeas corpus, lo cual impide que cuando se acoja la acción, la parte impetrada pueda recurrir. (sic)*

*b) De igual forma alega el accionante, que al momento en que el párrafo agregado por el artículo 92, de la ley 10-15, al artículo 386, de la Ley 76-02, refiere la forma de la apelación de la decisión que rechaza el hábeas corpus bajo las condiciones que prescriben los artículos 416 al 424 del Código Procesal Penal, está prescribiendo que el plazo para recurrir dicha decisión se contabiliza en 20 días, de conformidad con lo prescrito en el artículo 418, que dicho plazo sin lugar*

*a dudas es contrario a los principios de sencillez, efectividad y rapidez que prescribe la Constitución Dominicana en su artículo 71, puesto que la vía de impugnación habilitada no puede ser efectiva si se ejerce conforme al plazo de 20 días que habilita la norma procesal. (sic)*

*c) Luego de argumentar sobre el sustrato del artículo 69.2 de la Constitución dominicana en cuanto al derecho a ser oído en audiencia, en un plazo razonable, como manifestación de la contradicción y el derecho a defenderse, continúa argumentando la Procuraduría en su opinión que el artículo 92 de la ley 10-15, que introduce modificaciones a la Ley núm. 76-02 que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, en modo alguno, vulnera los artículos 69.2 y 71 de la Constitución dominicana que regulan las audiencias y decisiones sobre solicitudes de habeas corpus. (sic)*

*d) Además, es saludable agregar, que el hecho de que la apelación de una decisión de habeas corpus que rechace las pretensiones del demandante sea apelable conforme lo establecen los artículos del 416 al 424 del Código Procesal Penal Dominicano, en modo alguno perjudica al accionante, puesto que lo que ha querido el legislador es darle un plazo más amplio para el ejercicio de la acción recursiva y esto no limita o coarta el ejercicio de ese derecho. (sic)*

*e) Esto es así debido a que el accionante no tiene que esperar que se*

*agoten los veinte (20) días para el ejercicio del recurso de apelación, sino que puede ejercerlo inmediatamente, lo que es totalmente opuesto al planteamiento a que se refiere la presente acción directa de inconstitucionalidad, la cual se enfoca aduciendo que ese plazo es contrario al espíritu de celeridad que caracteriza la acción de habeas corpus; sin embargo como hemos visto el plazo de veinte (20) días es un abanico que le permite al recurrente ejercer su derecho de apelación tan pronto así lo desee y con esto se resguarda aún más los principios de sencillez, efectividad y plazo razonable. (sic)*

Por tales motivos, en su opinión concluye, formalmente, estableciendo lo siguiente:

**ÚNICO: RECHAZAR,** *en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Rainieri Cabrera, en contra del artículo 92 de la ley 10-15, que introduce modificaciones al artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, al no constatarse la presunta transgresión al derecho al debido proceso en su vertiente de derecho al recurso. (sic)*

## 5. Celebración de audiencia pública

Este Tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, celebró, el cinco (5) de diciembre de dos mil veintidós (2022), una audiencia pública respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad.

A dicha audiencia comparecieron representados: el accionante, Rainieri Cabrera, en su condición de defensor público; las autoridades de donde dimana la disposición preceptiva atacada, a saber: la Cámara de Diputados y el Senado de la República, así como la Procuraduría General de la República.

## 6. Pruebas documentales

En el presente expediente fueron aportados, por la parte accionante, entre otros, los siguientes documentos:

1. Copia fotostática de la Ley núm. 10-15 que introduce modificaciones a la Ley núm. 76-02, del diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2002), que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, promulgada el diez (10) de febrero de dos mil quince (2015), en Gaceta Oficial núm. 10791.
2. Impresión de la Ley núm. 1095, de dos mil seis (2006), dada el dos (2) de noviembre de dos mil seis (2006), por el Congreso de Colombia.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 7. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1) de la Constitución dominicana; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

### **8. Legitimación activa o calidad del accionante**

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este Tribunal Constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predefinición de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier

persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone:

***Atribuciones.** El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.<sup>1</sup>*

*En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece que:*

***Calidad para Accionar.** La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que *cualquier persona*, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

---

1 El subrayado es nuestro.

Sobre la susodicha legitimación procesal, el Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), que:

*(...) de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley.*

En la especie, tras analizar el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa constatamos que el accionante, Rainieri Cabrera, se encuentra en pleno goce de sus derechos de ciudadanía y, de acuerdo con lo anterior, está revestido de la calidad o legitimación procesal activa suficiente para presentar una acción directa de inconstitucionalidad como la que nos ocupa, acorde con lo previsto en la Constitución y la Ley.

## **9. Cuestión previa sobre los vicios de constitucionalidad**

Antes de llevar a cabo cualquier análisis sobre los méritos de los medios de

inconstitucionalidad planteados contra la disposición preceptiva impugnada, conviene tener presente que la garantía objetiva de la Constitución dominicana se encuentra en la cláusula de supremacía que ella reconoce en su artículo 6, cuando puntualiza 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. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.<sup>2</sup>*

Además, de acuerdo al principio rector de nuestra justicia constitucional asentado en el artículo 7.7 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, relativo a la inconvalecibilidad: *[l]a infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.*<sup>3</sup>

De hecho, el artículo 6 de la referida Ley núm. 137-11 delimita aún más la cuestión tras mencionar los escenarios donde el Tribunal Constitucional podrá determinar si la norma, acto u omisión atacada incurre en alguna infracción constitucional. Ese texto, sin más, reza:

*Se tendrá por infringida la Constitución cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión*

<sup>2</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>3</sup> El subrayado es nuestro.

*cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.*<sup>4</sup>

Por tanto, para asegurar la supremacía normativa de la Constitución sobre toda norma, acto u omisión producida en el ejercicio del poder público, la propia Carta Política en su artículo 185.1 delinea un marco jurídico general para que este Tribunal Constitucional, fundado en los postulados de nuestra justicia constitucional, ejerza el control de la constitucionalidad sobre dichos actos estatales y, a su vez, pueda expulsarlos del ordenamiento jurídico cuando estos, tras su escrutinio, resulten contrarios a la norma fundamental.

De hecho, tempranamente, así lo advirtió este colegiado constitucional cuando en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), indicó que:

*La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infra constitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con*

*los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución.*<sup>5</sup>

De ahí que, en consecuencia, no resulta ajeno a este proceso de justicia constitucional que la fundamentación de las infracciones o violaciones constitucionales imputadas a la disposición en cuestión consista en su incompatibilidad con algunos valores, principios o reglas previstos en la Constitución dominicana.

Situados en esta coyuntura, esta corporación constitucional, previo a valorar las pretensiones que sobre el fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad le han sido expuestas,

5 Criterio reiterado en las sentencias TC/0320/14, del veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0350/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0157/15, del tres (3) de junio de dos mil quince (2015); TC/0247/15, del veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015); TC/0260/15, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015); TC/0406/16, del trece (13) de septiembre de dos mil dieciséis (2016); TC/0110/17, del quince (15) de marzo de dos mil diecisiete (2017); TC/0066/18, del veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018); TC/0173/18, del dieciocho (18) de junio de dos mil dieciocho (2018); TC/0195/18, del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018); TC/0352/18, del seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0429/18, del doce (12) de noviembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0601/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0804/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0062/19, del nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019); TC/0187/19, del veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019); TC/0277/19, del ocho (8) de agosto de dos mil diecinueve (2019); TC/0574/19, del dieciséis (16) de diciembre de dos mil diecinueve (2019); TC/0267/20, del nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020); TC/0288/20, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020); TC/0022/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021) y TC/0110/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021). El subrayado es nuestro.

4 El subrayado es nuestro.

considera oportuno clasificar las infracciones o vicios de constitucionalidad denunciados contra la disposición legal atacada por el accionante. Esto, en ocasión de lo preceptuado en las Sentencias TC/0421/19, del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0445/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019) y TC/0560/19, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

En efecto, los escenarios que dan lugar a este tipo de control pueden ser:

a. Vicios de forma o de procedimiento: que son los que se producen al momento de la formación de la norma y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediamente la validez y constitucionalidad de la ley [TC/0274/13, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013)] o norma cuestionada.

b. Vicios de fondo: que son los que afectan el contenido normativo de la norma impugnada, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva. y

c. Vicios de competencia: los cuales se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera [TC/0415/15, del

veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015)].

Tras analizar el escrito introductorio de la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada contra el párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana [introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015)], es posible advertir que en la especie se proponen argumentos alusivos a vicios de fondo, en razón de que el accionante cuestiona que tal disposición normativa inadvierte elementos sustanciales del derecho fundamental a un debido proceso, tales como: el derecho a ser oído y a la posibilidad de recurrir dentro de un plazo razonable; y también a los principios cardinales previstos en la Constitución dominicana para la acción constitucional de *hábeas corpus*.

Dicho esto, entonces, procede que en lo adelante nos dediquemos a examinar los medios de inconstitucionalidad presentados por el accionante en aras de determinar si en la especie concurren los vicios de inconstitucionalidad de fondo denunciados en el escrito introductorio de la acción de que se trata.

## **10. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad**

Sobre el fondo del control de constitucionalidad promovido por el ciudadano Rainieri Cabrera, este colegiado constitucional estima lo siguiente:



En la especie nos encontramos frente a una acción directa de inconstitucionalidad cuya finalidad es el dictado de una sentencia interpretativa exhortativa a los fines de que esta corporación constitucional ordene al Poder Legislativo adecuar los plazos de la vía de impugnación prevista en materia de *hábeas corpus*, contenida en el párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015), ya que sus términos son considerados no conformes con la Constitución por el accionante. Este precepto legal dice:

*Artículo 386.- Audiencia y decisión. En la audiencia de la cual no puede suspenderse por motivo alguno, el juez o tribunal escucha a los testigos e interesados, examina los documentos, aprecia los hechos alegados y dispone el acto que la persona privada o cohibida en su libertad o amenazada de serlo, sea puesta en libertad o el cese de la persecución, si no han sido cumplidas las formalidades que este código establece. En los demás casos, rechaza la solicitud.*

***Las decisiones que rechacen una solicitud de habeas corpus o que denieguen la puesta en libertad, son recurribles en apelación según el procedimiento establecido en los artículos del 416 al 424 de este código.<sup>6</sup>***

<sup>6</sup> Las negritas son nuestras y consta exclusivamente sobre la parte del texto impugnada en inconstitucionalidad.

Según la argumentación ofertada por el accionante, el texto del párrafo del artículo 386 del Código Procesal Penal riñe con los principios rectores de la acción constitucional de *hábeas corpus*, a saber: sencillez o informalidad, efectividad y plazo razonable, consignados en los artículos 69.2 y 71 de la Constitución dominicana; así como con el principio de razonabilidad.

Para arribar a tal silogismo el accionante sostiene, en apretada síntesis, lo siguiente: (i) que someter la decisión denegatoria de una petición de *hábeas corpus* al plazo de veinte (20) días del recurso ordinario de apelación contradice los principios de efectividad, rapidez y sencillez prescritos en el artículo 71 constitucional y la garantía de acceso a la justicia en un plazo razonable, como elemento del derecho fundamental a un debido proceso, consignado en el artículo 69.2 constitucional; (ii) que el recurso de apelación contradice el principio de sencillez propio de la materia porque comporta un procedimiento sujeto a plazos procesales y formalidades ajenas al *hábeas corpus*; (iii) que el recurso de apelación no es una vía recursiva efectiva para la acción de *hábeas corpus* en tanto que el trámite para su interposición, los plazos procesales y sus formalismos degeneran en justicia tardía, al tiempo que su regulación como proceso constitucional debe hacerse al margen de los procedimientos ordinarios; (iv) que el plazo para ejercer el recurso de apelación contra una decisión que rechaza la acción constitucional

de *habeas corpus* no es cónsono a la prerrogativa del plazo razonable, elemento del derecho fundamental a un debido proceso, ya que el proceso se tardaría más de un mes en resolverse; y, (v) que la disposición atacada en inconstitucionalidad hace una interpretación alejada del principio de razonabilidad por el hecho de permitir que sea el recurso de apelación la vía para impugnar las decisiones que rechacen un *habeas corpus*.

Por su parte, la Cámara de Diputados considera que las pretensiones del accionante deben rechazarse por carecer de sustento constitucional; mientras que el Senado de la República deja a la soberana apreciación de este Tribunal Constitucional el conocimiento del fondo de la acción que nos ocupa, coincidiendo ambos órganos legislativos en que la norma legal atacada agotó el debido proceso constitucional para la formación de las leyes previo a su sanción en cada Cámara.

Asimismo, la Procuraduría General de la República opina que la acción debe rechazarse debido a que no se constata la transgresión de los presupuestos constitucionales invocados por la parte accionante.

Dicho esto, previo a avanzar con la valoración de las infracciones constitucionales presentadas por el accionante, Rainieri Cabrera, consideramos preciso esbozar unas brevísimas notas sobre la regulación actual de la acción constitucional de *habeas corpus* en la República Dominicana.

## 10.1. Breves notas sobre la acción constitucional de *habeas corpus* en la República Dominicana

El *habeas corpus* supone la garantía constitucional de que goza toda persona detenida, que guarda prisión o cuya libertad personal se encuentra amenazada a través de mecanismos antijurídicos, arbitrarios o irrazonables. Tiene como propósito la comparecencia inmediata y públicamente del individuo afectado ante un juez o tribunal para que, escuchándolo, resuelva si la privación a su derecho a la libertad individual y locomoción se llevó –o llevará, en caso de que se trate de una amenaza inminente– conforme al derecho, y si, entonces, debe levantarse, mantenerse o impedirse el apremio corporal.

En nuestro ordenamiento jurídico dicha garantía fundamental está consagrada en el artículo 71 de la Carta Sustantiva, que dice:

*Acción de habeas corpus. Toda persona privada de su libertad o amenazada de serlo, de manera ilegal, arbitraria o irrazonable, tiene derecho a una acción de habeas corpus ante un juez o tribunal competente, por sí misma o por quien actúe en su nombre, de conformidad con la ley, para que conozca y decida, de forma sencilla, efectiva, rápida y sumaria, la legalidad de la privación o amenaza de su libertad*

La Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales regula la acción constitucional de *habeas corpus*

en su artículo 63, bajo los términos siguientes:

*Artículo 63.- Hábeas Corpus. Toda persona privada de su libertad o amenazada de serlo de manera ilegal, arbitraria o irrazonable, tiene derecho a una acción de hábeas corpus ante un juez o tribunal competente, por sí misma o por quien actúe en su nombre, para que conozca y decida, de forma sencilla, efectiva, rápida y sumaria, la legalidad de la privación o amenaza de su libertad. La acción de hábeas corpus se rige por las disposiciones del 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.*

Asimismo, el artículo 381 del Código Procesal Penal establece:

*Toda persona privada o cohibida en su libertad sin las debidas formalidades de ley o que se viere inminentemente amenazada de serlo, tiene derecho, a petición suya o de cualquier persona en su nombre, a un mandamiento de habeas corpus con el fin de que el juez o tribunal decida, sin demora, sobre la legalidad de la medida de privación de libertad o de tal amenaza. No procede el habeas corpus cuando existan recursos ordinarios o pueda solicitarse la revisión de las medidas de coerción.*

Las disposiciones normativas antedichas instituyen y conceptualizan la acción constitucional de *hábeas*

*corpus* como la garantía fundamental exclusiva para la protección de la libertad individual bajo la regulación dispuesta por el legislador conforme a la reserva de ley prevista en el texto constitucional. El diseño procesal establecido por la legislación orgánica contentiva de los procesos constitucionales, Ley núm. 137-11, se preocupa por conservar el carácter de garantía fundamental de connotación constitucional, pero bajo la supervisión de la jurisdicción penal ordinaria teniendo en cuenta la especialización de la materia. De ahí que el mandamiento o acción constitucional de *hábeas corpus* esté ceñido a las prerrogativas inherentes a los procesos penales especiales previstos en el código procesal penal.

En otros términos, acorde al diseño normativo anterior la acción constitucional de *hábeas corpus* es un procedimiento penal especial cuya sustanciación corresponde a la justicia ordinaria, no así a la justicia constitucional; establecido, pues, con el propósito de controlar la juridicidad de las privaciones y amenazas a la libertad individual o personal.

Esta corporación constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la acción constitucional de *hábeas corpus* y su particular régimen procesal, resaltando algunos de los rasgos que le imprimen el carácter de garantía constitucional desarrollada ante la jurisdicción penal ordinaria como procedimiento especial. Veamos, pues, algunas de esas decisiones de este Tribunal Constitucional:

**a. Sentencia TC/0015/14, dictada el catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014):**

*b. [Q]ue la acción de hábeas corpus es una acción constitucional especializada contra violaciones o amenazas de violación al derecho a la libertad. (...),*

*g. Sin embargo y no obstante lo anterior, es importante volver sobre el hecho de que se trataba de la protección del derecho a la libertad personal, derecho protegido por un procedimiento especial, la acción de hábeas corpus, conforme lo establecen el artículo 63 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, y los artículos 381 y siguientes del Código Procesal Penal, lo que, por vía de consecuencia, hacía inaplicable las disposiciones relativas a la acción de amparo, específicamente lo relativo a su admisibilidad. (...),*

*i. En tal virtud, el Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Barahona, como tribunal de primera instancia competente también para conocer de acciones de hábeas corpus, pudo corregir la calificación de la acción y evaluar la solicitud del accionante como un hábeas corpus, y no como una acción de amparo, tomando en cuenta particularmente que la acción de hábeas corpus responde a los procedimientos ordinarios establecidos en el Código*

*Procesal Penal, que están diseñados para una mejor instrumentación de los procesos penales y, en el caso particular del hábeas corpus, para garantizar la protección efectiva del derecho a la libertad personal.*<sup>7</sup>

**b. Sentencia TC/0310/15, dictada el veinticinco (25) de septiembre de dos mil quince (2015):**

*[T]anto el constituyente como el legislador han instituido un mecanismo propio para la protección de la libertad individual y no pueden confundirse las características de una y otras entidades jurídicas al momento de administrar justicia, pues, en caso contrario, se estaría incurriendo en una inobservancia a un mandato de orden constitucional que se expresa con claridad meridiana en el artículo 72 del texto supremo (...).*<sup>8</sup>

**c. Sentencia TC/0707/16, dictada el veintitrés (23) de diciembre de dos mil dieciséis (2016):**

*[Q]ue las decisiones que se dictan en materia de hábeas corpus no adquieren la autoridad irrevocable de cosa juzgada, de manera tal que la persona a la cual se le rechaza la acción puede incoarla de nuevo; lo anterior se constituye en una razón adicional para justificar la inadmisibilidad del recurso.*<sup>9</sup>

7 Los subrayados son nuestros.

8 El subrayado es nuestro.

9 El subrayado es nuestro.

**d. Sentencia TC/0427/18, dictada el doce (12) de noviembre de dos mil dieciocho (2018):**<sup>10</sup>

*En el caso, se trata de un recurso de revisión interpuesto en relación a una sentencia de hábeas corpus, y contra tal decisión cuanto corresponde es la interposición de un recurso de apelación ante la instancia judicial inmediatamente superior, única vía establecida por la ley para atacar las decisiones emanadas de los jueces que conocen lo concerniente a esa materia. Así lo precisa la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015), que introduce modificaciones a la Ley núm. 76-02, del diecinueve (19) de julio de dos mil dos (2002), que instituye el Código Procesal Penal de la República Dominicana.*

*El artículo 386 del Código Procesal Penal, modificado por la referida ley núm. 10-15, dice en su parte in fine: “Las decisiones que rechacen una solicitud de habeas corpus o que denieguen la puesta en libertad, son recurribles en apelación del 416 al 424 de este código”.*

*El Tribunal Constitucional es competente para conocer de los recursos de revisión de sentencias dictadas por los tribunales ordinarios solo en los casos previstos por el texto supremo y por la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*Por los motivos expuestos, procede que el Tribunal Constitucional declare su incompetencia absoluta para conocer de la revisión de la Sentencia de hábeas corpus núm. 668-2014-4105, dictada por el Juzgado de la Instrucción de Atención Permanente del Distrito Nacional, el trece (13) de diciembre de dos mil catorce (2014), interpuesta por el procurador fiscal de la Jurisdicción Militar, por no ser de la competencia de este tribunal.*<sup>11</sup>

**e. Sentencia TC/0449/22, dictada catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022):**<sup>12</sup>

*Vale recordar que, si bien el artículo 69 constitucional establece el derecho fundamental a recurrir, la vía recursiva debe ser ejercida de conformidad con la ley. Para el caso de las sentencias que acogen una acción de hábeas corpus como la de la especie nos encontramos con la situación de que el legislador no ha previsto cuál es el recurso que se debe interponer, situación ante la cual el Tribunal se ve obligado a declarar su incompetencia sin identificar ante cuál jurisdicción debe ser conocida la cuestión, ya que no puede retener su competencia ni tampoco atribuirla sin que exista una disposición legal a tal efecto, pues el constituyente, en su artículo 69.7, hizo una reserva abonando en el legislador tal cuestión, al disponer que*

<sup>10</sup> Decisión reiterada en la sentencia TC/0380/22, del quince (15) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

<sup>11</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>12</sup> Decisión reiterada en la sentencia TC/0451/22, del catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

*Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley [...].*<sup>13</sup>

Conforme a la doctrina jurisprudencial anterior podemos confirmar que el *hábeas corpus* está regulado como un procedimiento especial dentro del ámbito del Código Procesal Penal, por lo que, tratándose de una cuestión reservada a la jurisdicción ordinaria con vocación a tutelar un derecho de orden constitucional, como es la libertad individual, resulta inteligible que la vía de impugnación de las decisiones vertidas en la materia, a saber: la apelación, habilitada única y exclusivamente cuando la moción es rechazada, consta en la normativa procesal penal bajo los términos señalados por el legislador.

Hechas estas breves puntualizaciones y ambientados sobre la regulación actual en materia de *hábeas corpus*, este Tribunal Constitucional se abocará a estatuir sobre las infracciones constitucionales planteadas por el accionante en el escrito introductorio de su acción directa de inconstitucionalidad presentada contra el párrafo del artículo 386 del Código Procesal Penal, incorporado mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015).

## **10.2. Sobre la violación a los principios de sencillez o informalidad, efectividad, rapidez, sumariedad y plazo razonable (artículos 69.2 y 71 de la Constitución dominicana)**

Como se enuncia en parte anterior, el accionante, Rainieri Cabrera, en el

escrito introductorio de su acción directa de inconstitucionalidad denuncia que lo preceptuado en el párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el código procesal penal –incorporado mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15–, resulta no conforme con la Carta Política en tanto que los plazos para la vía de impugnación prevista en materia de *hábeas corpus* no se corresponden con los principios que orientan tal garantía fundamental de la libertad individual o personal.

A fin de estatuir sobre lo anterior, debemos recordar que en Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), sobre la constitucionalidad del derecho a recurrir, no así de un recurso en específico, establecimos que:

*este derecho no debe interpretarse en el sentido de consagrar la obligatoriedad del recurso de apelación en todas las materias, incluyendo la revisión de las sentencias ante el Tribunal Constitucional. En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69.9 de la Constitución, Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley., y, según su artículo 149, Párrafo III, Toda decisión emanada de un tribunal podrá ser recurrida ante un tribunal superior, sujeto a las condiciones y excepciones que establezcan las leyes.. En ambos casos, la Constitución hace reserva para que el recurso sea de conformidad con la ley y sujeto a las condiciones y excepciones que establezcan las leyes, de lo cual se infiere que nuestra*

<sup>13</sup> El subrayado es nuestro.

*Carta Magna ha dejado al legislador la posibilidad de regular, limitar e incluso restringir el derecho a un recurso mediante una disposición de tipo adjetivo.*

*En el mismo sentido, el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) consagra un derecho genérico a recurrir que no implica necesariamente un recurso de apelación; al igual que el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consigna la posibilidad de someter el asunto a la consideración de un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. Se colige entonces que ambos tratados internacionales, ratificados por la República Dominicana, disponen que el Estado habilite un recurso ante el juez o tribunal superior, sin llegar a requerir la adopción de una naturaleza procesal particular, dejando a la ley interna la facultad de establecer su reglamentación. Por tanto, como se ha señalado, el Estado puede regular ese recurso e incluso limitarlo y restringirlo. Este principio ha sido confirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyos precedentes jurisprudenciales refuerzan el criterio de la falta de obligatoriedad del recurso de apelación en todas las materias.*

Luego, en Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), establecimos que:

*[L]as disposiciones contenidas en la Constitución, al igual que las*

*normas que integran el bloque de la constitucionalidad constituyen el parámetro de constitucionalidad de todas las normas, actos y actuaciones producidos y realizados por todas las personas, instituciones privadas y órganos de los poderes públicos. En ese contexto, el derecho al recurso contemplado como una garantía del debido proceso en el artículo 69.9 de nuestro Pacto Fundamental se encuentra condicionado al poder de configuración del legislador ordinario, el cual puede establecer condiciones y requisitos para la interposición de los recursos jurisdiccionales.*

Siguiendo esa misma línea argumentativa, en Sentencia TC/0142/14, del nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014), indicamos que:

*[S]i bien en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a recurrir tiene rango constitucional, su ejercicio está supeditado a la regulación que determine la ley para su presentación, puesto que corresponde al legislador configurar los límites en los cuales opera su ejercicio, fijando las condiciones de admisibilidad exigibles a las partes para su interposición debiendo respetar su contenido esencial y el principio de razonabilidad que constituyen el fundamento de validez de toda norma destinada a la regulación de derechos fundamentales. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada ha dicho que (...) es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro*

*de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos –positivos y negativos– que deben darse para su ejercicio (...).*

De acuerdo con lo previsto en la Sentencia TC/0563/15, del cuatro (4) de diciembre de dos mil quince (2015), es una obviedad que:

*[e]l legislador tiene una amplia libertad de configuración en materia de términos procesales, limitada únicamente por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en atención al fin que en general persiguen las formas procesales. En efecto, los términos procesales procuran hacer efectivos varios principios superiores, tales como los de celeridad, eficacia, seguridad jurídica y prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades propias de cada proceso.*

En efecto, del recuento jurisprudencial anterior se desprende que el legislador dominicano goza de plenos poderes, bajo un margen de razonabilidad y proporcionalidad, para configurar las vías recursivas y determinar los límites en que operará su ejercicio. De ahí que en Sentencia TC/0155/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece

(2013), apoyados en la jurisprudencia comparada, ratificamos que: *es la ley (...), la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quien, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos –positivos y negativos– que deben darse para su ejercicio.*

En suma, el accionante considera que los plazos para acceder, tramitar y sustanciar el recurso de apelación previsto para las decisiones que desestiman una petición de *hábeas corpus* no se corresponden con la prerrogativa del plazo razonable consignado en el artículo 69.2 constitucional y, por ello, tampoco con los principios de sencillez o informalidad y efectividad listados en el artículo 71, también constitucional.

Que el recurso de apelación establecido en los artículos 416 al 424 del Código Procesal Penal, para las sentencias de absolución o condena y oponible por extensión a los casos en que se rechaza el *hábeas corpus* de acuerdo al artículo 386 de la normativa procesal penal –texto impugnado–, precisa un régimen procesal que desde su acceso hasta el dictado de la sentencia conlleva el agotamiento de las siguientes etapas o diligencias procesales:



<b>Precepto normativo</b>	<b>Plazo prefijado en la norma</b>	<b>Tramite o diligencia procesal</b>
Artículo 418 del Código Procesal Penal (modificado por el artículo 99 de la Ley núm. 10-15).	Veinte (20) días.	Interposición del recurso de apelación.
Artículo 419 del Código Procesal Penal (modificado por el artículo 100 de la Ley núm. 10-15).	Diez (10) días.	Notificación del recurso a la contraparte para contestación por escrito y presentación de pruebas.
Artículo 419 del Código Procesal Penal (modificado por el artículo 100 de la Ley núm. 10-15).	Veinticuatro (24) horas.	Remisión de las actuaciones por parte del secretario del tribunal de primer grado a la Corte de Apelación.
Artículo 420 del Código Procesal Penal (modificado por el artículo 101 de la Ley núm. 10-15).	Diez (10) días.	Comprobación de admisibilidad del recurso por parte de la Corte de Apelación. En caso de estimarse admisible se fija una audiencia para su conocimiento.
Artículo 420 del Código Procesal Penal (modificado por el artículo 101 de la Ley núm. 10-15).	Mínimo diez (10) y máximo treinta (30) días.	Celebración de audiencia para conocimiento y sustanciación del recurso de apelación.
Artículo 421 del Código Procesal Penal (modificado por el artículo 102 de la Ley núm. 10-15).	Finalizada la audiencia o, ante complejidades del caso, en los veinte (20) días siguientes.	Decisión sobre el recurso de apelación.

Es decir que, de acuerdo a las disposiciones del Código Procesal Penal mostradas en la tabla anterior, el recurso de apelación previsto en los artículos 416 al 424 de dicha normativa conlleva

el agotamiento de diligencias procesales que se toman, mínimamente, un aproximado de sesenta (60) días para que se produzca una decisión respecto de las contestaciones presentadas

contra la decisión que desestime una petición de *hábeas corpus*.

Que, sobre la garantía fundamental del plazo razonable, este Tribunal Constitucional en sentencia TC/0303/20, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020), señaló que:

*De conformidad con una importante jurisprudencia iniciada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, es necesario apreciar la garantía del plazo razonable con la ayuda de criterios objetivos de delimitación que los órganos jurisdiccionales han de tomar en consideración. Con ello se procura adecuar ese concepto a la realidad procesal de cada proceso, a saber: la complejidad del caso, la actividad procesal del interesado, el comportamiento (adecuado o no) de las partes en litis, la conducta de las autoridades judiciales, la organización judicial, la duración media de los procesos, el exceso o volumen de trabajo de los tribunales judiciales a causa del alto grado de conflictividad social, entre otros factores. Ello es así con el propósito de determinar si las dilaciones del proceso son o no debidamente justificadas y, por tanto, de verificar si ha sido pertinente considerar la extensión de los plazos legales sin que ello se entienda como una transgresión a la referida garantía constitucional; plazos que, a la luz de lo así indicado, no pueden ser inflexibles, con procurado apego a las reglas de la epiqueya.*

En efecto, el acceso, sustanciación y solución del recurso de apelación

previsto en los artículos 416 al 424 del código procesal penal, modificado por la Ley núm. 10-15, tiene lugar en un plazo estimable como suficiente, amplio y razonable respecto de los procesos penales ordinarios en los cuales se ha juzgado sobre la comisión o no de un crimen o delito compromisorio de la responsabilidad penal del acusado; ahora bien, para este Tribunal Constitucional el recurso de apelación como vía de impugnación con el propósito de contrarrestar las decisiones donde se ha desestimado una petición de *hábeas corpus* es a todas luces viable, tal y como determinó el legislador; pero someter su acceso, sustanciación y solución a los plazos procesales establecidos para el proceso penal ordinario –sin atender la especialidad que reviste al asunto– hace que en el supuesto estudiado tal vía recursiva se lleve a cabo al margen de los principios que abrigan a esta garantía constitucional destinada a protección efectiva de la libertad personal o individual.

Por tanto, esta corporación estima que la duración del recurso de apelación en cuestión resulta excesiva frente a la sumariedad requerida en materia de *hábeas corpus*; de ahí que, en nuestra opinión, el recurso de apelación contra las decisiones que rechazan un mandamiento de *hábeas corpus* deberían tener como tope para su interposición, sustanciación y fallo un plazo máximo de treinta (30) días.

Y es que, independientemente de la posibilidad que tienen los justiciables de reintroducir su acción de *hábeas*

*corpus* tras su desestimación,<sup>14</sup> la vía de impugnación prevista por el legislador para atacar el contenido de la decisión que resuelve el rechazo o desestimación del mandamiento de *hábeas corpus* para ser conforme a los presupuestos orgánicos de dicho instituto procesal –listados en el artículo 71 de la Carta Política–, necesariamente debe estar sujeta a plazos más cortos, flexibles y a un procedimiento menos formalista que garantice una decisión rápida y sin estorbos por parte de la Corte de Apelación.

Aunque hemos insistido en que la acción constitucional de *habeas corpus* comporta una garantía fundamental desarrollada como proceso especial dentro de la jurisdicción penal ordinaria, ello no es óbice para dejar clara constancia de que su conocimiento –y por igual de la vía de impugnación prevista para las ocasiones en que la petición es rechazada o desestimada– debe responder a los principios rectores de sencillez, efectividad, rapidez y sumariedad; los cuales son principios comunes a las acciones constitucionales encaminadas a tutelar derechos fundamentales. De ahí que, en efecto, tales características empalman con los principios de nuestra justicia constitucional recogidos en el artículo 7, numerales 1), 2), 4) y 9), de la Ley núm. 137-11, que reza:

*Artículo 7.- Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional*

14 Cfr. Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0707/16, dictada el veintitrés (23) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

*se rige por los siguientes principios rectores:*

1) *Accesibilidad. La jurisdicción debe estar libre de obstáculos, impedimentos, formalismos o ritualismos que limiten irrazonablemente la accesibilidad y oportunidad de la justicia.*

2) *Celeridad. Los procesos de justicia constitucional, en especial los de tutela de los derechos fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos y sin demora innecesaria.*

(...),

4) *Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.*

(...),

9) *Informalidad. Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.*

En efecto, cuando el constituyente se ha referido a que la acción de *hábeas corpus* —y por analogía la vía recursiva prevista en la materia— debe ceñirse al principio de sencillez o informalidad, lo hizo estimando que todo lo inherente al procedimiento para materializar esta acción en justicia está desprovisto de formalismos ordinarios, excesivos, innecesarios y desligados a la médula del asunto controvertido, esto es: la juridicidad de la amenaza o privación a la libertad personal de quien incoa la petición de *hábeas corpus*.<sup>15</sup>

Lo mismo ocurre con el principio de efectividad, cuya implicación radica en que los jueces en materia de *hábeas corpus* deben ceñirse a aplicar la Carta Política y la normativa procesal penal con idoneidad cuando verifiquen la juridicidad o no de la amenaza o privación a la libertad individual. Las condiciones de sumariedad y rapidez van de la mano pues, tanto la acción de *hábeas corpus* como la vía de impugnación habilitada contra las decisiones que la rechazan deben tramitarse y solucionarse a la brevedad sin incidencias, suspensiones e interrupciones procesales que dilaten la solución.

Por todo lo anterior, esta corporación constitucional es del criterio de que el sometimiento de las decisiones desestimatorias o que rechazan las peticiones

de *hábeas corpus* al recurso de apelación en los términos, plazos y procedimiento previsto en los artículos 416 al 424 del Código Procesal Personal transgrede los principios constitucionales de sencillez o informalidad, efectividad, rapidez y sumariedad establecidos en el artículo 71 de la Constitución, así como el principio de plazo razonable para la realización de los procesos que se desprende como elemento cardinal de la garantía fundamental a un debido proceso conforme al artículo 69.2 del texto fundamental; pues la duración presagiada para la apelación ordinaria en materia procesal penal rebasa con creces lo que sería razonable —como hemos indicado anteriormente, al menos treinta (30) días— para la solución de una vía de impugnación en la materia y, por tanto, no cumple con la informalidad, rapidez y sumariedad que demanda la acción constitucional de *hábeas corpus*.

En virtud de lo anterior, este Tribunal Constitucional siendo garante de la supremacía jurídica de la Constitución dominicana y, con ello, respetuoso del principio de la separación del poder previsto en el artículo 4 del texto supremo<sup>16</sup> estima que como solución a la inconstitucionalidad advertida, más allá que la expulsión del texto im-

15 Sobre el particular también se refiere el artículo 382 del código procesal penal que, sobre el *habeas corpus*, reza: *Solicitud. La solicitud de mandamiento de habeas corpus no está sujeta a formalidad alguna y puede ser presentada por escrito firmado o por declaración en secretaría, por la persona de cuya libertad se trate o por su representante, en lo posible (...).*

16 Este reza: *Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. 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.*

pugnado del ordenamiento jurídico, se impone el dictado de una sentencia interpretativa del tipo exhortativa, tal y como sugiere la parte accionante en su escrito introductorio.

### **10.3. Solución al problema jurídico: sentencia interpretativa exhortativa con efectos diferidos**

Conforme al artículo 47 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, esta corporación puede resolver las acciones directas de inconstitucionalidad mediante sentencias interpretativas cuando lo considere oportuno para salvaguardar la supremacía constitucional; el mismo reza:

*Artículo 47.- Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.*

*Párrafo I.- Del mismo modo dictará, cuando lo estime pertinente, sentencias que declaren expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad afecte íntegramente a su texto.*

*Párrafo II.- Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado.*

*Párrafo III.- Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.*

En ocasión anterior indicamos que el uso de esta tipología de sentencias en materia de control concentrado de constitucionalidad intenta prever que los defectos normativos advertidos por el Tribunal Constitucional desvirtúen la finalidad de la norma, pues su objetivo es permitir a este colegiado

*trazar el criterio interpretativo constitucionalmente adecuado [con el] propósito [de] garantizar la permanencia de una determinada norma en nuestro ordenamiento jurídico, a condición de que sea interpretada en el sentido que a la misma se le ha conferido y, de esa forma, no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando que el mantenimiento de la norma impugnada pueda lesionar la primacía de la Constitución.<sup>17</sup>*

17 Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0365/17, dictada el once (11) de julio de dos mil diecisiete (2017), §9.16, p. 15.

Haciendo uso de la potestad anterior esta corporación constitucional estima necesario adoptar una sentencia interpretativa de exhortación con efectos diferidos respecto del párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015), a los fines de solventar el problema jurídico presentado a través de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa mediante una decisión que resulte operativamente funcional respecto de la vigencia del recurso de apelación previsto contra las decisiones que rechazan o desestiman una acción de *hábeas corpus*.

Las sentencias exhortativas comportan una modalidad de sentencia interpretativa<sup>18</sup> reconocida por el párrafo III del artículo 47 de la Ley núm. 137-11. Su finalidad es que el Tribunal Constitucional, en casos donde advierta razones suficientes, haga un llamado al Poder Legislativo —o la autoridad correspondiente— para que expida en el menor tiempo posible, por iniciativa propia y sin imposición, la regulación señalada por esta Corporación como necesaria e inminente para evitar que se suscite una situación más gravosa que la producida por el problema jurídico objeto del control de constitucionalidad, siguiendo las pautas trazadas en el precedente constitucional

18 Cfr. Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0189/15, dictada el quince (15) de julio de dos mil quince (2015), §9.11, p. 15.

para salvaguardar la supremacía constitucional.

En efecto, luego de constatar que los términos, plazos y procedimiento previstos en los artículos 416 al 424 del código procesal penal para el recurso de apelación contra decisiones de absolución o condena no son compatibles con la duración razonable, sencillez o informalidad, sumariedad y rapidez que caracterizan a la acción constitucional de *hábeas corpus* conforme a los artículos 69.2 y 71 de la Constitución dominicana, estimamos que en la especie se encuentran presentes las condiciones para dictar una sentencia interpretativa exhortativa.

Lo anterior a fin de que el Congreso Nacional, en el plazo de un (1) año, computable a partir de la notificación de esta sentencia, legisle en el sentido de modificar el párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015), a los fines de que el recurso de apelación instaurado para atacar las decisiones que rechazan o desestiman la acción de *hábeas corpus* se lleve a cabo bajo un procedimiento cónsono a los principios del plazo razonable, sencillez o informalidad, sumariedad y rapidez, considerando una duración máxima de treinta (30) días entre la interposición del recurso, su sustanciación y la emisión del fallo.

Como advertimos previamente, la decisión anterior, además de ser

exhortativa, es de inconstitucionalidad diferida o de constitucionalidad temporal. El artículo 48 de la Ley núm. 137-11, sobre los efectos en el tiempo de las decisiones que reconocen la inconstitucionalidad de algún precepto –o interpretación–, señala lo siguiente:

*La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma produce efectos inmediatos y para el porvenir. Sin embargo, el Tribunal Constitucional podrá reconocer y graduar excepcionalmente, de modo retroactivo, los efectos de sus decisiones de acuerdo a las exigencias del caso.*

La disposición anterior, en consecuencia, faculta a este colegiado a estimar razonada y discrecionalmente –considerando las exigencias de cada escenario– si los efectos de su decisión serán retroactivos –o *ex tunc*– o si, en cambio, tales efectos tendrán lugar en el porvenir, a futuro –o *ex nunc*–, todo para salvaguardar la supremacía jurídica de la Constitución.

En ese orden, si bien la regla general es que los efectos de las decisiones en la materia son *ex nunc*, a futuro o para el porvenir, estimamos que conferirle efectos inmediatos a la especie comportaría una grave afectación al desarrollo de los recursos de apelación en materia de *habeas corpus*, por lo cual se justifica que este Tribunal difiera en el tiempo los efectos de la decisión a fin de que el Poder Legislativo pueda, en el plazo establecido y sin mayor dilación, ajustar la norma impugnada

a los postulados especificados en esta sentencia.

La graduación temporal de los efectos de las sentencias ha sido empleada por este Tribunal Constitucional en ocasiones anteriores para permitirle al Congreso Nacional elaborar nuevos textos legales, a fin de llenar el vacío legislativo producido por nuestras decisiones. Algunos de los escenarios donde hemos implementado esta técnica son los siguientes:

(i) Sentencia TC/0110/13, dictada el cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), donde resolvimos la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 14379-05, emitida por la Procuraduría General de la República para regular el otorgamiento de la fuerza pública. Allí, en efecto, diferimos el fallo por un plazo de dos (2) años para exhortar al Congreso Nacional que legisle sobre el modo en que el Poder Judicial ejercerá la facultad ejecutiva jurisdiccional que dimana del párrafo I del artículo 149 de la Carta Política;

(ii) Sentencia TC/0234/14, dictada el veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), donde resolvimos la inconstitucionalidad del artículo 6.h) de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM) y el artículo 2.h) del reglamento interno del Consejo de Directores de la COAAROM. Allí, en efecto, diferimos el fallo por un plazo de dos (2) años para exhortar al Congreso Nacional que legisle en el sentido de adecuar la citada norma legal a la Carta Sustantiva;

(iii) Sentencia TC/0339/14, dictada el veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014), donde resolvimos la inconstitucionalidad de los artículos 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32 y 42 de la Ley núm. 2334-1885, sobre registro de los actos civiles, judiciales y extrajudiciales. Allí, en efecto, diferimos el fallo hasta el primero (1<sup>o</sup>) de enero de dos mil diecisiete (2017), a los fines de afrontar la compleja situación que comportaría para el ordenamiento jurídico la anulación de tales disposiciones legales; y

(iv) Sentencia TC/0489/15, dictada el seis (6) de noviembre de dos mil quince (2015), donde resolvimos la inconstitucionalidad del artículo 5, párrafo III, literal c), de la Ley núm. 3726, sobre el procedimiento de casación, modificado por la Ley núm. 491-08. Allí, en efecto, diferimos el fallo por un (1) año a los fines de exhortar al Congreso Nacional que legisle en un régimen casacional más equilibrado atendiendo al interés casacional.

El uso de la técnica anterior tiene como finalidad evitar, de acuerdo con lo indicado en la Sentencia TC/0110/13, dictada el cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), que:

*[...] como consecuencia de un fallo de anulación, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada. Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado una afable transición de la declarada situación de*

*inconstitucionalidad al estado de normalidad.*<sup>19</sup>

Por último, es oportuno dejar constancia que este Tribunal Constitucional no se pronunciará respecto de los demás aspectos invocados por el accionante en su escrito introductorio, al haberse pronunciado la inconstitucionalidad del texto impugnado y resolverse el control abstracto de constitucionalidad mediante una sentencia interpretativa exhortativa con efectos diferidos.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega. Consta en acta el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

---

19 Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0110/13, dictada el cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), §10.12, p. 13. El subrayado es nuestro.



## DECIDE:

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Rainieri Cabrera, contra el párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015), por los motivos expuestos.

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata y, en consecuencia, **DECLARAR** el párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015), no conforme con los artículos 69.2 y 71 de la Constitución dominicana, contentivos de los principios de plazo razonable, sencillez o informalidad, efectividad, rapidez y sumariedad en materia de *hábeas corpus*, por los motivos expuestos.

**TERCERO: DIFERIR** los efectos de la inconstitucionalidad anterior por el término de un (1) año computable a partir de la notificación de esta sentencia, por los motivos expuestos.

**CUARTO: EXHORTAR** al Congreso Nacional para que en un plazo no mayor de un (1) año, computable a partir de la notificación de la presente sentencia, legisle en el sentido de modificar el

párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del diez (10) de febrero de dos mil quince (2015), a los fines de que el recurso de apelación instaurado para atacar las decisiones que rechazan o desestiman la acción de *hábeas corpus* se lleve a cabo bajo un procedimiento cónsono a los principios del plazo razonable, sencillez o informalidad, sumariedad y rapidez, considerando una duración máxima de treinta (30) días entre la interposición del recurso, su sustanciación y la emisión del fallo.

**QUINTO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**SEXTO: ORDENAR** que la presente sentencia sea comunicada, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar a: el accionante, Rainieri Cabrera; así como también a la Procuraduría General de la República, a la Cámara de Diputados y al Senado de la República.

**SÉPTIMO: ORDENAR** que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud de los artículos 4 y 49.III de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

## VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO MANUEL ULISES BONNELLY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherente con la opinión que sostuvo durante la deliberación, se ejercita la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales<sup>20</sup>, en tal sentido, se plantea el presente voto salvado fundado en las razones que se exponen a continuación.

### I. Síntesis de la acción directa en inconstitucionalidad

En la especie, la parte accionante procuró a este Tribunal ejercer el control concentrado de constitucionalidad, sobre el párrafo del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana (introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la ley núm. 10-15, del 10 de febrero

<sup>20</sup> Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

de 2015). El contenido del texto legal impugnado es el siguiente:

*Artículo 386.- Audiencia y decisión. En la audiencia de la cual no puede suspenderse por motivo alguno, el juez o tribunal escucha a los testigos e interesados, examina los documentos, aprecia los hechos alegados y dispone el acto que la persona privada o cohibida en su libertad o amenazada de serlo, sea puesta en libertad o el cese de la persecución, si no han sido cumplidas las formalidades que este código establece. En los demás casos, rechaza la solicitud.*

*Las decisiones que rechacen una solicitud de hábeas corpus o que denieguen la puesta en libertad, son recurribles en apelación según el procedimiento establecido en los artículos del 416 al 424 de este código.*

Así, a decir de la parte accionante dicha disposición resultaba contradictoria a los artículos 69.2 y 71 de la Constitución dominicana, respecto de los principios rectores de la acción constitucional de *hábeas corpus*, a saber: sencillez o informalidad, efectividad y plazo razonable.

### II. Decisión adoptada por el pleno del Tribunal Constitucional

El Tribunal resolvió acoger la acción en cuanto al fondo; declarar el párrafo del artículo 386 de la ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15,

del 10 de febrero de 2015, no conforme con los artículos 69.2 y 71 de la Constitución dominicana, contentivos de los principios de plazo razonable, sencillez o informalidad, efectividad, rapidez y sumariedad en materia de *hábeas corpus*; diferir los efectos de la inconstitucionalidad por el término de un (1) año.

En adición fue decidido, exhortar al Congreso Nacional para que en un plazo no mayor de un (1) año, legisle en el sentido de modificar el referido *párrafo* del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, a los fines de que el recurso de apelación instaurado para atacar las decisiones que rechazan o desestiman la acción de *hábeas corpus* se lleve a cabo bajo un procedimiento cónsono a los principios mencionados, considerando una duración máxima de treinta (30) días entre la interposición del recurso, su sustanciación y la emisión del fallo.

### **III. Fundamento del voto salvado: debió exhortarse al legislador a considerar la habilitación expresa del recurso de revisión constitucional contra las decisiones denegatorias del *hábeas corpus*.**

No obstante haber concurrido con la decisión adoptada por la mayoría del tribunal y por ende votado a favor de la misma, en tanto resulta evidente que la configuración del recurso de apelación en cuanto a trámites y plazos se distancia de la naturaleza del *hábeas corpus*, hacemos este voto de manera muy puntual con la intención de precisar, que a nuestro parecer la declaratoria de inconstitucionalidad del citado

*párrafo* del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, así como la exhortación realizada al Congreso, debió referirse tanto a la adaptación del plazo para el ejercicio del recurso de apelación, como para hacer más efectivo el derecho al recurso en sentido general.

En efecto, quien suscribe es de criterio de que el Tribunal debió aprovechar la ocasión para exhortar al legislador para la habilitación expresa del recurso de revisión constitucional de sentencias, de manera que fuere -expresamente- viable atacar por dicha vía las decisiones que rechazan o desestiman la acción de *hábeas corpus*, en aras de configurar una herramienta que sea coherente con el génesis de tal figura, cuyo principal fin es garantizar el derecho a la libertad y el de evitar el uso ilegítimo, arbitrario e irrazonable del poder punitivo por parte del Estado.

En concreto, declarar inconstitucional el *párrafo* del artículo 386, con el único fin de mejorar los tiempos para el ejercicio del derecho al recurso, es un esfuerzo incompleto, siempre que se mantenga cerrada la vía del recurso de revisión constitucional como forma de asegurar la salvaguarda del derecho fundamental a la libertad y de que, el órgano de cierre en materia de los derechos fundamentales tenga la oportunidad de expedirse y manifestarse -*sin ninguna clase de cortapisa*- en torno a todo lo relativo a su salvaguarda.

Finalmente, se hace propicia la ocasión para recordar y reiterar el contenido del voto salvado que fue rendido por quien suscribe conjuntamente con

otros colegas magistrados a propósito de la sentencia TC/0380/22, rendida en fecha quince (15) del mes de noviembre del año dos mil veintidós (2022), en el que se aborda de manera amplia la necesidad de que este Tribunal Constitucional reconozca su competencia para conocer de la revisión constitucional-a través del recurso de revisión de decisiones de amparo- en los casos relativos a acciones de *habeas corpus*.

#### **IV. Conclusión**

En definitiva, a criterio de quien suscribe el presente voto, el Tribunal Constitucional -guiado de los mismos argumentos esbozados en la decisión que antecede a este voto y con los cuales concurrimos y de los argumentos esgrimidos en el aludido voto salvado, debió aprovechar la oportunidad para declarar la inconstitucionalidad del *párrafo* del artículo 386 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana,

introducido mediante modificación realizada por el artículo 92 de la Ley núm. 10-15, del 10 de febrero de 2015; no sólo en lo relativo a los plazos sino en lo atinente a la ampliación del derecho al recurso para incluir la posibilidad de la revisión constitucional exhortando al legislador a que considerara habilitarlo de manera expresa en los casos que se rechace o deniegue el *habeas corpus*.

Firmado: Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
Secretaria

## Sección Legislación

Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación. Modifica los artículos 640 y 641 de la Ley núm. 16-92 del 1992, que aprueba el Código de Trabajo y deroga la Ley núm. 3726 del año 1953, sobre Procedimiento de Casación, así como la Ley núm. 491-08 del año 2008, que modificó los artículos 5,12 y 20 de la citada Ley núm. 3726 del 1953, modificada por la Ley núm. 846 del año 1978. G. O. No. 11095 del 17 de enero de 2023



## EL CONGRESO NACIONAL En Nombre de la República

### Ley núm. 2-23

**Considerando primero:** Que el recurso de casación previsto en el numeral 2 del artículo 154 de la Constitución, instituido como la atribución jurisdiccional a la Suprema Corte de Justicia, constituyéndola en Corte de Casación, tiene por objeto hacer anular las decisiones judiciales contentivas de violaciones al ordenamiento jurídico, que hayan sido dictadas en única o en última instancia.

**Considerando segundo:** Que el párrafo III del artículo 149 de la Constitución refiere a que, de manera general, toda sentencia emanada de un tribunal podrá ser recurrida ante un tribunal superior sujeto a las condiciones y excepciones que establezcan las leyes.

**Considerando tercero:** Que el numeral 2, del artículo 154 de la Constitución establece, como una atribución de la Suprema Corte de Justicia: “Conocer de los recursos de casación, de conformidad con la ley”, por lo que corresponde al legislador la configuración legislativa del recurso de casación y todo lo relativo al ejercicio de esa vía recursiva.

**Considerando cuarto:** Que la institución de la casación no solo cumple la misión nomofiláctica referida a la garantía de la correcta aplicación de las normas jurídicas en todo el territorio de la República, sino que, además,

crea las condiciones que permiten establecer y mantener la unidad de la jurisprudencia nacional, en salvaguarda de un interés de orden público y de la seguridad jurídica, necesaria para la estabilidad social y económica del país.

**Considerando quinto:** Que el Tribunal Constitucional, mediante su sentencia TC/0489/15, de fecha 6 de noviembre de 2015, declaró no conforme con la Constitución la cuantía de 200 salarios mínimos para la admisión del recurso, fijada por la Ley núm.491-08, del 19 de diciembre de 2008, que modifica los artículos 5, 12 y 20, de la Ley núm.3726 del 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm.846, del 1978, en el entendido de que dicho monto resultaba irracional y, por tanto, contrario al numeral 15 del artículo 40 de la Constitución y exhortó al Congreso Nacional, no solo a establecer un monto racional, sino que, además, refirió la necesidad de establecer como presupuesto de admisibilidad del recurso la determinación del interés casacional o especial relevancia.

**Considerando sexto:** Que la noción de interés casacional está llamada a trascender los intereses particulares de los actores privados involucrados en la litis y a erigirse en un ente de equilibrio, de riguroso orden público procesal y de canalización de objetivos impostergables del estado de derecho, como ocurre, por ejemplo, con la salvaguarda del debido proceso, la uniformidad coherente de la administración de justicia o la necesidad de uniformar posiciones encontradas entre los diferentes tribunales del sistema.

**Considerando séptimo:** Que las tendencias actuales conducen a innovar la técnica de casación confiriendo a la Corte de Casación la posibilidad excepcional de estatuir sobre el fondo en interés de una buena y pronta administración de justicia, en aquellos casos donde pronuncie la casación de la sentencia impugnada, evitando así la dilación del proceso con un envío a otro tribunal de fondo.

**Considerando octavo:** Que el recurso de casación debe conservar de manera reforzada sus características de ser de interés público, extraordinario y limitado, pero menos formalista, de efectos no suspensivos y con posibilidades de juzgar directamente el fondo del litigio.

**Considerando noveno:** Que el procedimiento de casación instituido por la antigua Ley núm.3726, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación y sus modificaciones, establece formalismos que ameritan ser actualizados, conforme al derecho y a una justicia oportuna y accesible.

**Vista:** La Constitución de la República.

**Vista:** La sentencia del Tribunal Constitucional TC/0489/15, del 6 de noviembre de 2015.

**Visto:** El Decreto núm.2214, del 17 de abril de 1884, del C. N. sancionando el Código de Procedimiento Civil de la República.

**Vista:** La Ley núm.834, del 15 de julio de 1978, que abroga y modifica ciertas disposiciones en materia de Procedimiento Civil y hace suyas las recientes

y avanzadas reformas del Código de Procedimiento Civil Francés.

**Vista:** La Ley núm.845, del 15 de julio de 1978, que modifica varios artículos del Código de Procedimiento Civil, encaminados a acortar los plazos para interponer los recursos de Apelación y de Oposición.

**Vista:** La Ley núm.25-91, del 15 de octubre de 1991, que crea la Ley Orgánica de la Suprema Corte de Justicia.

**Vista:** La Ley núm.11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana.

**Vista:** La Ley núm.16-92, del 29 de mayo de 1992, que aprueba el Código de Trabajo.

**Vista:** La Ley núm.156-97, del 10 de julio de 1997, que modifica los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 13 de la Ley núm.25-91. Dispone que la Suprema Corte de Justicia estará integrada por dieciséis (16) jueces.

**Vista:** La Ley núm.126-02, del 4 de septiembre de 2002, sobre el Comercio Electrónico, Documentos y Firmas Digitales.

**Vista:** La Ley núm.136-03, del 7 de agosto de 2003, que crea el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes.

**Vista:** La Ley núm.108-05, del 23 de marzo de 2005, de Registro Inmobiliario.



**Vista:** La Ley núm.491-08, del 19 de diciembre de 2008, que modifica los artículos 5, 12 y 20, de la Ley núm.3726 del 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm.845, del 1978.

## HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

### CAPÍTULO I DEL OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y EXCLUSIONES

**Artículo 1.- Objeto.** Esta ley tiene por objeto establecer un procedimiento para conocer de los recursos de casación interpuestos en el ámbito de las materias civil, comercial, laboral, inmobiliaria, contencioso administrativo y contencioso tributario.

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación.** Esta ley es de aplicación en todo el territorio nacional.

**Artículo 3.- Aplicación material mixta.** En materia laboral aplicarán las disposiciones del Código de Trabajo que no sean contrarias a esta ley.

### CAPÍTULO II

#### DE LA CORTE DE CASACIÓN

**Artículo 4.- Competencia exclusiva.** Según dispone el numeral 2 del artículo 154 de la Constitución de la República, corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia conocer de los recursos de casación de conformidad con la ley.

**Párrafo.-** Solo la Suprema Corte de Justicia puede actuar como Corte de Casación, en cuya función solo tendrá competencia para decidir los recursos de casación de los cuales es apoderada.

**Artículo 5.- Jurisdicción nacional.** La Suprema Corte de Justicia, cuando actúa como Corte de Casación, es un órgano jurisdiccional del poder judicial y de jurisdicción nacional.

**Artículo 6.- Órganos de casación.** La Suprema Corte de Justicia, cuando actúa como Corte de Casación, se encuentra dividida en las salas siguientes:

- 1) La Primera Sala, que conoce de los recursos de casación en materia civil y comercial, interpuestos por primera vez sobre cualquier punto de derecho.
- 2) La Segunda Sala, que conoce de los recursos de casación en materia penal, interpuestos por primera vez sobre cualquier punto de derecho.
- 3) La Tercera Sala, que conoce de los recursos de casación en materia laboral, inmobiliaria, contencioso administrativa y contencioso tributaria, interpuestos por primera vez sobre cualquier punto de derecho.
- 4) Las Salas Reunidas, que conoce en todas las materias de los segundos y excepcionales terceros recursos de casación interpuestos, en un mismo proceso, sobre un mismo punto de derecho ya juzgado por una de las salas, o sobre puntos mixtos.

### CAPÍTULO III DEL OBJETO DE LA CASACIÓN

**Artículo 7.- Objeto de la casación.** El recurso de casación censura la no conformidad de la sentencia impugnada con las reglas de derecho.

**Párrafo.-** La Corte de Casación decide si la norma jurídica ha sido bien o mal aplicada en los fallos dictados en única o en última instancia por los tribunales del orden judicial.

**Artículo 8.- Alcance de la casación.** Al conocer del fondo del recurso de casación la Corte de Casación decide si admite o desestima los medios en que se funda el recurso, pero sin conocer del fondo del asunto, salvo en los casos excepcionalmente establecidos en esta ley.

**Artículo 9.- Función unificadora de la jurisprudencia nacional.** Las decisiones de la Corte de Casación establecen y mantienen la uniformidad de la jurisprudencia nacional.

### CAPÍTULO IV DEL PROCEDIMIENTO DE CASACIÓN

#### SECCIÓN I DE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO

**Artículo 10.- Procedencia.** El recurso de casación procede contra:

1) Las decisiones definitivas sobre el fondo, dictadas en única o en últi-

ma instancia, en ocasión de las siguientes materias o asuntos: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; ejecución de sentencias extranjeras; competencia de los tribunales.

2) Las decisiones interlocutorias o definitivas sobre incidentes, dictadas en el curso de los procesos señalados en el numeral anterior, solo serán recurribles en casación de manera independiente si han puesto fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento. En caso contrario, deberán ser recurridas en casación conjuntamente con la decisión que decida el todo de lo principal.

3) En adición a lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo, las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional, el cual se determina cuando:

a) En la sentencia se haya resuelto en oposición a la doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación.

b) En la sentencia se resuelva acerca de puntos y cuestiones sobre las cuales exista jurisprudencia contradictoria entre los tribu-

nales de segundo grado o entre salas de la Corte de Casación.

- c) Las sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina.

**Párrafo I.-** En materia laboral y de embargo inmobiliario, respecto de la admisibilidad del recurso de casación en cuanto a la sentencia recurrida, aplican las disposiciones del Código Laboral, Código de Procedimiento Civil y las leyes especiales que las rigen.

**Párrafo II.-** El recurso de casación será admisible en todos los casos, sin importar la materia, cuando la sentencia pronunciada en única o en última instancia decida inaplicar una norma por considerarla inconstitucional, pero la Corte de Casación solo estará obligada a decidir sobre este aspecto si lo principal no es susceptible de recurso de casación.

**Artículo 11.- Imprudencia.** No podrá interponerse recurso de casación, sin perjuicio de otras disposiciones legales que lo excluyen, contra:

- 1) Las sentencias preparatorias ni aquellas que ordenan medidas de instrucción, conservatorias, cautelares o provisionales distintas a las ordenanzas de referimiento, sino conjuntamente con la sentencia definitiva, pero la ejecución de aquéllas, aunque fuere voluntaria,

no es oponible como medio de inadmisión del recurso.

- 2) Las sentencias dictadas en el curso del procedimiento de embargo inmobiliario, sea ordinario o especial, sobre nulidades de forma que ataquen el procedimiento anterior o posterior al depósito del pliego de condiciones; ni las que decidieren sobre la demanda en subrogación de las persecuciones contra la parte que ejecute el embargo, siempre que no se hubiere intentado por causa de colusión o de fraude; ni las que, sin decidir sobre los incidentes, hicieren constar la publicación del pliego de condiciones.

- 3) Las sentencias que resuelven demandas que tienen por objeto exclusivo obtener condenas pecuniarias, restitución o devolución de dinero, cuya cuantía debatida en el juicio en única o en última instancia, no supere la suma equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos del más alto para el sector privado, vigente al momento de la interposición del recurso. En la determinación de esta cuantía solo se tomará en cuenta los montos que interesan a la parte recurrente en su demanda principal, adicional o reconvenicional, según corresponda, salvo solidaridad o indivisibilidad, sin computar los accesorios. En materia laboral aplica el régimen de la cuantía dispuesto por el Código de Trabajo.

- 4) Las sentencias dictadas en materia de cobro de alquileres cuando la

suma reclamada no supere la cuantía señalada en el numeral 3, aun cuando el aspecto del cobro sea accesorio a otra pretensión.

- 5) Las decisiones que se limitan a ordenar liquidaciones de daños y perjuicios por estado.
- 6) Las decisiones sobre liquidación de estados de costas y honorarios de abogados.

**Párrafo.-** Cuando los vicios que afectan la sentencia pueden rectificarse mediante instancia dirigida al tribunal que la dictó, el recurso de casación no está abierto más que contra la sentencia que estatuye sobre la rectificación, si cumple con los presupuestos de admisibilidad establecidos por esta ley.

## SECCIÓN II

### DE LA APERTURA DEL RECURSO DE CASACIÓN

**Artículo 12.- Causas de casación.** El recurso de casación solo podrá fundarse en la existencia de una infracción o errónea aplicación de la norma jurídica, sea en el fondo o en la forma.

**Párrafo.-** No constituye una causa de casación los errores de derecho que no incidan en la solución del litigio ni determinen la parte dispositiva de la sentencia, los cuales serán descartados por la Corte con solo establecer su irrelevancia en la adopción de la decisión.

**Artículo 13.- Contradicción de sentencias.** La contradicción de sentencias

puede invocarse cuando el fin de inadmisión deducido de la autoridad de la cosa juzgada ha sido opuesto inútilmente ante los jueces del fondo.

**Párrafo I.-** En el caso establecido en este artículo, el recurso de casación se dirige contra la sentencia segunda en fecha; cuando la contrariedad es constatada, ella se resuelve en provecho de la primera.

**Párrafo II.-** La contrariedad de sentencias puede también invocarse cuando dos decisiones son inconciliables y ninguna de ellas es susceptible de un recurso ordinario; el recurso de casación es admisible, aun cuando una de las decisiones hubiera sido ya impugnada por un recurso de casación y éste hubiera sido rechazado.

**Párrafo III.-** En el caso establecido en el párrafo II, el recurso de casación puede incoarse aun después de la expiración del plazo para recurrir.

**Párrafo IV.-** El recurso debe dirigirse contra las dos decisiones; cuando la contradicción es constatada, la Corte de Casación anula una de las decisiones o, si hay lugar, las dos.

## SECCIÓN III

### DEL PLAZO, INTERPOSICIÓN, TRÁMITE, EMPLAZAMIENTO, DEFENSA Y EFECTOS DEL RECURSO

**Artículo 14.- Plazo para recurrir.** El recurso de casación contra las sentencias contradictorias o reputadas contradictorias, dictadas en única o en última

instancia, se interpondrá dentro del plazo de veinte (20) días hábiles, contados a partir de la notificación de la sentencia, salvo que esta u otra ley disponga un plazo distinto.

**Párrafo I.-** El plazo para recurrir en casación siempre será computado en días hábiles y con aumento en razón de la distancia.

**Párrafo II.-** Las sentencias en defecto, dictadas en única o en última instancia, que siendo susceptibles de oposición no son impugnadas, el plazo para recurrir en casación inicia a contar consecutivamente desde el día en que vence el término para la oposición, sin necesidad de nueva notificación de la sentencia en defecto.

**Párrafo III.-** La notificación de la sentencia impugnada hace correr el plazo para recurrir en casación, tanto contra la parte notificada como contra la parte que hace la notificación.

**Párrafo IV.-** En materia de referimientos el plazo para recurrir en casación será de diez (10) días hábiles a contar de la notificación de la ordenanza.

**Párrafo V.-** En materia de embargo inmobiliario, cualquiera que sea el régimen, el plazo para recurrir en casación las sentencias de adjudicación, cuando fuere admisible, así como las sentencias incidentales, será de diez (10) días hábiles a contar de la notificación de la decisión.

**Artículo 15.- Legitimación para recurrir.** Podrán interponer recurso de casación:

- 1) Las partes interesadas que hubieren participado a cualquier título en el juicio del que resulta la sentencia recurrida.
- 2) El ministerio público ante el tribunal que dictó la sentencia, en los asuntos en los cuales intervenga como parte principal en virtud de la ley, o como parte adjunta en los casos que interesan al orden público.
- 3) El procurador general administrativo en materia contencioso administrativa y contencioso tributaria, y
- 4) El Abogado del Estado en las materias que proceda su intervención.

**Párrafo.-** No podrá interponer el recurso quien no haya apelado la sentencia de primer grado ni se haya adherido a la apelación interpuesta, cuando el fallo del segundo grado haya sido totalmente confirmatorio de aquella.

**Artículo 16.- Interposición del recurso.** El recurso de casación, en todas las materias regidas por esta ley, se interpondrá mediante un memorial de casación debidamente motivado, suscrito por abogado y depositado dentro del plazo para recurrir, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, en el que se mencionen las normas jurídicas infringidas o erróneamente aplicadas, con la exposición concreta, clara y concisa de los fundamentos de la casación y las conclusiones presentadas.

**Artículo 17.- Inadmisibilidad de los medios nuevos.** Los medios nuevos no son

admisibles ante la Corte de Casación, pero pueden invocarse por primera vez, salvo disposición legal contraria:

- 1) Los medios de puro derecho.
- 2) Los medios nacidos de la sentencia impugnada.
- 3) Los medios que invoquen cuestiones constitucionales.

**Artículo 18.- Contenido adicional del memorial.** El memorial de casación deberá contener, en adición a lo establecido en el artículo 16, los siguientes datos:

- 1) Los nombres, apellidos, domicilio y documentos de identidad (cédula, pasaporte o registro mercantil) de la parte recurrente.
- 2) Los nombres, apellidos y documentos de identidad de los abogados suscribientes del memorial, así como la indicación de su domicilio profesional, que deberá estar situado de forma permanente o de modo accidental en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional.
- 3) Los nombres, apellidos, domicilio y documento de identidad (cédula o registro mercantil) de la parte recurrida.
- 4) La descripción precisa de la sentencia impugnada, que incluya número, fecha y tribunal.
- 5) Los medios en los cuales se funde el recurso y las conclusiones.

- 6) La fecha del escrito y la firma del abogado del recurrente.

**Párrafo I.-** El memorial de casación deberá estar acompañado de una copia auténtica de la sentencia que se impugna, a pena de inadmisibilidad, así como de los documentos en que se apoye la casación solicitada, si los hubiere.

**Párrafo II.-** El depósito de los documentos que acompañan el recursos de casación se hará bajo inventario.

**Párrafo III.-** El depósito del recurso de casación ante la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia o la presentación de recurso de casación incidental o alternativo, hace inadmisibles los recursos de casación sucesivamente interpuestos por la misma parte recurrente.

**Párrafo IV.-** Si los recursos a que se refiere el párrafo III de este artículo son intentados junto a otras partes, la inadmisibilidad solo será pronunciada a su respecto.

**Artículo 19.- Emplazamiento de la parte recurrida.** Una vez depositado el memorial de casación y el inventario de los documentos en que se apoya en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, la parte recurrente notificará acto de emplazamiento a todas las partes que hayan participado en el proceso resuelto por la sentencia que se impugna, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de su depósito.

**Párrafo I.-** El acto será notificado a la persona misma que se emplaza o en su

domicilio real, o en el domicilio de elección que indique el acto de notificación de la sentencia, si fuere el caso.

**Párrafo II.-** El acto de emplazamiento llevará anexo una copia con constancia de recibo del memorial de casación y el inventario de los documentos que hubieren sido depositados conjuntamente, a pena de nulidad si produce indefensión.

**Artículo 20.- Contenido del acto de emplazamiento.** El emplazamiento ante la Corte de Casación deberá contener, a pena de nulidad, lo siguiente:

- 1) Indicación del lugar, sección o paraje, de la común, de la provincia o del Distrito Nacional en que se notifique.
- 2) El día, el mes y el año en que se notifica.
- 3) Las generales que identifiquen al recurrente y su domicilio.
- 4) La designación del abogado que lo representará, a pena de nulidad, y la indicación del estudio de este, que deberá estar situado permanentemente o de modo accidental, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional.
- 5) El nombre del alguacil y el tribunal en que ejerce sus funciones.
- 6) La identificación de la parte recurrida y el lugar donde se notifica el acto.

7) El nombre de la persona a quien se entregue la copia del acto de emplazamiento.

8) Exhortación a comparecer hecha a la parte emplazada para que, dentro del plazo de diez (10) días hábiles a contar del acto de emplazamiento, comparezca mediante el depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, de un memorial de defensa con constitución de abogado, que contenga sus medios de defensa y excepciones, así como recurso de casación incidental o alternativo.

**Párrafo I.-** El acto de emplazamiento será depositado por cualquiera de las partes en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia dentro de los cinco (5) días hábiles a contar de la fecha de notificación al último emplazado.

**Párrafo II.-** Pasados quince (15) días hábiles a contar del depósito del recurso de casación, sin que se produzca el señalado depósito del acto de emplazamiento, la Corte de Casación estará habilitada para pronunciar la caducidad del recurso, de oficio o a pedimento de parte.

**Artículo 21.- Memorial de defensa.** La parte recurrida depositará el original de su memorial de defensa con constitución de abogado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, que contendrá sus medios de defensa, excepciones o presentará recurso de casación incidental o alternativo, así como los documentos en que sustente

sus medios, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles a contar de la fecha del acto de emplazamiento.

**Párrafo I.-** El memorial de defensa y el inventario de documentos que hubieren sido depositados, será notificado al abogado de la parte recurrente dentro de los tres (3) días hábiles a partir del depósito indicado en este artículo.

**Párrafo II.-** La notificación del memorial deberá ser depositada en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia dentro de los cinco (5) días hábiles de su fecha de notificación al abogado recurrente.

**Párrafo III.-** A falta de depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia del original del memorial de defensa con constitución de abogado o del original del acto de notificación en los plazos señalados, se considerará a la parte recurrida en defecto, el cual será pronunciado en el fallo, quedando desechado del expediente el memorial de defensa que se hubiere depositado.

**Párrafo IV.-** No procederá el defecto si el acto de notificación del memorial de defensa es depositado antes de intervenir el fallo del recurso.

**Párrafo V.-** En ningún caso podrá considerarse en defecto al Estado ni desecharse los escritos que hubiere presentado. Su inactividad no impide que el trámite, conocimiento y fallo del recurso continúe su curso.

**Párrafo VI.-** La parte recurrida deberá plantear en su memorial de defensa,

previo a su defensa al fondo del recurso, todas las excepciones, inadmisibilidades e incidentes que entienda pertinentes, a pena de caducidad, salvo que la contestación sea deducida de irregularidad devenida o conocida con posterioridad al depósito del memorial de defensa.

**Párrafo VII.-** La parte recurrida que haya presentado recurso de casación incidental o alternativo en su memorial de defensa, ya no podrá interponer recurso de casación a título principal contra la misma sentencia, aunque se encuentre en plazo para ejercerlo.

**Párrafo VIII.-** Una vez depositado el memorial de defensa de la parte recurrida, ya no habrá lugar a la interrupción del trámite y fallo del recurso de casación.

**Artículo 22.- Escritos justificativos.** A partir de la fecha del acto de notificación del memorial de defensa, las partes tendrán un plazo común de cinco (5) días hábiles para ampliar los fundamentos de sus respectivos memoriales, de cuyos escritos tomarán conocimiento directamente en la secretaría de la Corte de Casación.

**Párrafo I.-** En el escrito ampliatorio del memorial de defensa la parte recurrente podrá ampliar la justificación de sus medios de casación, plantear incidentes contra las actuaciones de la parte recurrida en el proceso de casación y responder los incidentes o recurso de casación incidental o alternativo que hubiere planteado la parte recurrida en su memorial de defensa.



En ningún caso podrá agregar nuevos medios de casación.

**Párrafo II.-** La parte recurrida podrá ampliar los fundamentos de sus medios de defensa o los medios de su recurso de casación incidental o alternativo, sin agregar nuevos.

**Artículo 23.- Domicilio procesal.** En sus respectivos memoriales las partes deberán fijar de manera expresa su domicilio procesal, que deberá estar ubicado en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, lugar donde la Corte de Casación y las demás partes podrán realizar válidamente las notificaciones que sean necesarias durante el procedimiento de casación y hasta la notificación de la sentencia.

**Párrafo I.-** Luego de fijado el domicilio procesal, puede ser modificado mediante notificación por acto de alguacil a las demás partes y al secretario general de la Suprema Corte de Justicia.

**Párrafo II.-** El secretario general no recibirá los memoriales de casación o de defensa que no definan el domicilio procesal de la parte que deposita.

**Párrafo III.-** Las partes podrán suministrar número de teléfono y dirección de correo electrónico, en los cuales se les pueda contactar, pero ninguna notificación será válida mediante tales mecanismos, a menos que expresamente lo autorice la parte.

**Párrafo IV.-** Las reglas del domicilio procesal aplican a cualquier otra parte que intervenga en el proceso de casación.

**Artículo 24.- Indivisibilidad.** En caso de indivisibilidad, el recurso de casación regularmente interpuesto por una de las partes con derecho a recurrir, aprovecha a las otras y las redime de la inadmisibilidad en que hubiesen incurrido, aun si éstas no se unen a la instancia de casación, a menos que se base en motivos exclusivamente personales del recurrente.

**Párrafo.-** En la situación jurídica inversa a lo establecido en la parte capital de este artículo, esto es, cuando es el recurrente que ha emplazado en casación a una o varias de las partes adversas y no lo ha hecho con respecto a otras, el recurso es inadmisibile con respecto a todas, en razón de que el emplazamiento hecho a una parte intimada no es suficiente para poner a las demás partes en condiciones de defenderse, ni puede tampoco justificar la violación del principio de la autoridad de la cosa juzgada de que goza la sentencia impugnada en beneficio de estas últimas.

**Artículo 25.- Fusión de expedientes.** Las partes podrán requerir mediante instancia depositada en cualquier estado de causa la fusión de dos o más expedientes interpuestos por recursos dirigidos contra una misma decisión.

**Párrafo I.-** La Corte de Casación, si encuentra la solicitud hecha en tiempo oportuno y de una buena administración de justicia, al momento de decidir unirá los recursos y los resolverá mediante una misma sentencia, aunque por disposiciones distintas.

**Párrafo II.-** La corte es libre en el orden que decide los recursos y, en caso de casación en virtud del recurso que resuelve en primer lugar, determinará si los recursos subsiguientes carecen ya de objeto por la conexidad de los medios de casación acogidos en la casación intervenida.

**Párrafo III.-** Si la casación se fundamenta en la inobservancia de normas procesales que afectan también a los demás recurrentes, la nulidad de la sentencia será total y carecerán de objeto los demás recursos de casación fusionados.

**Artículo 26.- Comunicación al Procurador General de la República.** Una vez recibido el recurso de casación, el secretario general de la Suprema Corte de Justicia notificará, en un plazo de tres (3) días hábiles, los recursos de casación interpuestos al Procurador General de la República, en los siguientes casos:

- 1) Cuando el recurso de casación sea en materia contencioso administrativa o contencioso tributaria.
- 2) Cuando cualquier institución del Estado dominicano haya sido emplazada en casación.
- 3) Cuando el ministerio público ante el tribunal que dictó la sentencia ha intervenido como parte principal en virtud de la ley, o como parte adjunta en los casos que interesan al orden público.
- 4) Cuando la sentencia impugnada sea dictada en materia de niños,

niñas y adolescentes; o envuelva intereses de menores de edad o personas sujetas a interdicción.

- 5) Cualquier otro caso en que la Corte de Casación lo entienda necesario por el interés público.

**Párrafo I.-** La comunicación no requiere un dictamen del Procurador General de la República, pero dicho funcionario podrá remitir su opinión a la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia en cualquier estado de causa previo al fallo y podrá tomar conocimiento del expediente de casación en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia.

**Párrafo II.-** En los casos que conciernan al interés público el Procurador General de la República deberá emitir un dictamen motivado, dentro de un plazo de diez (10) días hábiles después de la notificación del recurso, cuyo plazo no suspende el trámite del recurso.

**Párrafo III.** La falta de presentación del dictamen del Procurador General de la República en el plazo establecido en el párrafo II de este artículo, no impide el conocimiento y fallo del recurso.

**Artículo 27.- Efecto no suspensivo del recurso.** El recurso de casación no suspende la ejecución de la sentencia impugnada. Sin embargo, el plazo y la interposición misma del recurso mientras dure su solución, tendrá efecto suspensivo de pleno derecho en las siguientes materias: estado y capacidad de las personas, divorcio, separa-

ción de bienes, nulidad de matrimonio, cancelación de hipoteca, declaración de ausencia, inscripción en falsedad o en cualesquiera otros casos previstos en leyes especiales.

**Párrafo I.-** A excepción de las materias en que el recurso es suspensivo de pleno derecho, puede el presidente de la sala ante la cual se interponga el recurso, en cámara de consejo y respetando el contradictorio, ordenar que se suspenda la ejecución de la sentencia impugnada a solicitud del recurrente principal o incidental en casación, siempre que el recurrido no justifique haber ejecutado la sentencia recurrida y que de la ejecución puedan resultar graves perjuicios al recurrente o al orden público.

**Párrafo II.-** El procedimiento a seguir para intentarse la suspensión de ejecución de la sentencia recurrida en casación será trazado mediante resolución por el pleno de la Suprema Corte de Justicia, que tendrá facultad en lo subsiguiente para revisarlo y adecuarlo cuando lo entienda necesario.

**Artículo 28.- Remisión del expediente a la sala.** Una vez depositados los originales de los memoriales de casación y de defensa y sus correspondientes notificaciones, o vencidos los plazos establecidos, el secretario general remitirá en un plazo de tres (3) días hábiles el expediente así completado al presidente de la sala que conocerá el recurso, vía secretaria de dicha sala.

**Artículo 29.- Audiencia.** El recurso de casación será conocido y juzgado en

cámara de consejo, sin necesidad de celebración de audiencia.

**Párrafo I.-** Si la Corte de Casación lo considera necesario podrá convocar a una audiencia pública para una mejor sustanciación del caso.

**Párrafo II.-** La no comparecencia de las partes a la audiencia pública convocada según lo establecido en el párrafo I de este artículo, no impide el fallo del recurso.

## SECCIÓN IV

### DE LOS FALLOS DE LA CORTE DE CASACIÓN

**Artículo 30.- Estado de fallo.** El recurso de casación quedará en estado de ser fallado desde el momento en que la sala correspondiente reciba del secretario general el expediente completo, salvo que la Corte de Casación decida fijar audiencia para conocer del recurso, en cuyo caso el asunto quedará en estado de fallo al día siguiente de celebrada dicha audiencia.

**Artículo 31.- Asignación de expedientes.** Corresponde al presidente de la sala distribuir de forma aleatoria los expedientes a los jueces ponentes, sin perjuicio de que con el acuerdo del pleno de la sala se disponga cualquiera otra modalidad de asignación de los expedientes.

**Artículo 32.- Plazo para decidir.** Los recursos de casación en asuntos o materia de incidentes, familia, divorcio, nulidad de matrimonio, menores de

edad, referimiento, embargo inmobiliario, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario, deberán ser fallados en un plazo no mayor de dos meses a contar de haber quedado en estado de fallo.

**Párrafo I.-** En los demás casos no establecidos en este artículo, los recursos de casación deben ser decididos en un plazo no mayor de seis (6) meses.

**Párrafo II.-** En todos los casos en que la Corte de Casación se proponga dictar sentencia directa, haciendo uso de la facultad que le otorga el artículo 38 de esta ley, el plazo para decidir será prorrogado por un mes, y si se han otorgado plazos para algunas actuaciones la prórroga se computa a contar del día de vencimiento del último plazo otorgado.

**Artículo 33.- Fallo de inadmisibilidad.** Al momento de dictar sentencia la Corte de Casación podrá declarar inadmisibile el recurso de casación por cualquier motivo legal, salvo que se trate de una cuestión que ya hubiere sido resuelta al momento de estatuir.

**Párrafo.-** En la medida de lo posible, la corte buscará de oficio las condiciones de admisibilidad del recurso y la regularidad de su poderamiento.

**Artículo 34.- Orden para fallar los medios de casación.** Si el recurso de casación contiene medios por vicios de forma y vicios de fondo, la Corte de Casación solo se pronunciará sobre el segundo, en caso de estimar que no se ha cometido infracción formal que invalide el procedimiento.

**Párrafo I.-** En ocasión de los recursos de casación, la Corte de Casación deberá conocer de las cuestiones de índole constitucional o sobre los derechos fundamentales que fueren invocadas, e incluso podrá hacerlo de oficio cuando no ha sido impugnado por quien presente el recurso.

**Párrafo II.-** Dentro de los límites de los medios de casación planteados por la parte recurrente, la Corte de Casación podrá decidir conforme con las normas de derecho aplicables al caso, aunque no hayan sido invocados por las partes.

**Artículo 35.- Fallo de rechazo del recurso.** La Corte de Casación rechazará el recurso de casación cuando desestime o declare inadmisibile todos los medios de casación propuestos por la parte recurrente contra la sentencia impugnada.

**Párrafo I.-** En procura de mantener la sentencia recurrida, cuyo dispositivo es correcto, la Corte de Casación podrá rechazar el recurso de casación sustituyendo un motivo erróneo por un motivo de puro derecho.

**Párrafo II.-** Puede rechazar el recurso haciendo abstracción de un motivo de derecho erróneo, pero superabundante.

**Párrafo III.-** Si el recurso de casación es rechazado, la parte que lo ha interpuesto no es admitida a incoar un nuevo recurso contra la misma sentencia, excepto el caso de contradicción de sentencias.

**Párrafo IV.-** La parte que lo ha interpuesto no es admitida a incoar un nuevo recurso contra la misma sentencia, cuando la Corte de Casación constata su desapoderamiento, declara el recurso inadmisibile o pronuncia la caducidad.

**Artículo 36.- Fallo de casación con envío.** La casación puede ser total o parcial.

**Párrafo I.-** La casación es parcial cuando no alcanza sino algunos puntos separables de los otros.

**Párrafo II.-** La censura contenida en una sentencia de casación se limita al alcance del medio que constituye la base de la casación, salvo el caso de indivisibilidad o de dependencia necesaria.

**Párrafo III.-** Sobre los puntos a que ella se refiere, la casación coloca a las partes en el estado en que ellas se encontraban antes de la sentencia casada.

**Párrafo IV.-** La casación implica, sin que haya lugar a una nueva decisión, la anulación por vía de consecuencia, de toda decisión que es la consecuencia, la aplicación o la ejecución de la sentencia casada o que se relaciona con ella por un vínculo de dependencia necesario.

**Párrafo V.-** Cuando la sentencia es casada, el asunto es enviado ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o ante otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción; a menos que no exista otra jurisdicción del mismo grado y categoría.

**Párrafo VI.-** En materia de embargo inmobiliario el envío se hará siempre al mismo juez del embargo, quien deberá adoptar lo decidido en casación.

**Párrafo VII.-** Cuando la sentencia fuere casada por causa de incompetencia, la Corte de Casación dispondrá el envío del asunto por ante el tribunal que declare ser el competente, aun no fuere del mismo grado o categoría del que dictó la decisión casada.

**Párrafo VIII.-** Con la finalidad de impedir el desarrollo de una jurisprudencia ilegal, por la indiferencia o la negligencia de las partes, la Corte de Casación puede, excepcionalmente, casar la decisión atacada supliendo de oficio un medio de puro derecho, siempre que se trate de vicios que afecten o trastornen las normas de orden público establecidas en el ordenamiento jurídico, tal como: las reglas de organización judicial, las reglas de competencia y las reglas relativas a la interposición de los recursos.

**Artículo 37.- Fallo de casación sin envío.** La Corte de Casación puede casar sin envío cuando la casación se funde en que la sentencia contra la cual se interpuso un último recurso no estaba sujeta a este recurso; cuando sea pronunciada por contradicción de fallos; o en cualquier otro caso en que la casación no deja nada nuevo por estatuir o juzgar sobre el fondo.

**Párrafo I.-** Al casar sin envío, la Corte de Casación pone fin al litigio cuando los hechos, tal como ellos han sido constatados y apreciados por los jueces

del fondo, le permiten aplicar la regla de derecho apropiada.

**Párrafo II.-** En los casos establecidos en el párrafo I de este artículo, la Corte de Casación se pronunciará sobre la carga de las costas relativas a las instancias ante los jueces del fondo y la sentencia implica ejecución forzosa.

**Artículo 38.- Fallo de casación y dictado de sentencia directa.** Si la Corte de Casación casare la decisión en cuanto al fondo del asunto y si lo considera de una buena administración de justicia, podrá dictar directamente la sentencia que en su lugar correspondiere sobre el material de hecho fijado por el fallo recurrido y la prueba documental incorporada en aquel juicio, procediendo a reemplazar los fundamentos jurídicos erróneos por los que estimare correctos.

**Párrafo I.-** Si la sentencia es casada por vicios de forma, inobservancia del debido proceso y las reglas procesales, la Corte de Casación anulará el fallo y remitirá el proceso al tribunal de envío que deba subrogar al que se pronunció, como se ha establecido anteriormente, a fin de que juzgue todo nueva vez o continúe conociendo desde el punto en que se cometió la falta que dio lugar a la casación sustentándolo con arreglo al derecho.

**Párrafo II.-** Siempre que la Corte de Casación advierta oficiosamente, o sea advertida por alguna de las partes, que ante los jueces del fondo fue debatida la prescripción de la acción, dictará sentencia directa si en efecto

se configura la inadmisibilidad por prescripción.

**Párrafo III.-** Las partes podrán solicitar a la Corte de Casación, de manera principal o alternativa, que dicte fallo directo, quien decidirá si ejerce tal facultad. Si la solicitud es hecha por la parte recurrida, no implica aquiescencia a los medios de casación de la contraparte.

**Párrafo IV.-** Si la Corte de Casación está considerando estatuir sobre el fondo, el presidente de la sala, o quien le sustituya, deberá advertir a las partes de tal posibilidad, indicando los puntos del dispositivo de la sentencia impugnada que estima casar y el aspecto del fondo sobre el que podría estatuir, a fin de que, dentro del plazo común que les sea otorgado, depositen sus observaciones.

**Párrafo V.-** A objeto de lo establecido en el párrafo IV, si no se encuentra suficientemente edificada sobre el aspecto de fondo, la Corte de Casación podrá requerir a las partes el depósito de documentos útiles para el fallo del fondo que está considerando, siempre que hubieren sido debatidos ante los jueces del fondo.

**Párrafo VI.-** La corte podrá convocar a las partes a una audiencia contradictoria para debatir el asunto o simplemente para obtener las aclaraciones que considere necesarias.

**Párrafo VII.-** Las partes podrán hacer reparos sobre los depósitos de documentos realizados por la contraparte.

**Párrafo VIII.-** En virtud de que la facultad de dictar fallos directos en las condiciones señaladas consiste en que la Corte de Casación sustituya la jurisdicción de envío, en procura de una pronta y buena administración de justicia, la prohibición de reforma en detrimento del recurrente exige que el resultado del fallo directo no pueda perjudicar a la parte que hubiere sido recurrente en la última instancia en caso de casación con envío.

**Párrafo IX.-** Si el fallo casado fue dictado en única instancia, el fallo directo podría ser pronunciado en cualquier sentido.

**Artículo 39.- Deliberación.** La deliberación del fallo que resuelve el recurso de casación inicia desde el momento en que el juez ponente presenta un proyecto de sentencia a los demás jueces que conforman la sala, hábiles para deliberar sobre él.

**Párrafo I.-** Las decisiones serán adoptadas por mayoría de votos de los jueces que participen de la deliberación, que nunca podrán ser menos de tres (3) jueces.

**Párrafo II.-** Los jueces deberán votar a favor o en contra de la decisión, en ningún caso podrán limitarse a abstenerse de votar si participaron en la deliberación.

**Párrafo III.-** Cuando solo deliberen tres (3) jueces y se trate de un fallo que resuelve admitir el recurso de casación por el interés casacional fundado en la inexistencia de doctrina ju-

risprudencial; o que en cualquier caso implique un giro jurisprudencial; o que decida casar por un medio suplido de oficio; o que decida dictar sentencia directa sobre el fondo, la decisión deberá ser adoptada por unanimidad de votos.

**Párrafo IV.-** Aun cuando el recurso de casación haya sido conocido en audiencia por tres (3) jueces, la totalidad de los jueces podrán participar en la deliberación y fallo del recurso.

**Párrafo V.-** Cuando por algún impedimento no exista cuórum para deliberar con los jueces de la sala, el juez presidente de la sala, o el que lo sustituya, llamará, mediante auto, a los jueces miembros de las otras salas de la Corte de Casación que sean necesarios para completar el cuórum.

**Párrafo VI.-** Excepcionalmente, serán llamados jueces de cortes de la materia de que se trate, que cumplan con los requisitos constitucionales para ser jueces de la alta corte.

**Párrafo VII.-** El presidente de la Suprema Corte de Justicia, solo a falta de cuórum o si la carga laboral lo requiere, podrá integrarse voluntariamente a la composición de la sala, asumiendo su presidencia.

**Párrafo VIII.-** A falta del presidente de la sala presidirá el juez de mayor edad, salvo que en la formación se encuentre alguno o los dos sustitutos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, en cuyo caso presidirán según su orden natural de sustitución.

**Artículo 40.- Votos particulares.** Los jueces que decidan votar contra la decisión adoptada por la mayoría tienen derecho a emitir un voto disidente motivado, del cual harán reserva en el acta que se levante en ocasión de las deliberaciones.

**Párrafo I.-** El voto será entregado para ser añadido a la sentencia de la mayoría, sin el cual no podrá expedirse la decisión.

**Párrafo II.-** Los jueces que estén de acuerdo con lo decidido por la mayoría, pero no lo estén con la motivación que sustenta el fallo, tendrán derecho a emitir un voto salvado, exponiendo los motivos que entendieren correctos.

**Párrafo III.-** En todos los casos, cuando varios jueces decidan hacer votos particulares de un mismo tipo, pueden ser hechos de manera individual, o puede uno o algunos de ellos redactar como ponente el voto y los demás simplemente advertir que concurren con tal o cual voto particular.

**Párrafo IV.-** El juez ponente puede hacer voto particular en su propia decisión o puede renunciar a sustentar la ponencia.

**Párrafo V.-** En caso de sentencia de casación con dictado de fallo directo sobre el fondo, el voto salvado o disidente podrá estar dividido entre un aspecto u otro de la decisión.

**Artículo 41.- Contenido de la sentencia.** La sentencia de la Corte de Casación deberá contener lo siguiente:

- 1) La indicación de que se dicta “En nombre de la República”.
- 2) La indicación del juez ponente, salvo que por disposición excepcional del pleno de la sala, a unanimidad, se disponga lo contrario.
- 3) La numeración única de la sentencia de la Corte de Casación, que haga constar la sala que la dicta, el año y un número secuencial.
- 4) La indicación de la sala que dicta la sentencia; los nombres y apellidos de los jueces que dictan el fallo; la fecha del fallo; y la indicación de si se dicta por unanimidad o por mayoría de votos, así como si contiene votos disidentes o salvados.
- 5) Los nombres y apellidos de las partes, así como de sus respectivos abogados, sin describir sus datos personales ni domicilios, sean personas físicas o morales, los cuales solo constarán en el expediente. Para proteger estos datos, cuando la corte esté transcribiendo otro documento que mencione los datos personales de cualquier persona, sea parte o no, los omitirá. Cuando se trate de menores de edad al momento de dictar la decisión, se sustituirán los nombres y apellidos por las iniciales precedidas de la expresión “menor de edad”.
- 6) La transcripción del dispositivo de la sentencia impugnada.
- 7) La descripción de las actuaciones relevantes del proceso de casación.



- 8) La enunciación del objeto de la demanda y lo decidido en el transcurso del proceso.
- 9) Un resumen mediante transcripción o parafraseo de las motivaciones de la sentencia impugnada que sean reprochadas en casación.
- 10) La presentación y respuesta a los medios de casación, en la forma y orden que estime el juez ponente, siempre respetando las reglas establecidas en esta ley y la obligación de motivación de la decisión.
- 11) Enunciara los textos legales examinados y aplicados.
- 12) En el dispositivo resolverá sobre el recurso y dispondrá sobre las costas procesales. En los casos en que la Corte de Casación decida dictar sentencia directa resolverá además sobre el fondo.
- 13) La sentencia contendrá las firmas manuscritas, digitales o electrónicas de todos los jueces que participaron en la deliberación del asunto, aunque tengan votos particulares, y del secretario general de la Suprema Corte de Justicia.
- 14) Si hubieren votos salvados o disidentes serán colocados a continuación de la firma de la sentencia, de la cual formara parte y sin el que no se podrá expedir copia de ella. Los jueces que emiten el voto particular deberán firmarlo también.

**Artículo 42.- Publicidad del fallo.** Los fallos dictados por la Corte de Casación serán publicados cada mes en un rol de sentencias firmado por el juez presidente de la sala, el cual será remitido al secretario general de la Suprema Corte de Justicia a fin de que proceda con su certificación y publicidad, así como con las expediciones de la sentencia y las notificaciones o comunicaciones que correspondan conforme con la presente ley.

**Párrafo I.-** Toda sentencia que ordene la casación será remitida al tribunal o corte que dictó la sentencia casada, a fin de que dicha jurisdicción realice los registros necesarios para que cada vez que expida copias de la decisión lo haga con la anotación de que la misma fue casada, total o parcialmente, con o sin envío, o que fue sustituida por un fallo directo de la Corte de Casación.

**Párrafo II.-** Las sentencias de la Corte de Casación serán publicitadas de manera íntegra en el Boletín Judicial publicado por la Suprema Corte de Justicia mes por mes, de manera impresa y digital en la página web de la institución.

**Párrafo III.-** Las decisiones podrán ser publicadas de forma íntegra o en extracto, en la página web de la institución o por cualquier otro medio impreso o digital que disponga el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

**Párrafo IV.-** Solo la publicación hecha en el Boletín Judicial se considerará una publicación oficial como prueba

de la orientación jurisprudencial ante cualquier jurisdicción.

**Artículo 43.- Comunicación y notificación del fallo.** El pronunciamiento de las decisiones de la Corte de Casación será comunicado a las partes por el secretario general, dentro de los diez (10) días hábiles de su fecha de emisión, mediante carta certificada entregada en el domicilio procesal fijado, o si lo han solicitado expresamente mediante correo electrónico proporcionado por las partes en sus respectivos memoriales, que se limitará a transcribir el dispositivo del fallo y a invitarlas a retirar una copia certificada e íntegra de la decisión.

**Párrafo I.-** La comunicación no tiene validez para hacer correr el plazo de los recursos subsiguientes ni el plazo para apoderar la jurisdicción de envío.

**Párrafo II.-** La comunicación no sustituye la notificación de la sentencia exigida por el artículo 116 de la Ley núm.834, del 15 de julio de 1978, que abroga y modifica ciertas disposiciones en materia de Procedimiento Civil y hace suyas las más recientes y avanzadas reformas del Código de Procedimiento Civil Francés.

**Párrafo III.-** Los plazos solo inician a correr a partir de la notificación de la sentencia íntegra realizada a persona o a domicilio a requerimiento de cualquier parte interesada, que en caso de casación con envío deberá cumplir además con las exigencias establecidas en esta ley.

## SECCIÓN V DE LOS INCIDENTES EN CASACIÓN

**Artículo 44.- Reglas generales de los incidentes.** Las excepciones y cuestiones incidentales contra los actos procesales, solo serán admisibles contra algún documento notificado, comunicado o producido por otra parte para la instrucción del recurso de casación, inclusive el acto de notificación de la sentencia impugnada a tomarse en cuenta para hacer correr el plazo para recurrir.

**Párrafo I.-** Las contestaciones serán planteadas por las partes en sus escritos justificativos, si ha lugar, o presentadas a más tardar dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo para el depósito de tales escritos justificativos.

**Párrafo II.-** Serán fallados de manera separada o conjuntamente con el fondo, según ameriten alguna medida de instrucción o según pongan fin o no al recurso.

**Párrafo III.-** El trámite de los incidentes no es causa de detención o retraso del trámite del recurso, salvo que la Corte de Casación disponga otra cosa.

**Párrafo IV.-** Corresponde a la Corte de Casación dirimir cualquier incidente presentado en el curso del recurso de casación, según las reglas del derecho común, pero adaptadas a las limitaciones de la técnica de casación, sin desnaturalizar el objeto del incidente ni perjudicar el derecho de defensa.

**Artículo 45.- La intervención en casación.** Toda parte interesada puede intervenir en un recurso de casación por medio de un escrito de conclusiones motivadas, cuyo original será depositado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia después de haber sido notificado a los abogados de las partes en causa.

**Párrafo I.-** El depósito a que se refiere la parte capital de este artículo podrá realizarse en cualquier estado de causa, pero la intervención no podrá retardar el fallo del asunto principal, si éste se hallare en estado.

**Párrafo II.-** En el proceso de casación solo será admisible la intervención voluntaria accesoria de un tercero o de una parte que no ha sido puesta en causa, quedando en este último caso cubierta cualquier inadmisibilidad deducida por violación al principio de indivisibilidad por falta de emplazamiento a la parte que interviene.

**Párrafo III.-** El interviniente solo podrá adherirse a las pretensiones de una de las partes, pudiendo justificar aún más los medios de casación o de defensa propuestos por la parte a la que se adhiere, sin variarlos ni agregar otros.

**Artículo 46.- Desistimiento del recurso.** El desistimiento del recurso de casación puede ser realizado en cualquier momento del proceso, hasta tanto no haya intervenido sentencia sobre el mismo.

**Artículo 47.- Contenido de instancia de desistimiento.** El desistimiento se

interpondrá mediante simple instancia dirigida al pleno de la sala, que haga constar el depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia de un acto notarial auténtico o bajo firmas legalizadas en el que la parte recurrente afirma que desiste del recurso de casación, el cual individualizará indicando lo siguiente:

- 1) Número de expediente.
- 2) Nombres, apellidos y documento de identidad de la parte recurrente que desiste.
- 3) Número, fecha y tribunal que dicta la sentencia recurrida.
- 4) Nombres y apellidos de las partes puestas en causa de casación.
- 5) Nombres y apellidos de los abogados de las partes, si los hubiere al momento de su redacción; sin necesidad de mayores detalles ajenos al recurso de casación.

**Párrafo I.-** El acto contentivo del desistimiento será suscrito por el desistente o su apoderado especial, así como por su abogado constituido en casación, pero esta última firma no constituye una condición de validez.

**Párrafo II.-** La firma del abogado constituido bastará para la instancia de depósito del acto de desistimiento.

**Párrafo III.-** Si ya ha intervenido acto de emplazamiento a la parte recurrida en casación, la instancia del depósito y

el acto de desistimiento mismo, deberán ser notificados a las partes puestas en causa y a sus abogados constituidos si los hubiere, las cuales deberán depositar en la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia instancia motivada de su no aceptación del desistimiento o de su aceptación bajo reserva, en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles a contar de la notificación que le fuere hecha al abogado, si no hubiere abogado a partir de la notificación hecha a la parte, a falta de lo cual se presumirá su aceptación pura y simple.

**Párrafo IV.-** Las notificaciones y reparos previstos en el párrafo anterior no aplican para las partes recurridas que hubieren suscrito conjuntamente el acto de desistimiento.

**Párrafo V.-** Cualquier contestación respecto del desistimiento será soberanamente resuelta por la Corte de Casación. La solución de estas contestaciones y los plazos establecidos en este artículo, retrasan el fallo de lo principal.

**Párrafo VI.-** Si la Corte de Casación encuentra válido el desistimiento dictará fallo dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la última actividad relativa al desistimiento, decisión que se limitará a levantar acta de desistimiento, pura y simplemente o con reservas si son acogidas, y a condenar a la parte recurrente desistente al pago de las costas procesales, salvo renuncia expresa a ellas por la parte recurrida.

## SECCIÓN VI

### DE LA INHIBICIÓN Y RECUSACIÓN

**Artículo 48.- Motivos de inhibición y recusación.** Los jueces pueden inhibirse o ser recusados por las partes en razón de las causas legales establecidas en el derecho común, así como en cualquier otra causa, fundada en motivos graves, que afecten su imparcialidad o independencia.

**Artículo 49.- Trámite de la inhibición.** El juez que se inhiba debe levantar acta ante el secretario general de la Suprema Corte de Justicia de las causas de su inhibición, cuyo funcionario tramitará la misma al pleno de la sala que deba conocer del recurso de casación.

**Párrafo I.-** Una vez recibida el acta, el colegiado compuesto por los jueces restantes de la sala o que completen el cuórum, que no podrán ser menos de tres, resolverá sin más trámite si acoge o rechaza la inhibición.

**Párrafo II.-** Si estima que la inhibición no tiene fundamento la rechazará y el juez quedará habilitado para conocer del recurso de casación.

**Párrafo III.-** En cambio, si acoge la inhibición el juez se abstendrá de conocer del asunto y de este proceso se hará mención en la decisión.

**Párrafo IV.-** Si un juez ha participado igualmente como juez de primer o de segundo grado en el mismo proceso que origina la sentencia impugnada en casación, bastará con la abstención

del juez de conocer del asunto y con la mención en el fallo de tal circunstancia.

**Artículo 50.- Obligación de información.**

Siempre que un juez sepa que en él concurre cualquier posible causa de recusación, estará obligado a declararla en cámara de consejo a sus pares, para que la corte decida si aquél debe abstenerse.

**Párrafo.-** Cualquier juez puede advertir la causa de recusación y solicitarle su abstención al juez o a la corte.

**Artículo 51.- Forma de la recusación.**

La recusación de un juez debe indicar los motivos en que se funda y los elementos de prueba pertinentes.

**Párrafo.-** En caso de recusación de varios jueces los motivos y las pruebas deben ser individualizadas. La recusación no puede ser colectiva.

**Artículo 52.- Plazo de la recusación.** La recusación debe presentarse por escrito depositado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia dentro de los tres (3) días hábiles de conocerse los motivos, a pena de inadmisibilidad.

**Párrafo.-** Si la causa de recusación existe notoriamente antes del depósito de los respectivos memoriales de las partes, la recusación deberá formularse en dichos escritos, también a pena de inadmisibilidad

**Artículo 53.- Trámite de la recusación.**

Si el juez objeto de la recusación la admite, procede conforme el mismo trámite de la inhabilitación.

**Párrafo I.-** En caso contrario a lo establecido en este artículo, el juez debe remitir su escrito de reparos a la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, dentro de los tres (3) días hábiles a contar de que el secretario general le comunique por oficio la interposición de la recusación.

**Párrafo II.-** Completado el trámite el secretario general remitirá los depósitos al presidente de la sala, o a su sustituto, el cual, con los restantes miembros de la sala, que no podrán ser menos de tres (3) jueces, resolverán el incidente dentro de los tres (3) días, sin que su decisión esté sujeta a recurso alguno.

## SECCIÓN VII

### DE LAS COSTAS EN CASACIÓN Y LA LEALTAD PROCESAL

**Artículo 54.- Costas en casación.** Toda parte que sucumba en casación será condenada al pago de las costas procesales.

**Párrafo.-** En todo lo concerniente a las costas procesales, la Corte de Casación observará las disposiciones previstas en el derecho procesal común.

**Artículo 55.- Otras causales de compensar costas.** En casación puede, además, compensarse las costas cuando:

- 1) El recurso de casación fuere decidido exclusivamente por un medio o solución suplido de oficio por la Corte de Casación.
- 2) Una sentencia fuere casada por falta de base legal, falta o insuficien-

cia de motivos, desnaturalización de los hechos y documentos, o por cualquiera otra violación de las reglas procesales cuyo cumplimiento esté a cargo de los jueces.

**Párrafo.-** Si la única parte recurrida gananciosa hace defecto, o compareciendo no pide condenación en costas, no habrá lugar a estatuirse sobre estas.

**Artículo 56.- Lealtad procesal.** El recurrente en casación y su abogado constituido, que sucumben en su recurso pueden, en caso de que el recurso sea considerado abusivo, temerario o de mala fe, por ser notoriamente imprecendente, inadmisibile o dilatorio, a solicitud de parte interesada, ser condenados individual o solidariamente al pago de una multa civil, cuyo monto no puede superar el equivalente a diez salarios mínimos del más alto para el sector privado, vigente al momento del fallo.

**Párrafo I.-** Al mismo tiempo podrán ser condenados individual y solidariamente al pago de una indemnización a favor de la parte recurrida, que no podrá ser menor al equivalente de diez ni mayor al equivalente de cincuenta salarios mínimos del más alto para el sector privado, vigente al momento del fallo y en ambos casos la decisión condenará al importe ya liquidado.

**Párrafo II.-** Cuando el recurso de casación sea notoriamente inadmisibile por disposición legal, la Corte de Casación podrá condenar de oficio el pago de la indicada multa.

**Párrafo III.-** Previamente a estatuir el presidente de la sala o quien le sustituya deberá advertir a la parte recurrente y a su abogado constituido, las razones por las que lo estima en falta y está considerando condenarle a pagar la multa, a fin de que, dentro del plazo que le sea otorgado, depositen sus observaciones.

**Párrafo IV.-** Todo sin perjuicio de la acción disciplinaria a la que pueden ser sometidos los abogados de las partes ante el Colegio de Abogados de la República Dominicana, por actuación abusiva, temeraria o de mala fe.

**Artículo 57.- Ejecución forzosa.** La sentencia conlleva ejecución forzosa para el pago de la multa, de la indemnización y de las costas.

**Párrafo.-** Los aspectos de la sentencia tienen carácter de autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, independientemente de que el fallo en casación no ponga fin al proceso del fondo.

## SECCIÓN VIII

### DE LOS RECURSOS CONTRA LOS FALLOS DE LA CORTE DE CASACIÓN

**Artículo 58.- Recurso de oposición.** Aun se considere en defecto la parte recurrida, las sentencias dictadas por la Corte de Casación no son susceptibles de oposición.

**Artículo 59.- Recurso de revisión constitucional.** Las decisiones de la Corte de Casación, que pongan fin al proceso

en el orden judicial solo son susceptibles del recurso de revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales establecido en los artículos 53 y 54 de la Ley núm.137-11, del 13 de junio de 2011, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

**Artículo 60.- Recurso de revisión por error material.** Podrá solicitarse la revisión de una sentencia dictada por la Corte de Casación con el objeto de corregir un error puramente material deslizado en el fallo, a condición de que no conlleve modificación de los puntos de derecho que hayan sido resueltos definitivamente con motivo del recurso de casación y que supone un simple y manifiesto error involuntario que no tiene influencia sobre el razonamiento propiamente jurídico de la corte.

**Párrafo I.-** El recurso de casación a que se refiere este artículo puede ser planteado en cualquier momento y su interposición no suspende ni interrumpe el plazo para recurrir en revisión constitucional contra decisión jurisdiccional.

**Párrafo II.-** La decisión que resuelve el recurso de revisión por error material no es susceptible de recurso alguno.

**Párrafo III.-** Excepcionalmente, la sentencia que resuelve el recurso de revisión por error material puede variar el fallo de inadmisibilidad o de caducidad del recurso, cuando el error invocado es de cálculo de los plazos o de la cuantía para la admisibilidad del recurso.

**Párrafo IV.-** El recurso fundado en esta causa deberá ser interpuesto en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de la sentencia que contiene el error.

**Párrafo V.-** El depósito del recurso será notificado a la contraparte, que depositará sus medios de defensa dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación que le fuere hecha.

**Párrafo VI.-** La interposición del recurso, y mientras dure su solución, suspende la ejecución y expedición de copias de la sentencia.

**Párrafo VII.-** Si el recurso de revisión por error material es rechazado, aplican las facultades de la Corte de Casación respecto de las costas y en caso de falta por recurso abusivo.

**Párrafo VIII.-** Solo la decisión que rechaza la solicitud de revisión por error material será susceptible del recurso de revisión constitucional contra decisiones jurisdiccionales.

**Artículo 61.- Recurso en nulidad por contradicción de sentencias.** Cuando la misma Corte de Casación hubiere dictado decisiones contradictorias, cuya ejecución sea inconciliable o inviable, respecto de recursos de casación dirigidos contra la misma decisión, la parte interesada podrá apoderar de la situación a la corte, mediante instancia motivada, la cual, en caso de advertir la contradicción, decretará la nulidad de la decisión dictada en segunda fecha o de mayor numeración, si son de la misma fecha, libre de costas.

**Párrafo.-** Con la sentencia las partes interesadas podrán proceder a ejecutar la decisión que no ha sido anulada.

## SECCIÓN IX

### DE LA JURISDICCIÓN DE ENVÍO

**Artículo 62.- Apoderamiento.** La jurisdicción de envío es apoderada por instancia de solicitud de fijación de audiencia depositada en dicha jurisdicción, la cual deberá llevar anexo copia certificada e íntegra del fallo de casación con envío.

**Párrafo.-** El apoderamiento lo puede realizar sin más requerimientos cualquier parte interesada y antes de que intervenga notificación del fallo de casación.

**Artículo 63.- Plazo de apoderamiento.** A menos que la jurisdicción de envío no haya sido apoderada sin notificación previa del fallo, el depósito de la fijación de audiencia debe, a pena de inadmisibilidad suplida de oficio o a pedimento de parte, ser hecha antes de la expiración de un plazo de tres (3) meses a contar de la fecha de la notificación de la sentencia de casación con envío hecha a la parte.

**Párrafo I.-** El plazo de los tres (3) meses según lo establecido en la parte capital de este artículo, corre contra aquel que notifica.

**Párrafo II.-** En ausencia de depósito dentro del plazo, constatado mediante certificación del secretario, o la inadmisibilidad de este, confiere fuerza de cosa juzgada a la sentencia rendida en

primera instancia cuando la decisión casada ha sido dictada en apelación de esta sentencia.

**Artículo 64.- Notificación del fallo de casación con envío.** El acto de notificación de la sentencia de casación con envío debe, a pena de nulidad, ser notificado directamente a la parte y a su abogado constituido, si lo hubo, indicando de manera precisa el plazo de tres meses que tienen las partes para apoderar la jurisdicción de envío, así como la forma en que debe hacerse dicho apoderamiento.

**Artículo 65.- Solicitud de expediente de apelación.** Una vez fijada la audiencia, el secretario general de la jurisdicción de envío solicitará, en breve plazo, al secretario general de la jurisdicción cuya decisión ha sido casada, que le remita el expediente del asunto, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, sin aumento en razón de la distancia, bajo pena de las sanciones disciplinarias que correspondan contra el secretario en falta.

**Párrafo I.-** Si las partes hubieren realizado el desglose de documentos en aquella jurisdicción deberán volver a depositarlo ante la jurisdicción de envío si es de su interés su ponderación.

**Párrafo II.-** A falta en el expediente de la sentencia apelada y del recurso de apelación, la jurisdicción de envío hará un primer y único requerimiento de su depósito a la parte apelante principal, e incidental si la hubiere.

**Párrafo III.-** Si no se realiza el depósito requerido el recurso de apelación



principal e incidental serán declarados inadmisibles.

**Artículo 66.- Convocatoria de las partes.** La parte que obtiene la fecha de audiencia o la parte más diligente, notificará acto de avenir a las demás partes que hayan comparecido a la instancia de casación.

**Párrafo I.-** Las personas que, habiendo sido partes en la instancia ante la jurisdicción cuya decisión ha sido casada, no lo han sido ante la Corte de Casación, pueden ser llamadas a la nueva instancia o intervenir voluntariamente, cuando la casación conlleva atentado a sus derechos.

**Párrafo II.-** Estas personas pueden, bajo la misma condición, tomar la iniciativa de apoderar ellas mismas a la jurisdicción de envío.

**Artículo 67.- Reinicio de la instrucción.** Ante la jurisdicción de envío, la instrucción se reinicia en el estado del procedimiento no afectado por la casación.

**Artículo 68.- Competencia de la jurisdicción de envío.** El fallo de casación con envío es atributivo de competencia.

**Párrafo.-** La jurisdicción de envío solo puede cuestionarse sobre su competencia si el debate ante la Corte de Casación ha recaído sobre una cuestión de competencia.

**Artículo 69.- Medios y pretensiones de las partes.** Es indispensable dar oportunidad a que las partes concluyan nuevamente en audiencia ante los jue-

ces del envío, con la opción de referirse a las conclusiones depositadas antes de la decisión casada, salvo que presenten nuevos medios o nuevas pretensiones.

**Párrafo I.-** Las partes pueden invocar nuevos medios en apoyo de sus pretensiones. La admisibilidad de las pretensiones nuevas está sometida a las reglas aplicables ante la jurisdicción cuya decisión ha sido casada.

**Párrafo II.-** Las partes que no presentan medios nuevos o nuevas pretensiones se reputan atenerse a los medios y pretensiones que habían sometido a la jurisdicción cuya decisión ha sido casada.

**Párrafo III.-** Se admite la solución establecida en el párrafo II de este artículo para aquellas que no comparecen ante la jurisdicción de envío, pero si comparecieron y concluyeron ante la jurisdicción subrogada.

**Párrafo IV.-** La incomparecencia de las partes a la audiencia no impide al tribunal de envío decidir el asunto.

**Párrafo V.-** El defecto por falta de comparecer de quien introduce la única o la última instancia, según el caso, no da lugar al pronunciamiento del descargo puro y simple por esta causa.

**Artículo 70.- Intervención de terceros.** La intervención de los terceros ante la jurisdicción de envío está sometida a las mismas reglas que las aplicables ante la jurisdicción cuya decisión ha sido casada.

**Artículo 71.- Extensión del envío.** El asunto es juzgado de nuevo en hecho

y en derecho por la jurisdicción de envío, como si no hubiese sido objeto de ningún examen, con exclusión de los puntos no alcanzados por la casación.

**Párrafo.-** Ante la jurisdicción de envío las partes pueden hacer uso de todos los medios de defensa y excepciones autorizados por la ley, siempre que no hayan sido planteados sin éxito ante el tribunal subrogado y sin que la Corte de Casación se haya pronunciado al respecto, adquiriendo la autoridad de la cosa definitivamente juzgada.

**Artículo 72.- Perención de la instancia de envío.** La instancia abierta ante la jurisdicción de envío o reenvío, en virtud de fallo de casación, aunque en ella no haya habido constitución de abogado, se extinguirá por inactividad procesal durante seis (6) meses.

**Párrafo.-** El plazo de los seis (6) meses establecidos en este artículo, se ampliará a un mes más, en aquellos casos que den lugar a demanda en renovación de instancia, o constitución de nuevo abogado por muerte de este.

**Artículo 73.- Fallo de la jurisdicción de envío.** La jurisdicción de envío estatuye sobre todas las pretensiones de las partes en las mismas condiciones y atribuciones que el tribunal cuya decisión fue casada, pero conforme con el alcance de la casación.

**Artículo 74.- Recursos contra los fallos de la jurisdicción de envío.** Las decisiones dictadas por la jurisdicción de envío serán susceptibles de las vías de recursos ordinarios y extraordinarios

que sean admisibles conforme con el derecho común.

**Artículo 75.- Recurso de casación.** Si la jurisdicción de envío adoptó pura y simplemente la doctrina del fallo de casación que le apodera, y se limita a decidir sobre este punto, el recurso de casación es inadmisibile.

**Párrafo I.-** Si se resiste a ella, solo se admitirá un segundo recurso de casación que critique este punto de derecho, que será interpuesto ante las Salas Reunidas de la Corte de Casación.

**Párrafo II.-** Si la jurisdicción de envío decide sobre cualquier otro punto de derecho, sin referirse al punto que provocó la primera casación o sin que sea impugnado nueva vez, será admitido el recurso de casación por primera vez intentado contra los nuevos puntos de derecho, cuya competencia será de la Primera o la Tercera Sala de la Corte de Casación, según corresponda la materia.

**Párrafo III.-** Siempre que el recurso de casación, principal o incidental, envuelva medios de casación mixtos, de los cuales unos ponen en causa el punto de derecho ya juzgado en una primera o segunda casación y otros están dirigidos contra puntos no examinados en la casación anterior, la competencia es retenida por las Salas Reunidas.

## SECCIÓN X

### DEL PROCEDIMIENTO ANTE LAS SALAS REUNIDAS

**Artículo 76.- Procedimiento.** El procedimiento de casación a seguir ante las

Salas Reunidas de la Corte de Casación será el mismo establecido por esta ley para el primer recurso de casación sobre cualquier punto de derecho.

**Artículo 77.- Segunda casación.** Si la segunda sentencia es casada con envío por igual motivo que la primera, el segundo tribunal al cual se reenvíe el asunto deberá atenerse estrictamente a la decisión de las Salas Reunidas de la Corte de Casación respecto a este punto de derecho juzgado por ésta.

**Artículo 78.- Prohibición de tercer envío.** En ningún caso, sea cual fuere el motivo de casación, podrá producirse un tercer reenvío.

**Párrafo.-** En ocasión de una tercera casación en el ciclo procesal de un mismo litigio, corresponde a las Salas Reunidas dictar sentencia directa sobre el fondo, poniendo fin a la controversia.

## CAPÍTULO V

### DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 79.- Plazos del procedimiento de casación.** Los actos procesales deben ser cumplidos en los plazos establecidos por esta ley.

**Párrafo.** Los plazos son perentorios e improrrogables.

**Artículo 80.- Cómputo de plazos.** Todos los plazos establecidos en esta ley son computados como días hábiles, salvo que se hubiere dispuesto expresamente de otra forma.

**Artículo 81.- Definición de días hábiles.** Para los fines de esta ley los días hábiles son aquellos que sean laborables para la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, fuera de estos días no podrá realizarse ninguna actuación, aun fuere extrajudicial.

**Artículo 82.- Inicio del plazo de días hábiles.** El plazo de días hábiles comienza a correr al día hábil siguiente de la notificación o de la actuación que le sirve de punto de partida.

**Artículo 83.- Inicio de plazo en meses.** Los plazos de meses se contarán de fecha a fecha, sin ser francos.

**Párrafo.-** Si el último día del plazo es festivo o no laborable para la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, donde deba depositarse la actuación, se prorrogará el plazo hasta el día hábil siguiente.

**Artículo 84.- Fijación de plazo.** En los casos en que esta ley permite la fijación de un plazo judicial, los jueces lo fijan conforme con la naturaleza del procedimiento y a la importancia de la actividad que se debe cumplir, teniendo en cuenta los derechos de las partes.

**Artículo 85.- Plazos comunes.** Los plazos comunes comienzan a correr a partir de la última notificación que se haga a los interesados.

**Artículo 86.- Cálculo de otros plazos.** Los plazos que establece el procedimiento de casación y el término de

la distancia, se calcularán del mismo modo que los fijados en las leyes de procedimiento común.

**Artículo 87.- Notificaciones.** Las notificaciones, comunicaciones, requerimientos o remisiones, así como cualquier actuación procesal, puestas a cargo de los secretarios de los tribunales judiciales, o depósitos de documentos ante ellos, en cumplimiento de esta ley, podrán realizarse mediante las condiciones, reglas, principios y mecanismos legalmente permitidos para el uso de medios digitales y telemáticos.

**Artículo 88.- Nulidades procesales.** Ninguna nulidad podrá ser pronunciada si quien la invoca no prueba el agravio causado por la irregularidad alegada.

## CAPÍTULO VI

### DE LAS MODIFICACIONES

**Artículo 89.- Modificación artículo 640 del Código de Trabajo.** Se modifica el artículo 640, de la Ley núm.16-92, del 29 de mayo de 1992, que aprueba el Código de Trabajo, para que diga:

“**Art. 640.-** El recurso de casación se interpondrá mediante escrito dirigido a la Suprema Corte de Justicia y depositado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia en la forma prevista por la ley.”

**Artículo 90.- Modificación artículo 641 del Código de Trabajo.** Se modifica el artículo 641, de la Ley núm.16-92, del 29 de mayo de 1992, que aprueba el Código de Trabajo, para que diga:

“**Art. 641.-** El plazo para interponer el recurso de casación es el establecido en la Ley sobre Recursos de Casación, el cual no será admisible contra las sentencias que impongan una condenación que no exceda de veinte (20) salarios mínimos del establecido en la referida ley.”

## CAPÍTULO VII

### DE LAS DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 91.- Dictado de resolución.** El pleno de la Suprema Corte de Justicia, dentro de los dos (2) meses de la promulgación de esta ley, dictará la resolución sobre el procedimiento para la interposición y juzgamiento de las demandas en suspensión de la ejecución de la sentencia recurrida en casación, conforme con esta ley.

**Artículo 92.- Plazo para recurrir.** En lo relativo al plazo para recurrir y los presupuestos de admisibilidad, esta ley no tendrá aplicación respecto de los recursos de casación interpuestos contra sentencias dictadas con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, cuyos recursos en tales aspectos seguirán regulados por la antigua Ley núm.3726, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación y sus modificaciones.

**Artículo 93.- Inaplicación ante recursos interpuestos.** En lo relativo a los plazos, los presupuestos de admisibilidad y la tramitación del recurso, la presente ley no tendrá aplicación respecto de los recursos de casación ya interpuestos o en curso a la entrada en vigen-

cia de esta ley, cuyos recursos en tales aspectos seguirán siendo regulados por la Ley núm.3726, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación y sus modificaciones, por lo que queda suprimida la obligación de dictamen del ministerio público y de celebración de audiencias, si todavía no se ha requerido dictamen ni se ha convocado a las partes a audiencia, respecto de los recursos de casación en curso, considerándose que tales expedientes estarán en estado de fallo cuando se encuentren en condiciones de fijación de audiencia bajo el viejo régimen del procedimiento de casación.

**Artículo 94.- Derogaciones.** Esta ley deroga las siguientes leyes:

- 1) La Ley núm.3726, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación.
- 2) La Ley núm.491-08, del 19 de diciembre de 2008, que modifica los artículos 5, 12 y 20, de la Ley núm.3726 del 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm.846, del 1978.

**Artículo 95.- Entrada en vigencia.** Esta ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil de la República Dominicana.

**Dada** en la Sala de Sesiones del Senado, Palacio del Congreso Nacional, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Do-

minicana, a los quince (15) días del mes de noviembre del año dos mil veintidós (2022); años 179 de la Independencia y 160 de la Restauración.

**Eduardo Estrella**  
Presidente

**Ginette Bournigal de Jiménez**  
Secretaria

**Ramón Rogelio Genao Durán**  
Secretario Ad Hoc

**Dada** en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados, Palacio del Congreso Nacional, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los diez (10) días del mes de enero del año dos mil veintitrés (2023); años 179 de la Independencia y 160 de la Restauración.

**Alfredo Pacheco Osoria**  
Presidente

**Nelsa Shoraya Suárez Ariza**  
Secretaria

**Agustín Burgos Tejada**  
Secretario

**LUIS ABINADER**  
Presidente de la  
República Dominicana

En ejercicio de las atribuciones que me confiere el artículo 128 de la Constitución de la República.

**PROMULGO** la presente Ley y mando que sea publicada en la Gaceta Oficial, para su conocimiento y ejecución.

**DADA** en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la Repú-

blica Dominicana, a los diecisiete (17) días del mes de enero del año dos mil veintitrés (2023); año 179 de la Independencia y 160 de la Restauración.

**LUIS ABINADER**

---

Esta edición de **Anuario 2023** del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, consta de 400 ejemplares y se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2024 en los talleres gráficos de Editora Búho, SRL, Santo Domingo, República Dominicana.

---



El Tribunal Constitucional de la República Dominicana, creado por la Constitución de fecha 26 de enero de 2010, fue concebido como el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Su misión es garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

ISSN 2311-7303



9 772311 730303

[www.tc.gob.do](http://www.tc.gob.do)