



CUESTIONARIO DEL SEMINARIO

REPÚBLICA DOMINICANA

El acceso a la justicia constitucional como objetivo fundacional de la Conferencia Iberoamericana de justicia constitucional. Cartagena de Indias (Colombia), 20 a 22 de Noviembre de 2019

I. La evolución de los procesos constitucionales para racionalizar el acceso a la justicia constitucional desde la fundación de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional

1. ¿Cuáles han sido las reformas del sistema de justicia constitucional en los últimos 20 años? Por favor, exponga sintéticamente el contenido de las normas de modificación del modelo y, de haberlo, el desarrollo jurisprudencial o la interpretación por la jurisdicción constitucional de los nuevos procedimientos.

Panorama general. En el caso de la República Dominicana, el sistema de justicia constitucional ha estado marcado por profundas transformaciones en los últimos 20 años, y, con más exactitud, en los últimos 9 años con la creación del Tribunal Constitucional como jurisdicción constitucional autónoma de los poderes públicos tradicionales y demás órganos del Estado. Con anterioridad al 2010, específicamente desde la reforma constitucional de 1994, coexistían el control concentrado de constitucionalidad en única instancia a cargo de la Suprema Corte de Justicia y el control difuso, admitido jurisprudencialmente sobre la base del artículo 46 de la Constitución entonces vigente, a cargo de los demás tribunales del orden judicial y sujeto a las vías de recurso ordinarias.

La Constitución de 2010, con una previsión clara en su artículo 188¹, encomendó al

¹ Artículo 188.- *Control difuso. Los tribunales de la República conocerán la excepción de constitucionalidad en los*

Tribunal Constitucional el control concentrado por vía directa, mantuvo el control difuso a cargo de los tribunales judiciales y sentó las bases para el establecimiento de nuevos procesos y procedimientos constitucionales conocidos en única instancia por el Tribunal Constitucional o, bien, encomendando a este último la revisión de las decisiones de amparo dictadas por los tribunales del Poder Judicial y, con carácter subsidiario, la revisión de las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad irrevocable de la cosa juzgada, bajo ciertos requisitos que mencionaremos más adelante al detenernos en cada uno de los procesos.

Sin ánimo de adentrarnos en una descripción exhaustiva del sistema de justicia constitucional existente con anterioridad al 2010, entendemos propicio realizar algunas puntualizaciones en aras de que el lector pueda comprender de un modo más acabado el alcance de la reforma al sistema surgido a raíz de esta modificación a la Constitución. En este sentido, debemos resaltar que el artículo 67.1 de la Constitución de 1994 había otorgado a la SCJ la atribución de conocer en *única instancia* 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”.

A partir de la Sentencia No. 1 del 8 de agosto de 1998, la SCJ adoptó una interpretación amplia de los actos pasibles de ser sometidos a control directo de constitucionalidad, hasta ese momento restringido a los actos propiamente legislativos del Congreso Nacional. En otras palabras, a la luz de esta sentencia la SCJ interpretó que la Constitución de 1994 no se refería a la ley en sentido estricto, sino a “*la norma social obligatoria que emane de cualquier órgano de poder reconocido por la Constitución y las leyes*”. Para ello sirvió de fundamento el artículo 46 de dicha Carta Magna, que establecía que “*son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución*”, misma disposición que figura en nuestras constituciones anteriores y cuyo contenido tradicionalmente había servido de base normativa a la aplicación del control difuso de la constitucionalidad.

Asimismo, la SCJ, como criterio general, optó por una noción amplia del concepto de “parte interesada”, estimando que era “*aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria*”. En una sentencia de fecha 18 de diciembre del 2008, adoptó, como criterio de distinción, que cuando el objeto de una acción directa se refiriera a un trámite o procedimiento que debía ser agotado en uno de los órganos legislativos, estos eran los que

estaban legitimados para impugnar su constitucionalidad por vía directa ante la Suprema Corte de Justicia. Esta distinción no implicó una variación del criterio sobre el particular respecto de los demás casos.

En lo referente a la tutela concreta de los derechos fundamentales, debemos destacar que justamente en este 2019 se cumplieron 20 años de una famosa resolución emitida por la SCJ el 24 de febrero de 1999, donde reconoció el recurso de amparo como institución de derecho positivo dominicano, previsto en el artículo 25.1 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos² al tiempo que estableció unas reglas mínimas concernientes a la instrucción, fallo y recursos a los que estaría sujeto el amparo. Posteriormente, el legislador estableció y reguló el recurso de amparo mediante Ley No. 437-06, la cual fue derogada y sustituida por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, No. 137-11.

Una vez precisadas estas cuestiones, nos abocamos a adentrarnos en las modificaciones que impactaron nuestro sistema de justicia constitucional tras la reforma de 2010.

Creación del Tribunal Constitucional. El Tribunal fue creado como *órgano extrapoder* por el artículo 184 de la Constitución dominicana proclamada el 26 de enero de 2010, pues está situado por fuera de los poderes públicos tradicionales y está investido de autonomía administrativa y presupuestaria. La ley orgánica que lo regula precisa su autonomía funcional al establecer que *“en el cumplimiento de sus funciones como jurisdicción constitucional, el Tribunal Constitucional sólo se encuentra sometido a la Constitución, a las normas que integran el bloque de constitucionalidad, a esta Ley Orgánica y a sus reglamentos”*. (Art. 3).

Sus decisiones adquieren una dimensión superior a la de la sola “autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada”, ya que la Constitución no solo establece que las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables, sino que constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Es decir, que *las decisiones de este Tribunal 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*” (Sentencias TC/84/13 y TC/319/15).

Integración y decisiones. El Tribunal está integrado por 13 magistrados designados por un período de 9 años sin posibilidad de reelección. Para garantizar la renovación gradual de la matrícula de magistrados que conforman al TC, una disposición constitucional transitoria dispuso, de manera excepcional, para la primera integración de esta Alta Corte, los magistrados durarían entre 6, 9 y 12 años en funciones, renovándose por tercios el sexto, noveno

² Aprobada por el Congreso Nacional mediante Resolución No.739 del 25 de diciembre de 1977.

y doceavo año en razón de 4, 4 y 5 magistrados, respectivamente. Las decisiones del Tribunal Constitucional se adoptan con la mayoría reforzada de 9 votos conformes. Cada juez es responsable individual de su voto, por lo que pueden emitirse votos salvados y disidentes. La mayoría calificada requerida fue establecida para propiciar el mayor grado de consenso posible en las decisiones. La regla de mayoría agravada para la toma de decisiones imposibilita la división del Tribunal en Salas, Cámaras o Secciones. Sin embargo, para agilizar las labores de instrucción y sustanciación de los casos el pleno creó las *comisiones operativas*. Hoy contamos con tres comisiones integradas cada una por 4 magistrados. El Presidente no forma parte de ninguna de estas, pero puede apoyarlas cuando sus integrantes así lo requieran. Adicionalmente, se pueden integrar comisiones especiales para tratar los asuntos que así determine el pleno. Estas comisiones han sido de gran valía para el trabajo el Tribunal porque permiten avanzar en los consensos necesarios para adopción de las decisiones.

Las comisiones reciben los expedientes de la Secretaría del Tribunal, los cuales se distribuyen, previo sorteo, entre los jueces, procediéndose a su estudio y posterior presentación por un magistrado del proyecto de sentencia al Pleno, que debe aprobarlo o rechazarlo con quórum y mayoría de nueve votos. En la decisión se hacen constar los votos salvados y los votos disidentes. Una vez adoptada la decisión, se le entrega al Secretario, se envía a un corrector de estilo, es firmada y posteriormente colocada en nuestro portal.

Competencias. La Constitución de 2010, le otorga al Tribunal Constitucional el control directo de la constitucionalidad de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, la potestad de decidir los conflictos de competencia entre poderes del Estado y el control preventivo de los tratados internacionales. Estas dos últimas competencias, directamente encomendadas al TC, resultan una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. Asimismo, Su ley orgánica, siguiendo el mandato del artículo 277 de la Constitución, le atribuye la competencia de conocer de la revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales firmes y de las sentencias dictadas por los tribunales de amparo. La Constitución también consagra, de forma expresa³ el control difuso (Art. 188), de modo que, “*Los Tribunales de la República conocerán la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento*”. Por tanto, todo juez, no importa su rango o jerarquía en la estructura del poder jurisdiccional es juez constitucional y garante de los derechos fundamentales.

A) Control directo de constitucionalidad y control preventivo de tratados

La principal función del Tribunal Constitucional es vigilar el proceso de producción e incorporación al ordenamiento jurídico, tanto en la forma como en el fondo, de normas jurí-

³ A diferencia de las constituciones anteriores.

dicas infraconstitucionales. Esto se materializa a través de dos procesos: el *control directo* de la constitucionalidad de las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, y el *control preventivo* de los tratados internacionales. Ambos procesos son de naturaleza abstracta, pero tienen algunas diferencias apreciables.

La acción directa de inconstitucionalidad tiene un carácter represivo, por lo que solo puede ser utilizada una vez que se haya adoptado la norma o acto. Este control se utiliza mayoritariamente contra normas jurídicas (leyes, reglamentos, resoluciones, ordenanzas) y para actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo⁴. La restricción al control de meros actos administrativos o que no sean de ejecución inmediata de la Constitución se justifica por la naturaleza abstracta del control, y el hecho complementario de que para estos últimos la Constitución dispuso la creación de la jurisdicción contencioso administrativa, como fuero especializado dentro del Poder Judicial. El control de constitucionalidad puede ser instado por el Presidente de la República, por la tercera parte de cualquiera de las cámaras del Congreso o por *cualquier persona* con interés legítimo y jurídicamente protegido. Las dos primeras modalidades de legitimación procesal no han sido utilizadas aún ante el Tribunal Constitucional (y en el proceso anterior de 1994 a 2011 ante la Suprema Corte de Justicia solo una vez una ley fue atacada por el Poder Ejecutivo).

Hasta hace poco, el tribunal no había adoptado un precedente que clarificara conceptualmente esta noción de interés legítimo y jurídicamente protegido, sino que había seguido una técnica minimalista *caso a caso* para establecer la legitimación activa o no de los particulares. Aunque, en términos prácticos, desde sus inicios ha sido muy favorable a la apertura de la participación ciudadana para impugnar cualquier norma que pueda serle aplicable. La tendencia fue atenuar cada vez más la exigencia de demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido al momento de impugnar una norma, al principio vinculado a la verificación por parte del Tribunal de “un hilo conductor que denotara tensiones entre la vigencia de la norma atacada y los intereses de quien promoviera la acción”⁵, ya se tratara de personas físicas o morales. En el caso particular de los extranjeros, el Tribunal ha admitido que estos ostentan la calidad jurídica para el ejercicio de la acción, siempre y cuando cumplan con los requisitos de legitimación activa exigidos por la Constitución⁶.

Los casos en los cuales el Tribunal no ha reconocido la legitimación activa del accionante, se han limitado esencialmente a supuestos en los cuales funcionarios y servidores públicos, actuando en calidad de tales, han intentado acciones directas respecto de normas que afectan sus respectivos ámbitos institucionales y sin tener un interés propio en la cuestión.

⁴ Véase TC/0041/13, del 15 de marzo, párr. 9.5. Para un ejemplo de este último supuesto, véase TC/0189/15, del 15 de julio.

⁵ Por ejemplo, TC/0047/12, del 3 de octubre del 2012.

⁶ TC/0095/12, del 21 de diciembre del 2012.

En cada caso, el Tribunal ha indicado cuál es el ente u órgano competente dentro de la estructura institucional para introducir la acción⁷. Asimismo, ha precisado que en lo que respecta a los órganos y entes de la Administración Central, “el presidente de la República es el único miembro...facultado por la Constitución para incoar acciones directas de inconstitucionalidad (a no ser que el órgano en cuestión muestre un mandato o poder especial del presidente para tales fines)”⁸.

Fuera de estos supuestos, el Tribunal fue atenuando cada vez más el criterio de la necesidad de que el accionante presentara un perjuicio directo a fin de demostrar su calidad o legitimación procesal, al punto de considerar, en ámbitos específicos, el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido (frente a impugnaciones a disposiciones propias del régimen electoral)⁹, la presencia de intereses colectivos y difusos u otros criterios que no necesariamente implicaban la demostración de una afectación directa o individual¹⁰. Finalmente, con la Sentencia TC/0345/19, del 16 de septiembre, el Tribunal dio un giro importante al establecer lo siguiente:

“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”.

En cuanto a los demás requisitos de admisibilidad de la acción, la ley orgánica del Tribunal indica que en el acto introductorio, que debe ser presentado en la Secretaría del Tribunal, se deben exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposi-

⁷ Por ejemplo, en la TC/0114/13 del 4 de julio, el Tribunal negó la legitimación activa para interponer la acción directa en inconstitucionalidad a un miembro del Ministerio Público que impugnó una disposición del Código Procesal Penal. Al respecto, el TC precisó lo siguiente: "siendo el objeto de la presente acción un precepto relacionado al ejercicio de la acción penal privada, lo cual es materia de la política criminal, ha debido ser el Ministerio Público como cuerpo que la instaure, y no uno de sus miembros de forma individual, máxime cuando no ha contado con la autorización para ello..."

⁸ TC/0028/15, del 26 de febrero.

⁹ TC/0031/13 y TC/0033/13, del 15 de marzo del 2013.

¹⁰ Para un recuento y análisis más acabado, véanse sentencias TC/0345/19 del 16 de septiembre y TC/0445/19, del 10 de octubre del 2019.

ciones constitucionales que se consideran vulneradas¹¹. El Tribunal ha precisado que las infracciones constitucionales imputadas al acto o norma de que se trate deben reunir los siguientes requisitos: “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 infraconstitucional 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”(Sentencia TC/0150/13, del 12 de septiembre)¹².

En cuanto a los efectos de las decisiones que el Tribunal adopta en materia de control de constitucionalidad son, por regla general de efecto *ex nunc*, es decir, a partir del momento de la adopción, pero la ley permite que el TC pueda modular retroactivamente sus efectos. Estas decisiones no se limitan a las tradicionales de estimación o desestimación, sino que por mandato de la propia legislación que regula el procedimiento constitucional, el TC puede dictar sentencias interpretativas o de cualquier otro tipo admitidas en la práctica comparada. Ello le ha permitido al Tribunal, por ejemplo, dictar sentencias “aditivas” (añadiendo elementos mínimos) y “reductora” (eliminado exceso de regulación o acotando al ámbito de aplicación de la ley) o meramente interpretativas (al señalar la interpretación constitucionalmente adecuada que debe hacer el aplicador). También ha modulado los efectos temporales de algunas decisiones dejando al Congreso un plazo razonable para que adopte una legislación conforme a la Constitución. E incluso ha aplicado el llamado “premio del recurrente” para retrotraer los efectos de una declaratoria de inconstitucionalidad en beneficio exclusivo del accionante (Sentencia TC/0033/12).

El control preventivo de los tratados es obligatorio y opera antes de la ratificación legislativa, para evitar que el país se haga compromisario de obligaciones internacionales que sean contrarias a la Ley Fundamental de la Nación. Así que todo tratado suscrito o firmado por el Presidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores o cualquier otro agente ejecutivo debidamente autorizado debe pasar al Tribunal Constitucional para su revisión preceptiva antes de ser remitido al trámite de aprobación congresual para poder obligar al Estado. La remisión al Tribunal Constitucional suele hacerse por vía de una comunicación oficial proveniente del Poder Ejecutivo, en el que se explica sucintamente la naturaleza del tratado. El control del Tribunal Constitucional es estrictamente jurídico, procura verificar la compatibilidad entre las obligaciones que el Estado pretende asumir en el acuerdo, convenio, pacto o tratado internacional y la Constitución de la República. La decisión que el Tri-

¹¹ Véanse artículos 38 y siguientes de la Ley No. 137-11.

¹² El desistimiento de la acción por parte del accionante no impide el conocimiento de la acción por parte del Tribunal, de modo que “una vez requerida la intervención del Tribunal Constitucional no es posible admitir que el proceso quede a disposición de quienes en él participan” (TC/0113/13, del 4 de julio).

bunal Constitucional adopte es vinculante, en el sentido de que no puede ser aprobado un tratado cuando este verifique que alguna de sus cláusulas es contraria a la Constitución, pero el Congreso es libre de ratificar o no, por razones políticas, un convenio que el TC considera conforme a la Constitución.

B) Conflicto de competencias

Otro de los procesos en que la Constitución le atribuye competencia al Tribunal Constitucional es el relativo a los conflictos de competencia entre poderes y órganos del Estado. Este proceso procura asegurar que los órganos constitucionales ejerzan sus atribuciones dentro del marco estricto de las competencias que la Constitución les ha trazado. A pesar de que son pocos los casos que hasta ahora el TC ha tenido que evaluar en esta materia, las decisiones han sido importantes porque han permitido que los órganos constitucionales puedan reivindicar competencias accesorias e instrumentales a partir de la autonomía e independencia que la Constitución les reconoce.

La jurisprudencia ha establecido que habrá conflicto de competencia de orden constitucional cuando: 1) exista disputa por atribución de las mismas facultades entre: a) poderes públicos entre sí; b) poderes públicos y órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, municipios u otras personas de derecho público; o c) cualesquiera de estas entre sí, a instancia de sus titulares; 2) las competencias en disputa estén asignadas en la Constitución; 3) el conflicto se inicie a instancia del titular del órgano que invoca el conflicto y; 4) el titular esté legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o designación (Sentencia TC/0061/12).

“El objeto del conflicto de competencia constitucional consiste en la controversia por la titularidad de la competencia asignada por la Constitución a los órganos o personas de Derecho Público, que puede referirse a la jerarquía, la territorialidad o las funciones”. Por esta razón, este proceso procede contra cualquier actuación que voluntariamente o en cumplimiento de una norma jurídica produzca una lesión a la jerarquía, la territorialidad o las funciones de los poderes y órganos legitimados para actuar. Las competencias constitucionales que ha de tutelar el Tribunal Constitucional no pueden interpretarse en sentido restrictivo, sino que han de abarcar tanto las competencias fundamentales expresamente señaladas en la Constitución, como las competencias accesorias e instrumentales que implícitamente se deriven de aquellas” (Sentencia 305/14).

El Tribunal ha rechazado la posibilidad de que los particulares intervengan voluntaria o forzosamente en los conflictos de competencia que se instauran entre dos o más entidades

de derecho público.

C) Revisión de amparo y decisiones jurisdiccionales.

El Tribunal Constitucional es el órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales (amparo y hábeas data), por lo que puede *revisar plenamente* decisiones que “actuando como juez de garantías constitucionales” adopten el Poder Judicial o el Tribunal Superior Electoral. Esta competencia revisora se materializa a través del recurso de revisión de sentencias de amparo (que incluye las dictadas en materia de hábeas data). La admisibilidad del recurso de revisión de amparo “*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*”.

El Tribunal Constitucional ha establecido que la especial relevancia es una noción abierta e indeterminada que se apreciará “*entre otros, en los supuestos: 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.*” (Sentencia TC/0007/12).

Este recurso opera en la práctica con una amplia capacidad de decisión para el Tribunal Constitucional porque al tratarse de la alzada de un proceso de estricta naturaleza constitucional, el tribunal puede no solo anular la decisión de amparo, sino, además, conocer el fondo de las acciones de amparo sin necesidad de remitir el caso al tribunal de envío, en la medida en que actúa como una especie de segunda instancia y órgano de cierre. “*El fundamento de la aludida facultad para conocer del fondo reside en la esencia misma de la acción de amparo como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, pues considerar el recurso de revisión sobre la base de una visión más limitada resultaría insuficiente para asegurar la efectividad del derecho, cuya tutela demanda la víctima*” (Sentencia TC/0071/13).

El segundo tipo de recurso de revisión opera, con carácter subsidiario, como medio para controlar la constitucionalidad de las decisiones jurisdiccionales “acerca de cualquier materia” que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada (artículo 277). El denominado *recurso constitucional de revisión* no constituye una *cuarta instancia* llamada a reexaminar los

hechos del proceso y valorar los medios de prueba, sino que se realiza el análisis de la *cuestión de constitucionalidad* para direccionar la *justicia constitucional difusa*, garantizar la unidad de interpretación en materia constitucional, y proteger los derechos fundamentales.

El artículo 53 de la ley orgánica dispone que el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales procede frente a sentencia firme en cualesquiera de los siguientes supuestos: 1) *“Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza”*. Con ello se enlaza el control difuso con el control concentrado, posibilitando la adopción de un precedente vinculante que garantice la seguridad jurídica. 2) *“Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional”*. Con este recurso se garantizaría la sujeción del Poder Judicial a los precedentes del Tribunal Constitucional. 3) *“Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental”*. Esta causal tiene como finalidad permitir que el Tribunal Constitucional pueda corregir los abusos que provengan de las decisiones jurisdiccionales, por lo está sujeto a reglas de admisibilidad estrictas: a) *Que el derecho fundamental vulnerado haya sido 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 del 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;* d) *Que el contenido del recurso de revisión revista una especial relevancia o transcendencia constitucional que justifique un examen y una decisión del asunto planteado.*

Ello permite afirmar que la revisión constitucional no se configura como una continuación del proceso incoado ante la jurisdicción ordinaria. De hecho, no le corresponde al Tribunal Constitucional revisar con carácter general los hechos declarados probados ni tampoco el derecho aplicado en la resolución judicial que haya sido objeto de la impugnación. Su función se circunscribe al enjuiciamiento de la existencia o no de violaciones a derechos fundamentales. Su naturaleza es, por tanto, autónoma, independiente y subsidiaria respecto del proceso que le antecede.

La especial relevancia obliga a que el Tribunal Constitucional focalice su jurisdicción revisora, para decidir prioritaria, pero no únicamente, las cuestiones cuyo impacto trascienda los límites del caso particular. Se parte de la concepción de que su intervención en la protección de los derechos fundamentales deber ser excepcional, para casos nuevos, más difíciles o de interés general, favoreciendo así un mayor campo de acción a los jueces ordinarios. La función del Tribunal Constitucional es esencialmente pedagógica, al corresponderle indicar la interpretación de la Constitución y de la ley a la vista de la misma, en lugar de juzgar sobre el caso concreto. Labor, ésta última, que se ha dejado a la

autoridad judicial precisamente basándose en las indicaciones proporcionadas por los precedentes del Tribunal Constitucional.

Intervinientes interesados y “amicus curiae”

El Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional regula las figuras jurídicas de la intervención y del “amicus curiae” en los procesos constitucionales. **En el primer caso, se trata de** la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal (*intervención voluntaria*) o por el interés de una de las partes en dicha participación (*intervención forzosa*), de conformidad con lo establecido en los artículos 20, 21 y 22 del Reglamento Jurisdiccional.

Por otra parte, los artículos 23, 24 y 25 del Reglamento Jurisdiccional se refieren al “amicus curiae”. Este mecanismo es una vía peculiar de participación que procura abrir las puertas del tribunal a los aportes técnicos y científicos que puedan resultar indispensables para una mejor solución de los casos. En dicho reglamento, el Tribunal estableció que 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”. Lo anterior, sin desmedro de que en la acción directa el TC pueda requerir oficialmente informes técnicos a organizaciones públicas y privadas en temas tratados en caso de que lo considere necesario para una mejor decisión¹³.

2. Poniendo en contexto supra o internacional su modelo de justicia constitucional, valore qué impacto ha tenido la jurisdicción internacional de los derechos humanos en los cambios descritos en el sistema o, a la inversa, qué consecuencias ha tenido en la jurisdicción internacional la introducción a nivel nacional de las modificaciones descritas.

En las primeras sentencias del Tribunal Constitucional se verifican algunos casos donde el Tribunal citó jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como parte del desarrollo doctrinal realizado por esta institución en sus sentencias. Así, ha hecho referencia a sentencias de la Corte IDH que abarcan cuestiones relativas a qué debe entenderse como “recursos adecuados y efectivos” y a la extensión de las reglas que gobiernan el debido proceso en el ámbito de las actuaciones administrativas¹⁴. Sin embargo,

¹³ Véase artículo 42 de la Ley No. 137-11

¹⁴ Véanse, por ejemplo, TC/0021/12 y TC/0031/12.

en la sentencia TC/0256/14, el Tribunal estableció que el instrumento de aceptación de la competencia de la Corte IDH era inconstitucional, al señalar que no se agotó el procedimiento constitucional requerido a tal fin, así como hizo respecto de la Ley número 91, de fecha tres (3) de febrero de mil novecientos ochenta y tres (1983), que creó el Colegio de Abogados (Sentencia TC/0274/13, del 3 de febrero). En todo caso, el Tribunal ha reflejado a través de sus sentencias su compromiso con la protección de los derechos fundamentales.

Vale destacar que las modificaciones al sistema se han visto mayormente influenciadas por una recepción voluntaria del derecho comparado que se ha manifestado a través de la adopción de procesos y procedimientos similares a los adoptados en otros países como parte de su sistema de justicia constitucional. Así, por ejemplo, encontraremos destacadas similitudes entre el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales existente en el país y el recurso de amparo en el ordenamiento jurídico español.

3. ¿La Corte Interamericana o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se han pronunciado sobre el impacto de dichas modificaciones en el derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables, por ejemplo?

No ha habido pronunciamientos específicos en relación a los nuevos procesos y procedimientos constitucionales antes descritos.

4. Elabore una valoración de conjunto de las modificaciones descritas en este apartado, poniendo especial atención a la cuestión de si se ha mejorado, mantenido o difcultado el acceso de los legitimados no institucionales a la jurisdicción constitucional. Si es preciso o lo considera necesario aporte información estadística que pueda ser útil para la mejor comprensión de dicha valoración.

En sentido general, puede afirmarse que en la práctica el Tribunal sido bastante flexible con el acceso ciudadano a la justicia constitucional, a pesar de que aún presenta algunos desafíos y oportunidades. La incorporación de una serie de principios rectores del sistema de justicia constitucional incorporados a su ley orgánica, han servido de carta de ruta al Tribunal para garantizar un mayor y mejor acceso a la jurisdicción constitucional, tanto en las acciones directas en inconstitucionalidad como en los procesos de tutela concreta de derechos fundamentales.

Con anterioridad, pudimos ver lo acontecido en cuanto a la acción directa en inconstitucionalidad que encuentra su punto máximo en la Sentencia TC/0345/19. En relación a los mecanismos de tutela concreta de derechos fundamentales, específicamente el amparo, ha experimentado una evolución interesante, si contamos desde 1999 cuando fue reconocido mediante resolución por la Suprema Corte de Justicia. En ese momento, apenas

se definieron unas reglas básicas para su funcionamiento que luego fueron ampliadas mediante una ley especial, que representó una novedad en su momento pero, que luego fue sustituida por la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales. Los recursos de revisión de amparo ocupan gran parte del quehacer del Tribunal. De manera especial en el amparo, existen algunos elementos del proceso que representan fortalezas en cuanto al acceso a la justicia constitucional.

En cuanto a la calidad para interponer la acción, se destaca el rol encomendado al Defensor del Pueblo, quien tiene calidad para interponer la acción de amparo para salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos, al tiempo que toda persona puede denunciar ante el Defensor del Pueblo los hechos que permitan articular una acción de amparo.

Asimismo, las personas físicas o morales se encuentran facultadas para someter e impulsar la acción cuando se afecten derechos o intereses colectivos y difusos¹⁵.

En cuanto al procedimiento y sin desmedro de su carácter sumario, preferente y no sujeto a formalidades, un elemento a destacar es que la ley permite que la persona que carezca de aptitud para la redacción del escrito de demanda, pueda utilizar los servicios del tribunal o del empleado que este indique. Asimismo, a pesar de que la ley somete la admisibilidad del amparo a la verificación de su especial trascendencia o relevancia constitucional, en la práctica, el tribunal ha sido bastante flexible al abordar este requisito.

El recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales, también ha abierto los cauces a los particulares para acudir a la jurisdicción constitucional cuando entienden que sus derechos han sido vulnerados en el curso de los procesos sustentados en las distintas instancias que conforman al poder judicial. Si bien está sometido a criterios de admisibilidad más estrictos que en el caso de los recursos de revisión en materia de amparo, cuando el tribunal ha entendido que los derechos fundamentales de las personas se han encontrado comprometidos en los procesos jurisdiccionales incoados ante el poder judicial, ha anulado la decisión objeto del recurso, remitiéndola al tribunal de envío para que proceda conforme al criterio establecido por el Tribunal Constitucional.

Los mayores retos que presenta el Tribunal son en materia de ejecución de sus sentencias. No obstante, contamos con una unidad de seguimiento a la ejecución de sentencias que sirve de apoyo al Tribunal para verificar lo relativo a la ejecución de sus decisiones y adoptar los correctivos pertinentes.

¹⁵ Para información estadística pueden consultarse las memorias del Tribunal Constitucional, disponibles en: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/servicios/publicaciones/>

II. El desarrollo y mecanismos de accesibilidad o participación en la justicia constitucional de los particulares:

Teniendo en cuenta el contenido de las 100 Reglas de Brasilia que se adjuntan al presente cuestionario responda a las siguientes cuestiones

1. ¿Existe la previsión de un sistema de asistencia legal y defensa pública en los procesos constitucionales dentro de su sistema nacional?

En supuestos afines a lo penal se admite la representación de los defensores públicos en procesos constitucionales. En otro orden, existen instituciones públicas que brindan servicios de asistencia legal y defensoría en el marco de sus respectivas competencias, pero esto no se traduce en un sistema articulado de asistencia y defensa técnica en favor de estos colectivos ante todas las jurisdicciones e instancias judiciales. Esto, a pesar de las exigencias de un servicio de asistencia legal gratuita que dispone el artículo 177 de la Constitución en 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”.

2. ¿Se prevé algún mecanismo de revisión de las decisiones sobre la admisibilidad de los recursos que pueden plantear los individuos? En caso afirmativo ¿estos mecanismos pueden ser instados por esos mismos individuos?

Respecto de esta pregunta conviene distinguir dos escenarios. En un primer plano, las decisiones que en el Poder Judicial declaren la inadmisibilidad de las acciones en justicia pueden ser revisadas por el Tribunal Constitucional a través del recurso de revisión de amparo o el de revisión de decisiones jurisdiccionales, en caso de que el recurso reúna los requisitos de admisibilidad establecidos en la ley. No obstante, las decisiones del Tribunal Constitucional que se pronuncien sobre la inadmisibilidad de los recursos y acciones, no podrán ser objeto de revisión. En función del principio de economía procesal establecido en su Ley Orgánica, el Tribunal ha optado por decidir en una misma sentencia lo relativo a la admisibilidad y el fondo de los recursos que le son sometidos.

3. ¿Son comprensibles para la ciudadanía lega en derecho las resoluciones del órgano que imparte justicia constitucional?

Esto es un tema que ofrece oportunidades interesantes para el Tribunal ya que aunque muchas sentencias pueden resultar comprensibles para la ciudadanía lega en derecho, aún persisten importantes desafíos para el Tribunal de modo que sus sentencias puedan ser

cada vez más comprensibles para el público en general. Se trata de un aspecto a mejorar.

4. Desde el punto de vista tecnológico, qué avances se han hecho en los últimos años para asegurar la accesibilidad de los procedimientos de la jurisdicción constitucional a todos los ciudadanos, pero particularmente a las personas en condiciones de especial vulnerabilidad.

Aunque el tribunal cuenta con un portal web que contiene información actualizada del quehacer del tribunal y de los procesos y procedimientos constitucionales, este es un ámbito en el cual el Tribunal tiene pendientes importantes desafíos.

5. Exponga, las medidas concretas que facilitan el acceso a la jurisdicción constitucional de las personas integradas en los siguientes colectivos vulnerables (sírvese de los contenidos de las 100 reglas de Brasilia para ajustar su respuesta): a) personas integrantes de comunidades originarias o poblaciones indígenas; b) niños, niñas y adolescentes; c) personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad sensorial, física o psíquica; d) personas privadas de libertad; e) personas migrantes o desplazadas.

Sin desmedro de la labor de asistencia legal que puedan prestar las instituciones vinculadas a la defensa de los derechos de estos colectivos, la implementación de medidas concretas para el acceso a la jurisdicción constitucional de los grupos vulnerables sigue siendo un importante desafío. Ello, a pesar de los esfuerzos del Poder Judicial en desarrollar una política de igualdad para personas con discapacidad, así como una política de igualdad de género. Por su parte, en el año 2018, el Tribunal Constitucional puso en funcionamiento la Unidad de Igualdad de Género (UIG), con el objetivo principal de impulsar y diseñar políticas institucionales con perspectiva de género.

Por su parte, el Tribunal ha desarrollado una variedad de acciones formativas dirigidas a diferentes colectivos, que incluyen información precisa sobre los procesos y procedimientos constitucionales. Estas acciones formativas son desarrolladas en cumplimiento de la función pedagógica que expresamente le encomienda el artículo 35 de su ley orgánica. Algunas de estas iniciativas han beneficiado a colectivos vulnerables que han podido obtener información precisa sobre el quehacer del tribunal. En este sentido, el Tribunal cuenta con un departamento de difusión y divulgación de la Constitución que en coordinación con el Ministerio de Educación ha llevado a las escuelas y colegios del país, charlas, talleres y actividades que procuran sembrar en los niños, niñas y adolescentes el conocimiento de la Constitución, y con ello, de sus derechos y deberes. De igual manera, ha desarrollado tres talleres de periodismo con perspectiva de género con el objetivo de sensibilizar a las y los profesionales de la comunicación para un tratamiento de la información respetuoso del principio de igualdad y no discriminación. Puso en vigencia una versión de la Constitución

en método braille y, de manera reciente, suscribió un acuerdo con una ONG para promover la versión audiolibro de la Constitución dominicana.

Sin embargo, no existe una política particular que a través de medidas concretas viabilice específicamente el acceso a la jurisdicción constitucional de grupos vulnerables, desde una perspectiva transversal. Lógicamente, esta es una tarea que requeriría de una adecuada red interinstitucional que involucre a todos los actores vinculados al sistema de justicia constitucional.

III. La evolución sustantiva de la tutela constitucional de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables:

1. ¿Cuál ha sido la evolución de la jurisprudencia constitucional respecto a la tutela de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables? Destaque los principales hitos de la doctrina constitucional al respecto identificando, si es posible, al menos un pronunciamiento por cada uno de los colectivos identificados en el presente cuestionario

En sentido general, puede afirmarse que la tutela de los derechos fundamentales de grupos vulnerables ha experimentado una interesante evolución que se ha reflejado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A título enunciativo, nos referiremos brevemente a las siguientes decisiones que involucren derechos de grupos vulnerables:

Niños, niñas y adolescentes. TC/0058/13, del 15 de abril del 2013. Se trata de una acción directa en inconstitucionalidad incoada por una Asociación de instituciones educativas privadas contra varias disposiciones normativas que, entre otras cosas, prohibían a los colegios suspender los servicios educativos a niños, niñas y adolescentes por falta de pago durante el período escolar en curso. Ante los alegatos de los accionantes que entendían que la norma atacada vulneraba el derecho al trabajo de los profesores, el Tribunal precisó que *“la prohibición de expulsar a los niños, niñas y adolescentes de los centros educativos por falta de pago de los padres no está impuesta a los profesores, sino a los centros de enseñanza, protegiéndose con ello el derecho a la educación y evitando que los niños sean usados como medio para constreñir a los padres a cumplir con su obligación de pago”* y procedió a rechazar la acción. El Tribunal llegó a esta conclusión luego de una interpretación conjunta de los artículos 56 (protección de los menores de edad) y 63 (derecho a la educación) de la Constitución, auxiliándose además de los instrumentos internacionales que ratificados por la República Dominicana buscar proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente si derecho a la educación.

Violencia de género. TC/0010/12, del 2 de mayo. El Tribunal Constitucional, unido y

com- prometido con la fuerte lucha del Estado dominicano contra los feminicidios y uxoricidios, tuvo a bien sentar un importante precedente en materia de porte y tenencia de armas de fuego. En la Sentencia TC-0010-2012, de fecha 2 de mayo de 2012, en relación con el recurso de revisión de amparo interpuesto por la Procuraduría General de la República y el Ministerio de Interior y Policía se consideró, que ante los “*preocupantes índices de violencia intrafamiliar y de uxoricidios (muerte causada a la mujer por su marido) de que adolece la sociedad dominicana justifica que, ante una denuncia o querrela, el Ministerio de Interior y Policía o el Ministerio Público incaute cualquier arma de fuego que posea un imputado hasta que sea dictada una sentencia con la autoridad irrevocable de la cosa juzgada, ya que de no tomarse esta decisión se deja abierta la posibilidad de que la esposa denunciante o querellante pierda la vida, como ha ocurrido en otros casos. En caso de probarse la imputación, la incautación devendrá definitiva, y, en la hipótesis contraria, el arma de fuego deberá ser devuelta.*”

Protección de personas de la tercera edad y con discapacidad. TC/0203/13. Emitida en ocasión de un recurso de revisión en materia de amparo, interpuesto por una persona de la tercera edad, quien alegó la vulneración al derecho a la igualdad, a la protección de las personas de la tercera edad y con discapacidad, y a la seguridad social. El accionante y luego recurrente en revisión ante el Tribunal, había tenido un accidente laboral en el año 2007 a raíz del cual había quedado en un estado de discapacidad. Sin embargo, no fue sino hasta el 2011 cuando la Administradora de Riesgos Laborales se pronuncia sobre la solicitud de pensión del afectado, rechazando la misma, sobre la base de que la fractura sufrida estaba consolidada y que el dolor lumbar y dificultad para la marcha que presentaba el accionante no tenía relación con el accidente sufrido, de modo que su lesión era degenerativa por la edad. Esto, contrario a las evidencias presentadas por el accionante que atribuían a dicho accidente su lesión permanente e inaptitud para el trabajo.

Éste fue el escenario propicio para que el Tribunal reconociera que el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, de carácter prestacional, que se constituye como el derecho a vivir una vida digna frente al desempleo, la vejez, la discapacidad o la enfermedad y que responde al principio de progresividad consagrado en el artículo 8 de la Constitución. Como derecho fundamental puede ser reivindicado por la acción de amparo observando las particularidades de cada caso concreto. El Tribunal tuteló el derecho a la seguridad social del reclamante, acogiéndose a los *principios de protección reforzada* y *tesis de la vida probable*, determinando que tanto la Administración como el juez de amparo habían obrado incorrectamente.

En el primer caso, debido a la tardanza innecesaria e indebida en dar respuesta a la solicitud del afectado vulnerando así los principios que rigen la actuación administrativa y en el segundo caso, determinó que los principios de efectividad, favorabilidad y oficiosidad habían tenido una vigencia débil en el accionar del juez de amparo, quien no valoró el

hecho de que el accionante tuvo que esperar casi cuatro años para obtener respuesta, en su circunstancia especial de no encontrarse apto para ningún trabajo productivo y además, en su condición de persona de la tercera edad. Tomando en cuenta estas circunstancias, el Tribunal descartó la posibilidad de que el afectado se sometiera a una nueva espera frente a la Administración¹⁶, disponiendo directamente que la Administradora de Riesgos Laborales y el Instituto Dominicano de Seguros Sociales reconocieran y autorizaran al afectado, la compensación y pagos correspondientes a la pensión por discapacidad, de manera retroactiva.

Privados de libertad, derecho de defensa. TC/0018/12, del 13 de junio de 2012. En atención a la protección de los derechos fundamentales de los internos preventivos, este Tribunal tuvo a bien conocer de un recurso de revisión de decisión de amparo donde un grupo de defensores públicos alegaban la violación al derecho a la defensa de sus representados por parte de la fiscalía del Distrito Judicial Duarte, ya que ésta establecía unas formalidades para el acceso de estos representantes legales a los recintos de detención que conculcaban las normas constitucionales. El Tribunal estableció en esta sentencia, que dichas formalidades claramente infringían las normas constitucionales, por ende, todo recinto de detención debe poseer un protocolo que regule las entradas y salidas de los defensores públicos y los abogados. En este tenor el Tribunal Constitucional recomendó lo siguiente:

- 1) que la normativa de dicho protocolo satisfaga el principio constitucional de la razonabilidad y garantice la integridad y seguridad física de los detenidos;
- 2) que ese objetivo sea logrado sin desmedro del derecho que asiste a sus defensores públicos y abogados de comunicarse oportunamente con ellos para defenderlos apropiadamente en los tribunales;
- 3) que mientras se elabore y ponga en vigencia el indicado protocolo, el Procurador Fiscal del Distrito Judicial Duarte (así como cualquier miembro del Ministerio Público que tenga bajo su dependencia un recinto de detención preventivo), permitan el ingreso de los defensores públicos y abogados para que realicen su trabajo, sujeto a la simple acreditación de sus calidades y al registro de sus entradas y salidas, y cualquier otra medida de seguridad que se estime pertinente, sin necesidad de autorización escrita de la Procuraduría Fiscal; y
- 4) que la aplicación de dichas medidas sea extensiva a todos los recintos de detención del territorio nacional carentes de las mismas.

¹⁶ El Tribunal reconoció lo siguiente “Resulta ineludible reconocer que el eventual beneficiario de una pensión por discapacidad, y recurrente en revisión ante este tribunal constitucional, no ha agotado todos los procedimientos previstos en la Ley núm. 87-01 y en sus normas complementarias y, por el contrario, se apresuró a interponer una acción de amparo sin antes acudir a las instancias competentes para reclamar y hacer efectivo el pago de los fondos de los cuales se entiende beneficiario”. Sin embargo, en vista de los hechos indicó que “promover la posibilidad de que la parte recurrente se someta a una nueva espera frente a la administración, contra la que, como ocurre usualmente con los envejecientes, el tiempo obrará con inclemencia redoblada, sería someterlo, asimismo, a la incertidumbre de si va a recibir o no, en tiempo razonable, la protección que probablemente ni siquiera tenga la oportunidad de disfrutar”.

Protección de migrantes, derecho de defensa. TC/0305/18, 31 de agosto. En este caso, la situación se origina cuando no se le permitió a un defensor público ingresar a un centro donde se encuentran personas cuya situación migratoria es irregular, bajo el alegato de que no contaba con autorización del director general de Migración. El defensor interpuso una acción de amparo que fue acogida y posteriormente fue confirmada por el Tribunal Constitucional. Al efecto, el tribunal reafirma el precedente sentado en la TC/0018/12, indicando que “la Dirección de Migración *“violenta el **derecho de defensa**”* “cuando prohíbe la entrada de los defensores públicos [a un] recinto donde priva de libertad a las personas extranjeras cuya situación migratoria en el territorio nacional es alegadamente ilegal o irregular”.

El TC sostuvo que “el derecho de defensa tiene como función principal en un Estado social y democrático de derecho, garantizar, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, pueda contar con la visita y asesoría de un abogado de su elección desde el primer momento de su detención, para que, de esta manera, la defensa técnica cumpla con su finalidad, que es garantizar los derechos que tienen las personas que están privadas de libertad, [por lo que cuando ellas] tienen contacto con su abogado, este tiene la oportunidad de producir pruebas, controlar la legalidad del proceso y de preparar las estrategias de defensa que considere pertinentes, siendo esta la manera cómo la defensa técnica y la defensa material pueden concretizar de forma eficaz el derecho de defensa”.

2. ¿En qué medida han influido instrumentos de Derecho internacional o regional de protección de los derechos humanos en la protección de dichos derechos fundamentales? Si es posible identifique dicha influencia en relación con cada uno de los colectivos identificados en el presente cuestionario.

Se advierte la marcada influencia que han ejercido los instrumentos de derechos internacional y regional de protección de los derechos humanos en la jurisprudencia del TC. Tomando como parámetro las sentencias reseñadas en la pregunta anterior, de manera particular las decisiones marcadas con los números TC/0058/13, TC/0010/12, TC/0203/13 y TC/0018/12, indicamos lo siguiente:

En el primer caso, TC/0058/13, el Tribunal, apelando a instrumentos de Derecho Internacional ratificados por la República Dominicana (Convención sobre los Derechos del Niño, Convención contra la discriminación en la Educación, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, etc), reafirma el compromiso estatal de preservación del derecho a la educación, que, en este sentido, se encuentra muy alejado de ser una mera actividad comercial, como sostuvo el accionante. A su vez, el TC verifica la correspondencia del derecho interno con las convenciones internacionales ratificadas por

el país.

En la TC/0010/12, el Tribunal puso en contexto la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará), incluyendo la correspondencia entre el derecho interno, las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en virtud de la indicada Convención y la decisión tomada por el Tribunal.

En la TC/0203/13, apeló a la convención americana de Derechos Humanos al referirse al compromiso estatal de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos y sociales. Asimismo, citó un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a jurisprudencia de la Corte Interamericana.

3. Consultadas las Reglas de Brasilia respecto de cada colectivo ¿entiende que las mismas pueden verse reflejadas en la jurisprudencia constitucional? En su caso, ¿entiende que se trata de una recepción voluntaria del citado *soft law*, o de una convergencia de postulados?

Entendemos que parte de las reglas de Brasilia se manifiestan en la jurisprudencia del tribunal, quien ha adoptado medidas especiales de protección cuando las circunstancias de vulnerabilidad así lo han aconsejado. En el caso particular de la República Dominicana, este fenómeno es más bien consecuencia de una convergencia de postulados que encuentran especial fundamento en la Constitución de la República y en los principios rectores que rigen el sistema de justicia constitucional en nuestro país. La igualdad real y efectiva es un eje transversal en la Constitución dominicana, al tiempo que cuenta con disposiciones específicas tendentes a garantizar los derechos de ciertos grupos vulnerables como serían las personas de la tercera edad (Art. 57); con discapacidad (Art. 58); menores de edad (Art. 56); población campesina (Art. 51.3) y mujeres, frente a las distintas situaciones de violencia y discriminación en su contra (Arts. 39, 42.2., 55).

Asimismo, la recepción del derecho internacional en nuestro ordenamiento jurídico se pone de manifiesto en el artículo 26 de la Constitución que, entre otras cosas, establece que la República Dominicana “reconoce y aplica las normas de derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado”, mientras que “las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial”. Sin embargo, 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”. En esto se advierte la influencia ejercida por los instrumentos de derecho internacional y regional en la jurisprudencia del Tribunal en cuanto al acceso a la justicia constitucional y protección de personas pertenecientes a grupos vulnerables.

En cuanto a los principios que rigen nuestro sistema de justicia constitucional, precisamente la accesibilidad es el primer principio que figura en la lista contenida en el artículo 7 de la ley orgánica del Tribunal, en virtud del cual *“la jurisdicción debe estar libre de obstáculos, formalismos o ritualismos que limiten irrazonablemente la accesibilidad y oportunidad de la justicia”*. A éste se unen otros principios como celeridad, constitucionalidad, favorabilidad, informalidad, interdependencia, oficiosidad, vinculatoriedad y efectividad, que se imponen y direccionan la labor de los jueces constitucionales. De hecho, el principio de efectividad indica que todo juez o tribunal *“...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”*.

4. Haga una valoración de la evolución de la doctrina constitucional en esta materia.

Podemos afirmar que la protección de los derechos de las personas pertenecientes a grupos vulnerables se ha reflejado en la jurisprudencia del Tribunal. Es de esperar que en la medida en que el tribunal vaya avanzando en su labor jurisdiccional y, en este sentido, enfrentándose a nuevos retos que impliquen un pronunciamiento específico sobre los derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad, la jurisprudencia existente irá ampliándose y abriéndose a nuevas perspectivas no contempladas hasta el momento.

IV. Retos de la tutela constitucional de los intereses difusos, en particular de la protección del medio ambiente:

1. ¿Cuál ha sido la evolución en su país de la tutela constitucional de intereses difusos, en particular de la tutela del medio ambiente? Exponga sintéticamente los principales hitos de la jurisprudencia constitucional en la tutela del medio ambiente.

La tutela constitucional de los intereses colectivos y difusos ha experimentado una evolución importante a raíz de la reforma constitucional de 2010 que, como novedad, incluye una sección dedicada a los intereses colectivos y difusos y, particularmente, a la protección del medio ambiente. A continuación, exponemos algunos criterios jurisprudenciales en la materia:

TC/0167/13. En esta sentencia el Tribunal se pronunció sobre un recurso de revisión en materia de amparo que tiene como telón de fondo una acción interpuesta por una fundación y un grupo de particulares ante la exploración, puesta en ejecución por una empresa minera, con miras a la explotación de minerales en Loma Miranda (zona ecológica de gran importancia medio ambiental). Ante esta situación se puso de manifiesto la resistencia de técnicos, ecologistas y entidades de la sociedad civil que entienden que los efectos del impacto ambiental conspirarían contra el desarrollo sostenible de la zona y el país.

Al analizar el conflicto entre el derecho al trabajo y la libertad de empresa, por un lado, y, por otro, derechos e intereses colectivos y difusos, particularmente la protección del medio ambiente, el Tribunal estableció lo siguiente: *“Si bien la explotación de los yacimientos mineros puede constituir una importante actividad generadora de riqueza que contribuye con el impulso del desarrollo económico, no es menos cierto que la necesaria protección del medio ambiente entraña tomar en cuenta los efectos devastadores que con frecuencia produce esta actividad, y cuando los estudios relativos al impacto ambiental de estos arroja resultados de tan alta negatividad, como expresan los informes expuestos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), capítulo República Dominicana, y por la Academia de Ciencias de la República Dominicana, es preciso concluir que se ha pretendido la exploración y explotación de yacimientos mineros (recursos naturales no renovables) sin*

la existencia de un criterio medio ambiental sostenible”. Continúa afirmando el Tribunal que “al tener las medidas destinadas a la preservación del medio ambiente un carácter general supranacional que propugna por la protección del bienestar de todos los seres humanos, estas hacen que los derechos de libertad de empresa y de trabajo queden limitados en su aplicación y efectos para permitir la plena ejecución de dicha preservación”¹⁷

TC/0021/17: En esta sentencia el tribunal también se refirió a la protección el medio ambiente y la conservación del equilibrio ecológico al decidir sobre la revisión de un amparo preventivo en contra del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El mismo procuraba que se prohibiera la instalación de un aserradero en el Parque Nacional Juan Bautista Rancier, de la comunidad de Valle Nuevo, ubicado en el municipio de Constanza, en el cual se pretendía extraer y procesar la madera de los troncos dejados por un incendio en esta área protegida. La acción de amparo fue rechazada, y los accionantes interpusieron un recurso de revisión ante este colegiado. Al conocer el fondo de la acción de amparo y luego de que una comisión de magistrados realizara un descenso al Parque, el Tribunal, para acoger el amparo, determinó que permitir la tala de los pinos y otras especies vegetales afectaría gravemente la hidrografía de la isla, ya que en este valle nacen el ochenta por ciento (80 %) de los ríos del país y, por tanto, el ecosistema podría resultar irremisiblemente deteriorado.

2. ¿Qué cauces encuentran los particulares o las organizaciones del tercer sector para accionar y hacer efectiva la tutela constitucional del medio ambiente?

En sentido general, puede ser tutelado por la vía de la acción de amparo, a cuyo fin las personas físicas o morales y el Defensor del Pueblo se encuentran legitimadas para interponer la acción. También el legislador ha previsto el denominado “amparo colectivo”, indicando que “La defensa jurisdiccional de los derechos colectivos y del medio ambiente y de los intereses colectivos y difusos procede para prevenir un daño grave, actual o inminente, para hacer cesar una turbación ilícita o indebida, para exigir, cuando sea posible, la reposición de las cosas al estado anterior del daño producido o la reparación pertinente”. En este tipo de amparo, toda persona, previo al dictado de la sentencia, puede participar voluntariamente en el proceso. La ley dispone que su participación se limitará a expresar una opinión fundamentada sobre el tema en debate con el único y exclusivo objeto de informar al juez, quien tendrá en todo caso poder de control para moderar y limitar tales participaciones. Tampoco el participante tiene calidad de parte en el proceso, no pudiendo recurrir la decisión dictada por el juez¹⁸.

Cuando se trate de un amparo de cumplimiento, esto es, con el objeto hacer efectivo el

¹⁷ Otras sentencias que tocan temas relacionados con derechos e intereses colectivos y difusos, son: TC/0123/13; TC/0055/13; TC/0100/14; TC/0234/14; TC/0071/15; TC/0330/15; TC/0491/17, TC/0482/19, y TC/0372/19, entre otras.

¹⁸ Véase art. 112, Ley 137-11.

cumplimiento de una ley o acto administrativo, en caso de derechos e intereses colectivos y difusos, puede ser incoado por cualquier persona o el Defensor del Pueblo¹⁹. Lo anterior, sin desmedro de que el Tribunal pueda pronunciarse sobre estos derechos e intereses a propósito del recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales o de acciones directas en inconstitucionalidad en los términos previstos por la Constitución y su ley orgánica.

3. ¿Cómo han influido en su caso los instrumentos internacionales para la tutela del medio ambiente ratificados por su país?

El Tribunal ha reafirmado el carácter supranacional de la protección del medio ambiente, “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”. A través del control preventivo de tratados internacionales, ha declarado conforme a la Constitución instrumentos que establecen compromisos para la preservación del medio ambiente. Es el caso de la TC/0651/16, mediante la cual declaró la conformidad a la Constitución del “Acuerdo de París”, surgido de la Vigésima Primera Reunión de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el doce (12) de diciembre de dos mil quince (2015).

4. ¿En qué medida ha influido los procesos de integración regional?

No existen mayores precisiones al respecto. Como dato general, podemos mencionar que en el año 2013, mediante sentencia TC/0136/13 el Tribunal declaró conforme a la Constitución “Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)”, de fecha trece (13) de diciembre de mil novecientos noventa y uno (1991), que establece el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y su “Acuerdo Único”, de los jefes de Estado del Sistema de la Integración Centroamericana, suscrito el veintisiete (27) de junio de dos mil trece (2013), en San José, Costa Rica, que reconoce a la República Dominicana como “Miembro Pleno del SICA”. Si bien los propósitos ambientales se encuentran dentro de las metas del Protocolo, el Tribunal no realizó mayores precisiones al respecto.

5. ¿En qué medida ha influido la jurisprudencia de Tribunales internacionales, regionales o supranacionales?

No existen mayores previsiones al respecto.

¹⁹ 19 Art. 105, párr., Ley 137-11.

6. ¿En qué medida se puede afirmar en la actualidad que existe un derecho fundamental al medio ambiente en su país objeto de tutela constitucional?

La Constitución lo consagra como derecho fundamental, al tiempo que, como pudimos ver, ha sido objeto de tutela por parte del Tribunal Constitucional.

7. ¿Cuáles son los principales retos de futuro?

Seguir consolidando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos e intereses colectivos y difusos, particularmente la protección del medio ambiente, a través de la ampliación y fortalecimiento de sus precedentes en la materia. En cuanto a la función pedagógica que expresamente le acuerda su ley orgánica, seguir consolidando acciones formativas que profundicen en la tutela jurídica de los derechos e intereses colectivos y difusos.