

Amaury A. Reyes-Torres* (República Dominicana)

Derecho a la igualdad y no discriminación: una revisión puntual de la doctrina del Tribunal Constitucional dominicano**

**The Right to Equality and Non-Discrimination: A Focused Review
of the Doctrine of the Constitutional Court of the Dominican Republic**

**Recht auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung: eine punktuelle Überprüfung
der Doktrin des dominikanischen Verfassungsgerichts**

Introducción

La igualdad y no discriminación es uno de los principios básicos del Estado social y democrático de derecho. En el contexto constitucional dominicano, abierto al derecho internacional en los términos de nuestro artículo 26, la persona es el centro de la política estatal,¹ como sujeto de igual consideración y respeto.²

De cara al derecho a la igualdad y no discriminación, se imponen dos obligaciones generales a cargo de los poderes públicos: (a) abstenerse de tratar de manera diferenciada e irrazonable a personas en igualdad de condiciones, y (b) adoptar las medidas de lugar para permitir el tratamiento equilibrado entre personas. Esto puede incrementarse en mayor o menor medida dependiendo del grado de intersección con otros factores e impacto sistémico.

En este breve texto se destacarán, en primer lugar, los aspectos constitucionales del derecho a la igualdad y no discriminación en la Constitución dominicana; y, en

* Juez del Tribunal Constitucional de la República Dominicana.

** Texto presentado en el XXX Encuentro de Tribunales, Cortes y Salas Constitucionales de América Latina (2025).

¹ Constitución de la República Dominicana, artículos 5 y 38.

² Constitución de la República Dominicana, artículos 5, 38 y 39.

segundo lugar, la doctrina constitucional sobre aspectos puntuales del derecho a la igualdad y no discriminación.

1. Aspectos constitucionales del derecho a la igualdad y no discriminación (art. 39)

Conforme al artículo 39 de la Constitución:

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.

Puntualmente, pueden considerarse cinco epígrafes que acompañan al artículo 39 de la Constitución, a saber:

- 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.

Del artículo 39 constitucional deben notarse cuatro aspectos importantes, como reflejo de los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), tanto de su parte capital como de sus respectivos epígrafes. Primero, la igual consideración y respeto en el trato sin privilegio alguno. Segundo, la adopción de medidas positivas para que la igualdad sea real y efectiva, para evitar todo tipo de discriminación, marginalidad, vulnerabilidad y exclusión; tercero, el acceso en igualdad de condiciones a puestos públicos, sean electivos o no. Finalmente, el

mandato de igualdad, formal y material, entre hombres y mujeres, estipulando la igualdad de género.

Para el Tribunal Constitucional, en su doctrina, existen cuatro mandatos que se derivan del derecho a la igualdad y prohibición de discriminación: i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas; ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común; iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias; y iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (véanse, en este sentido, las sentencias TC/0337/16 y TC/0492/24).

Para el Tribunal Constitucional dominicano, la discriminación no es una construcción formal, sino que tiene implicaciones materiales; por ello, puede producirse tanto en normas que establecen tratos diferenciados injustificados como en su aplicación en los hechos. En efecto, apelando, en cierta forma, a la discriminación *de jure* o *de facto*, para el Tribunal Constitucional dominicano,

12.18. [...] la discriminación puede ser directa, por un lado, cuando hay un tratamiento expresa o explícitamente distinto; o indirecta, por otro lado, cuando estamos al frente de normas que, si bien parecen ser neutrales, ocasionan perjuicios a grupos que se encuentran en un estado de vulnerabilidad, como lo son, en este caso, las personas con alguna discapacidad del habla. (Sentencia TC/0492/24)

De modo que, siempre y cuando se presenten tratos diferenciados que pueden considerarse discriminatorios, al margen de que sea *de facto* o *de jure*, las personas pueden encontrar tutela jurisdiccional al respecto. Esta posición le permite separarse de otras jurisdicciones en las cuales exigen algo más que la incidencia desproporcionada de la conducta discriminatoria, llegando incluso a exigir otros factores, incluyendo la intención.³

Para evaluar la existencia de discriminación, el Tribunal apela al test de igualdad desarrollado por la temprana jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. Por ahora, el examen se centra en tres aspectos: a) supervisar si la situación de los sujetos bajo revisión es similar, b) analizar la razonabilidad del trato diferenciado, y c) destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre estos. Hasta la fecha, contrario a lo que sucede con la Corte

³ Por ejemplo, Corte Suprema de los Estados Unidos, *Washington v. Davis*, 426 U.S. 229 (1976); *McCleskey v. Kemp*, 481 U.S. 279 (1987); Mark Kende & Dahlia Lithwick, “The Supreme Court Still Refuses to Acknowledge Systemic Racism”, *Slate* (July 02, 2020), <https://slate.com/news-and-politics/2020/07/washington-v-davis-supreme-court-systemic-racism.html>

Constitucional de Colombia, el Tribunal Constitucional dominicano todavía no ha condensado su test de igualdad a dos etapas.⁴

Hasta la fecha, el Tribunal tampoco ha incorporado un estándar tipo escrutinio estricto cuando se trata de categorías protegidas o sospechosas, mucho menos un test de igualdad cuando no hay “comparación”, es decir, cuando el trato diferenciado está basado en un aspecto particular de la persona que no se evidencia en otras. De modo que este estándar sigue siendo el mecanismo para fortalecer el impacto de las decisiones en materia de igualdad y no discriminación, lo cual puede llevar al Tribunal a imponer medidas positivas y a adoptar pautas de legislador positivo por medio de las sentencias interpretativas, a propósito de las sentencias aditivas.

2. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre aspectos relevantes del derecho a la igualdad y no discriminación

Paso a paso, el Tribunal Constitucional ha desempeñado un rol activo en la reconfiguración de la igual consideración y respeto. La actividad jurisdiccional se ha desempeñado tanto en su vertiente de tutela de la supremacía normativa de la Constitución como en la tutela de los derechos fundamentales por medio de los distintos instrumentos de protección. El examen de los distintos casos no se hará de manera cronológica, sino temática.

2.1. Doctrina general del Tribunal Constitucional dominicano

De manera general, el Tribunal considera que el principio de igualdad y no discriminación “obliga a las instituciones del Estado a fomentar y ofrecer un trato igualitario en términos jurídicos o normativos, a todas las personas físicas y aún a las morales, salvo los casos de discriminación positiva debidamente justificados”.⁵ De ahí que se “traduce para la autoridad legislativa en la obligación de tratar idénticamente situaciones análogas, y solo hacerlo de forma diferente cuando no se asimilen, situación que queda expresada en el apotegma ‘tratar igual a los iguales y desigual a los

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-486/20: “i) lo primero que debe advertir el juez constitucional es si, en relación con un criterio de comparación o tertium comparationis, los sujetos o las situaciones de hecho bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas deberá declarar la exequibilidad de la norma, sin que pueda proseguir con la siguiente etapa del juicio. Por el contrario, si advierte que lo comparado debe ser tratado, en principio, de la misma forma, (ii) cabe continuar con el examen de adecuación, idoneidad y proporcionalidad del tratamiento diferenciado que consagra la norma censurada, de acuerdo con el nivel de intensidad del juicio que corresponda, destacando los objetivos que se buscan por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlo y la relación entre medios y fines”.

⁵ Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0044/17.

desiguales”;⁶ es decir, “no se permite regulación diferente entre supuestos iguales o análogos, pero sí prescribe diferente regulación a supuestos distintos”⁷

En tal sentido, para el Tribunal,

... de una parte, el principio de igualdad opera frente al legislador a fin de evitar la configuración de supuestos de hecho de la norma que comporten un tratamiento distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentren en la misma situación. De otra parte, la igualdad ante la ley obliga a que esta sea aplicada de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación, sin que el órgano aplicador del derecho pueda establecer diferencia alguna en razón de las personas, o de circunstancias que no sean precisamente las presentes en la norma.⁸

Vista la doctrina general, para el tribunal, a) la igualdad implica tratar igual a los iguales, tratar a los desiguales como desiguales; b) cuando se trata de discriminación o acciones afirmativas, el tratamiento diferenciado es aceptable; c) es un mandato dirigido a todos los poderes públicos y particulares; y d) está obligado a adoptar medidas positivas. A continuación, veamos cómo el Tribunal Constitucional ha aplicado esta visión ante circunstancias particulares.

2.2. Doctrina particular del Tribunal Constitucional dominicano

Cuando se aborda un aspecto estructural e interseccional, iniciamos con el caso del cual resultó la Sentencia TC/0492/24. Una acción directa contra la Ley 4-23 (art. 167) disponía la forma en que debía expresarse el consentimiento de manera escrita. Pero, en aplicación de una sentencia interpretativa aditiva,⁹ el Tribunal colmó la omisión que producía la discriminación contra las personas con discapacidad, aduciendo:

12.51. La sentencia interpretativa que estamos emitiendo, que consagrará una excepción a la forma verbal de consentir para contraer matrimonio a favor de las personas con alguna discapacidad del habla y, por tanto, una medida positiva en su provecho, esto es, una diferenciación jurídica en su trato, tiene su sustento en que estamos frente a una desigualdad de hecho, reconocida incluso por la propia Constitución en sus artículos 39 y 58, así como por la Ley núm. 5-13, que amerita la adopción de medidas orientadas a romper con la discriminación que dicho grupo ha sufrido históricamente, precisamente para reestablecer la igualdad.

⁶ Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0163/13, párrafo 9.4.3.

⁷ Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0060/14.

⁸ Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0299/17, p. 20.

⁹ Ley 137-11, artículo 47 (2011).

Lo anterior, con el fin de acomodar a las personas con discapacidad para que puedan otorgar el consentimiento. Como parte de la jurisprudencia de igualdad, el Tribunal adopta el principio de ajustes o acomodados razonables:

12.20. Alrededor de dichos principios orbita la necesidad de adoptar ajustes o acomodados razonables. Estas son medidas dirigidas a que las personas con alguna discapacidad puedan participar en la sociedad en igualdad de condiciones, de manera plena y efectiva, con los demás. Se trata de identificar las necesidades de dichas personas, así como las barreras a las que se enfrentan, para hacer los ajustes de lugar que compensen las desventajas que su discapacidad podría generar. Con ello, se logra prevenir y eliminar, proactivamente, la discriminación que, con ocasión de su discapacidad, podrían sufrir. Consecuentemente, la ausencia de adopción de ajustes o acomodados razonables es considerada, respecto de las personas con alguna discapacidad, como una forma de discriminación. (Sentencia TC/0492/24)

Otro elemento estructural se refiere a la cuestión de la cultura política, donde la participación de las mujeres ha estado seriamente limitada. Por un lado, en cuanto al derecho de acceso a las funciones públicas, en la Sentencia TC/0668/18, el Tribunal tuteló el derecho de acceso a los puestos públicos, en el caso de una persona que fue arbitrariamente excluida del ayuntamiento. Por otro lado, se refiere a las medidas afirmativas para garantía de la participación de las mujeres en el ámbito político electoral.

Por ejemplo, en la Sentencia TC/0159/13, el Tribunal rechazó un cuestionamiento a la antigua ley que modificó el régimen que establecía una cuota de participación femenina, aduciendo que la medida afirmativa era conforme al derecho a la igualdad y no discriminación. Asimismo, en un proceso de amparo, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana confirmó una decisión del Tribunal Superior Electoral en la que varios partidos políticos tomaron una medida relacionada con la cuota de género (Sentencia TC/0104/20). De hecho, el Congreso replicó posteriormente esa medida, pese a haber sido cuestionada por el Tribunal, que en dicha sentencia estableció la necesidad de realizar una evaluación global de la cuota en relación con el acceso de las mujeres a cargos de elección, donde debía llevarse a cabo una evaluación global sobre la cuota respecto al acceso de las mujeres a puestos de elección. Pero, con ocasión de un proceso de constitucionalidad directa, el Tribunal lo declaró no conforme a la Constitución, reafirmando su posición anterior en beneficio de la participación política de las mujeres y produciendo una interpretación conforme, por medio de una de las modalidades de sentencias interpretativas (TC/0620/23).

En otros casos, el Tribunal ha dado su beneplácito a las medidas afirmativas que, contrario a lo que sucede en otras jurisdicciones, nuestra Constitución impone como un deber adoptarlas; por ejemplo, en el ámbito de la pequeña y mediana empresa, la expedición de certificaciones especiales para incrementar el emprendimiento

femenino (Sentencia TC/0672/18). Asimismo, como una forma de procurar el resguardo de la igualdad entre hombres y mujeres, se reafirmó la constitucionalidad del Ministerio de la Mujer como implementador de políticas públicas en esa materia (Sentencia TC/0206/24).

Tenemos otros casos donde el Tribunal ha quitado barreras impuestas en razón exclusivamente del género, en especial debido al sexo. En efecto, en la Sentencia TC/0070/15, el Tribunal declaró no conforme a la Constitución una disposición que solo afectaba a las mujeres; en ella se imponía una traba que autorizaba a las mujeres divorciadas contraer nuevas nupcias hasta 10 meses después del pronunciamiento del divorcio. El Tribunal entendió esta disposición como incompatible con los principios de igualdad y de razonabilidad. En sentido similar, legalmente, la protección reforzada de la mujer embarazada en el empleo en el contexto privado fue extendida al ámbito de la función pública (TC/0924/23).

La situación de vulnerabilidad también se toma en cuenta ante cuestiones de generalizaciones y paternalismo, de modo que estas han sido frenadas. Por un lado, en la Sentencia TC/0239/21, el Tribunal tuteló el derecho a la educación de un menor de edad, privado por el solo hecho de que sus padres eran objeto de una investigación penal. Por otro lado, el trato discriminatorio debido a patrimonio, al no permitir a estudiantes tomar el examen si sus padres no han pagado la matrícula de las escuelas (TC/0058/13). Finalmente, respecto a las escuelas públicas, las huelgas de profesores indiscriminadas y reiteradas que impliquen suspensión de docencia suponen una violación del derecho a la educación y del principio de igualdad (TC/0064/19).

En otros casos, por ejemplo, en la Sentencia TC/0901/23, el Tribunal consideró que la licencia de paternidad dada al hombre, en relación con la mujer, era irrazonable en razón de insuficiencia, por lo que se exhortó a adoptar las correspondientes medidas a lugar. La discriminación detectada ha sido no solo frente a los terceros, sino incluso dentro del mismo ámbito familiar.

La edad, para distinguir o realizar tratos diferenciados, ha sido un criterio altamente desfavorecido por el Tribunal Constitucional. Primero, cuando se conjugan edad, pobreza y acceso a la vivienda, el Tribunal declaró no conforme a la Constitución intentos de limitar, por razones de edad, ayudas para acceso a viviendas de bajo costo (TC/0093/12). Segundo, en lo relativo a la limitación por razón de la edad para el acceso a la licencia de conducir (TC/0005/20). Tercero, la limitación del divorcio por mutuo consentimiento por razones de edad o periodo mínimo de matrimonio fue considerada por el Tribunal igualmente inconstitucional (Sentencia TC/0226/21). Finalmente, en la Sentencia TC/0277/23, anuló una disposición de una universidad pública porque la discriminación por edad afecta el derecho al trabajo (Sentencia TC/0005/20), así como el acceso a la función pública en general (TC/00461/21). La edad, por sí misma, no debe ser un criterio suficiente (TC/0542/20), dejando el discernimiento primigenio de la Sentencia TC/0047/13, donde la edad sí puede ser un criterio ante el acceso a funciones de alto nivel, como ser juez de una alta corte.

Por último, la discriminación en razón de las ideas que, a su vez, conduzca a una degradación laboral es igualmente censurable como discriminatoria (TC/0217/13). Incluso, ante la exclusión de trabajadores de un sindicato por el hecho de no mostrar interés en pagar una determinada suma que condicionaba su permanencia en la organización, el Tribunal estimó que esto era discriminatorio y contrario al derecho a la libertad sindical (Sentencia TC/0190/13).

Conclusión

Con pequeños y firmes pasos, el Tribunal Constitucional dominicano le ha dado relevancia al principio de igualdad y no discriminación. Esto lo ha hecho tomando en cuenta aspectos interseccionales y sistemáticos, cuando sea posible, aunque todavía falta un arduo trabajo por hacer. La libertad no es posible sin la protección de las personas, en igual consideración y respeto, como tampoco es posible la convivencia si se permiten situaciones de jerarquías inaceptables o de dominación indignas entre los sujetos. La Constitución tiene una promesa de igualdad y no discriminación que no puede perder ninguna oportunidad para hacerla real y efectiva.