



**República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0133/22

Referencia: Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los doce (12) días del mes de mayo del año dos mil veintidós (2022).

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, 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 y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. Las normas impugnadas en inconstitucionalidad son los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, General de Educación, del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) que establecen lo siguiente:

Artículo 109.- La Dirección Regional de Educación y Cultura es el organismo ejecutivo de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura y dependerá de una Sub-Secretaría. Tendrá un Director que será designado por el Secretario de Estado de Educación y Cultura.

Artículo 115.- El Distrito estará a cargo de una dirección colegiada compuesta por un Director y Directores Adjuntos, los cuales serán seleccionados por el Secretario de Estado de Educación y Cultura de una terna propuesta por la Junta Regional de Educación y Cultura.

Párrafo.- La estructura, las funciones y la forma de organización de las Direcciones Educativas Distritales, quedarán determinadas reglamentariamente por el Consejo Nacional de Educación.

1.2. Por otro lado, se impugna la Ordenanza núm. 24-2017, que reglamenta el Sistema Competitivo de Selección de Directores Regionales y Distritales, emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), que establece en sus artículos 1 y 6.h lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 1: El Ministerio de Educación convoca a participar en el proceso competitivo de selección de candidatos para conformar ternas a ser presentadas al ministro de Educación para ocupar las posiciones de directores Regionales y Directores Distritales.

PÁRRAFO. De conformidad con lo establecido en los Arts. 109 y 115 de la Ley General de Educación No. 66-97, el ministro seleccionará las personas que ocuparán las Direcciones Regionales y Distritales.

Artículo 6: Los aspirantes a participar en el proceso competitivo de selección de candidatos a los cargos de directores Regionales o Distritales deberán cumplir con los siguientes requisitos:

h) Máximo de 25 años de antigüedad en el servicio público o carrera docente.

2. Pretensiones del accionante

2.1. La Asociación Dominicana de Profesores (ADP), mediante instancia recibida el veintiocho (28) de mayo de dos mil dieciocho (2018), interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, General de Educación, del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997), y la Ordenanza núm. 24-2017, que Reglamenta el Sistema Competitivo de Selección de Directores Regionales y Distritales, emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), por ser violatorias a la Constitución dominicana en sus artículos 39; 40, numeral 15; 69, numeral 10; 74, numeral 4; 110 y 138.

2.2. La accionante, Asociación Dominicana de Profesores (ADP), mediante la instancia antes señalada, tienen a bien concluir de la siguiente forma:

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: En cuanto a la forma, que sea ADMITIDA la presente Acción directa en inconstitucionalidad en contra de la Ordenanza No. 24-2017 que reglamenta el Sistema Competitivo de Selección de Directores Regionales y Distritales de la República Dominicana, de fecha 22 de noviembre de 2017, emitida por el Consejo Nacional de Educación, por haber sido interpuesta en las condiciones exigidas por los artículos 36, 37, 38 y 47 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales No. 137-11 y los artículos 73, 184 y 185.1 de la Constitución dominicana del 26 de enero de 2010.

SEGUNDO: DECLARAR no conforme a la Constitución la Ordenanza 24-2017, por ser contraria a las disposiciones de los artículos 74.4, 40.15, 110, 69.10, 138, 39 y 40.15 de la Constitución relativos al principio de favorabilidad, legalidad, seguridad jurídica, derecho al debido proceso administrativo, a la buena Administración Pública, igualdad y al principio de razonabilidad.

TERCERO: DECLARAR la inconstitucionalidad del uso de ternas para la designación de los directores Regionales y Distritales de educación, por consiguiente, ELIMINAR la palabra "terna" del artículo 115 de la Ley 66-97 y ESTABLECER MEDIANTE SENTENCIA INTERPRETATIVA UNA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONALMENTE ADECUADA de los artículos 109 y 115 de la Ley 66-97 General de Educación para que sean interpretados de manera que los Directores Regionales y Distritales sean designados estrictamente mediante concurso de oposición, sin la utilización del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mecanismo de ternas en ninguna parte del proceso, con el objeto de dar cumplimiento real y efectivo al artículo 63.5 de la Constitución.

CUARTO: De manera subsidiaria, en el hipotético caso de que la anterior petición no fuese aceptada por ese Honorable Tribunal Constitucional, DECLARAR no conforme con la Constitución los artículos 109 y 115 de la Ley 66-97 General de Educación en razón de todos los argumentos expuestos en el presente escrito.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. La accionante alega que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales cuyos textos rezan de la siguiente manera:

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;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 impedirle 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 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

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 110.- Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:

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

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

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

4.1. La accionante, Asociación Dominicana de Profesores (ADP), fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el veintiocho (28) de mayo de dos mil dieciocho (2018), esencialmente, en los siguientes motivos:

5. Si bien los redactores de la Ordenanza 24-2017 la han implementado como mecanismo organizativo para la elección de directores regionales y distritales, no es menos cierto que esta ordenanza ha generado una gran polémica en el sector educativo. Esto así, en vista de que: I) su elaboración se ha sustentado en base a los artículos 109 y 115 de la ley 66-97 que son incompatibles con el Art. 63.5 de la Constitución, en razón de los argumentos que abordaremos más adelante; y, II) que varias de las disposiciones del contenido mismo de dicha ordenanza infringen directamente diversas disposiciones constitucionales y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legales, que han distorsionado el procedimiento que establece el cuerpo normativo vigente del sector de educación para la designación de los docentes en cuestión y ha vulnerado los derechos fundamentales de los miembros de la Accionante y de los docentes en general.

7. Resulta paradójico que en la Comisión Nacional Evaluadora para la designación de directores estuviese el representante del Comité de Veeduría del Pacto Nacional para la Reforma Educativa y que este último documento, el cual debería ser tutelado por su representante, consigne expresamente el proceso de concurso de oposición para cubrir todas las posiciones docentes. Y es que el concurso de oposición no es el que se ha implementado en la especie, sino una distorsión del mismo, al incluir simultáneamente el uso de ternas, que es lo que plantea la Ordenanza 24-2017. Este método establecido en la Ordenanza 24-2017 contradice el procedimiento consagrado no solo por el Pacto Nacional para la Reforma Educativa sino también por la Ley 66-97, el Decreto 639-03 contentivo del Reglamento del Estatuto Docente (en adelante: Reglamento del Estatuto Docente) y por el que propugna en esencia la propia Constitución de la República en su artículo 63.5, lo cual conlleva consecuencias trascendentales para el ordenamiento jurídico y libre desarrollo de las prerrogativas de los pedagogos.

12. Ante lo anterior, en fecha 9 de marzo de 2018, el MAP remitió la comunicación No. 0001343 (Ver anexo D) a través de la cual acepta ser mediador frente al conflicto surgido a causa de la Ordenanza 24-2018. De igual modo, el MAP reconoció la incongruencia existente entre la Ley 66-97 y el Decreto 639-03 estableciendo: “(...) surge una notoria contradicción entre lo que dispone la Ley No. 66-97 y lo que dispone el Decreto No. 639-03, pues si bien el artículo 73 del Estatuto Docente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incluye los Directores Regionales y Distritales en dicha Carrera, los artículos 109 y 115 de la Ley otorgan facultad al Ministro de Educación para nombrar a los Directores Regionales y Distritales, en el caso de estos últimos, con la presentación previa de una terna"2 e instó a la prolongación del diálogo como medida alternativa para la resolución de la colisión acaecida entre la ADP y el MINERD por las disposiciones de la ordenanza en cuestión. Esto con el propósito de que se modificaran los artículos contradictorios que coexisten en la propia Ley 66-97 y el Reglamento del Estatuto Docente, así como la eliminación de la discriminación de no exceder de 25 años de antigüedad en el ejercicio docente para participar en el proceso de selección.

A. Violación al principio de favorabilidad. Artículo 74.4 de la Constitución

76. Los artículos enunciados son contrarios al núcleo esencial del artículo 63.5 de la Constitución. Además, los referidos artículos 109 y 115 resultan ser más desfavorables frente al artículo 139 de la misma Ley 66-97 que establece: “Los cargos administrativo-docentes y técnico-docentes de los diversos niveles del sistema educativo público serán servidos previos concursos de oposición, o por oposición y méritos profesionales. Párrafo.- La oposición consistirá en la aplicación de pruebas y exámenes que se utilizarán para las personas que ingresen al servicio educativo. La oposición y méritos profesionales se utilizarán para los ascensos y promociones, y se tomará en consideración el desempeño en las labores que haya mostrado el aspirante”. Y es que el hecho de que los directores regionales y distritales de educación son cargos administrativos-docentes, implica necesariamente que su designación se realice estrictamente en base a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un concurso de oposición y no mediante ternas. Tal incoherencia o contradicción entre los artículos 109, 115 y 139 de la Ley 66-97 y del Reglamento del Estatuto Docente ha sido identificada y constatada por el MAP en la comunicación No. 0001343, de fecha 9 de marzo de 2018 (Ver anexo D).

78. Es necesario puntualizar que si bien la Ley 66-97 dispone la modalidad de ternas para la selección de directores distritales de conformidad con el artículo 115, al confrontar el contenido de ese artículo con el del 139 de la misma ley queda claramente evidenciado que existe una disparidad entre estos, ya que los cargos administrativos-docentes son parte de la carrera docente y, por lo tanto, solo pueden ser designados mediante concursos de oposición. Incluso, el artículo 109 que versa sobre la sección de directores regionales, que ocupan puestos de mayor rango que los distritales, no hace mención de esta figura de la terna, demostrando que el designio del legislador ha sido implementar un procedimiento que asegure la selección del aspirante más competente y apto para ocupar el cargo disponible sin la interferencia de intereses y criterios personales que son vicios de los podrían adolecer las ternas, todo lo cual resulta verdaderamente coherente y compatible con el artículo 63.5 constitucional. (sic)

79. La colisión entre los artículos 109, 115 y 139 reside en la naturaleza de los procedimientos de las ternas y el concurso de oposición que son totalmente distintos. Y es que, la primera modalidad, es definida como: “[la] propuesta de tres candidatos para cumplir un solo empleo”⁵³, este proceso acarrea una discrecionalidad administrativa ceñida a la elección de tres candidatos y puede generar un sesgo político o ideológico, ya que la Ordenanza 24-2017 no demarca los parámetros



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para la elección entre los integrantes de las ternas. Esto amplía abruptamente el margen discrecional del Ministro del MINERD ante la escogencia de los directores regionales y distritales de educación. En contraste, el concurso de oposición mitiga considerablemente cualquier rastro de discrecionalidad de la autoridad, pues se basa estrictamente en los méritos de los candidatos reflejados mediante el puntaje obtenido. Dicho puntaje es el único barómetro para la designación del personal electo.

80. Este procedimiento en razón de sus características resulta ser más apropiado para la garantizar la estabilidad y el desarrollo de la labor docente y, por consiguiente, el más cónsono con el artículo 63.5 constitucional, el cual establece expresamente que: “El Estado reconoce el ejercicio de la carrera docente como fundamental para el pleno desarrollo de la educación y de la Nación dominicana y, por consiguiente, es su obligación propender a la profesionalización, a la estabilidad y a la dignificación de las y los docentes (...)” Así las cosas, no cabe ninguna duda de que el método del concurso de oposición propende y garantiza de mejor manera la profesionalización, la estabilidad y la dignificación de las y los docentes en comparación con el método de las ternas. Esto es así, muy especialmente, porque el uso estricto del concurso de oposición disminuye a su más mínima expresión la discrecionalidad del Ministro del MINERD en cuando a la designación de directores regionales y distritales de educación, mientras el método de las ternas lo que hace es aumentar exponencial e injustificadamente dicha discrecionalidad, en perjuicio de los docentes. (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

86. *En efecto, la implementación del principio de favorabilidad ha sido eludido por los redactores de la Ordenanza 24-2017, pues la preponderancia del concurso de oposición frente a las ternas se justifica no solo por ser un mecanismo más favorable para el desarrollo eficiente de la carrera docente de mano de profesionales de alta calidad sino que también surge del espíritu del constituyente al consagrar que: “El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas”⁶¹ y del propio espíritu del ordenamiento jurídico concerniente al sistema educativo dominicano (en específico del artículo 139 de la Ley 66-97 y del artículo 73 del Reglamento del Estatuto Docente). Inclusive, el artículo 116 de la ley 66-97 plantea como función de las Juntas Distritales de Educación y Cultura: procesar, mediante concursos de oposición y recomendar los nombramientos de todos los directores de las instituciones educativas y también de otros docentes, de acuerdo a la normativa vigente (...).*

94. *Entonces, siendo evidente que las ternas implican un grado mucho mayor de discrecionalidad en favor del Ministro del MINERD y, por consiguiente, en perjuicio de los docentes y de la carrera docente per se; y, tomando en consideración que existe una contradicción de los artículos 109 (relativo a la designación de los directores regionales, donde no se especifica el método a utilizar) y 115 (relativo a la designación de los directores distritales mediante terna) de la Ley 66-97 frente al artículo 139 de la misma ley, el Reglamento del Estatuto Docente y, más importante aún, la Constitución de la República en virtud de lo dispuesto en su artículo 63.5, queda clara la necesidad de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que intervenga este Honorable Tribunal Constitucional estableciendo no solo la inconstitucionalidad de la Ordenanza 24-2017, sino también, estableciendo una interpretación constitucionalmente adecuada de la Ley 66-97 en virtud de la contradicción existente en ella misma (en relación a los artículos 109 y 115 frente al artículo 139), todo con el fin de que prevalezca el uso estricto del concurso de oposición en vez de las ternas para la designación y promoción de los directores Regionales y Distritales de educación. O, simple y llanamente declarando inconstitucionales y extrayendo dichos artículos 109 y 115 de la Ley 66-97 del ordenamiento jurídico dominicano con efectos erga omnes por resultar incompatibles con el artículo 63.5 de la Constitución. Haciendo esto, se estaría asegurando el efectivo cumplimiento del artículo 63.5 de la Constitución y garantizando no solo el afianzamiento de la carrera docente, sino la verdadera y efectiva protección de los derechos de los docentes ante la discrecionalidad excesiva de la Administración en la persona del Ministro del MINERD.

B. Violación al principio de legalidad. Artículo 40.15 de la Constitución

109. En el presente caso, el principio de legalidad ha sido menoscabado por distintas razones. La primera, es que la Convocatoria de la Ordenanza 24-2017 ha sido desarrollada para que sean ocupados 18 puestos de direcciones regionales y 122 distritales; la totalidad de direcciones creadas en la estructura del sector educativo⁸⁰. Conforme al artículo 2 de la citada ordenanza: “El proceso competitivo de selección de candidatos podrá efectuarse para todas las Direcciones Regionales y Distritales del Ministerio de Educación, o para una parte de ellas según las necesidades del sistema educativo”. Con relación a

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esto, es pertinente resaltar que los artículos 15, 16 y 54 del Reglamento del Estatuto Docente disponen que tanto el ingreso como el ascenso en la carrera docente están condicionados a la existencia de vacantes (...).

110. Es dable concluir que el proceso llevado a cabo en virtud de la Ordenanza 24-2017 es inconstitucional por violación al principio de legalidad (Art. 40.15 y 138) al convocar con los fines de designar nuevos directores en todas las direcciones del sector educativo, sin la existencia de vacantes en los términos de la Ley 66-97 y del Reglamento del Estatuto Docente, provocando, al mismo tiempo, una vulneración también del artículo 63.5 de la Constitución en lo relativo al derecho de los docentes a la consistencia y estabilidad de la carrera docente. Esto supone la designación de docentes en cargos legítimamente ocupados por un personal que no puede ser removido arbitrariamente (por constituir un atentado a la estabilidad del docente que exige el artículo 63.5 constitucional) sin justificación alguna ni que se hayan agotado los presupuestos establecidos por el Reglamento del Estatuto Docente para esto.

114. En ese tenor, el propósito de la convocatoria planteada en la Ordenanza 24-2017, para ser constitucional y legalmente adecuada, debió ser cubrir vacantes disponibles al momento de su publicación y no, como se hizo, a la totalidad de puestos existentes en las direcciones distritales y regionales (...)

119. La Ordenanza 24-2017 ha quebrantado, por un lado, el principio de jerarquía normativa, entendido por ese Honorable Tribunal Constitucional como el principio en virtud del cual una norma de jerarquía menor (como la Ordenanza 24-2017) “(...) no podría alterar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la vigencia ni contradecir otra norma de rango jerárquicamente superior (...)”⁸² como son las disposiciones del artículo 139 de la Ley 66-97, de la ley 41-08 sobre los concurso de oposición en las carreras administrativas especiales, del Reglamento del Estatuto Docente y, por demás, el propio espíritu mismo del artículo 63.5 de la Constitución de la República. (sic)

Todo lo anterior amenaza también la seguridad jurídica del ordenamiento jurídico dominicano (principio consagrado en el artículo 110 de la Constitución), ya que el proceso de elección es radicalmente diferente al que ordena la Ley 66-97, el Reglamento del Estatuto Docente y por el que propugna la propia Constitución de la República. Además de que, reiteramos, extiende desproporcionada e irracionalmente la discrecionalidad del Ministro del MINERD en el proceso de selección de los directores en cuestión, en perjuicio de los derechos de los docentes.

122. Otro vicio de la Ordenanza 24-2017 que evidencia una violación al principio de legalidad consagrado en los artículos 40.15 y 138 de la Constitución, es en cuanto a la omisión sobre la participación de la organización representante de los docentes (específicamente, de la ADP) en la Comisión Nacional del proceso competitivo de selección de candidatos (...).

123. Los representantes relacionados con educación elegidos fueron el Consejo Económico Social (CES) y Comité de Veeduría del Pacto Nacional para la Reforma Educativa. La Accionante ni siquiera intervino en el proceso de conformación de las ternas efectuada por la Junta Regional, en la especie. Esto a pesar de que la Ley 66-97 ordena



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la participación de un representante de la organización magisterial mayoritaria en la Junta Regional de Educación y Cultura⁸³, la cual es la entidad que propone los directores, subdirectores y personal técnico de las Direcciones Distritales⁸⁴. De igual modo, la referida Ley 66-97 dispone que un representante de la agrupación mayoritaria de educadores pertenecerá a la Junta Distrital de Educación y Cultura⁸⁵. Esta entidad procesa, mediante concursos de oposición y recomienda los nombramientos de todos los directores de las instituciones educativas y también de otros docentes, de acuerdo a la normativa vigente⁸⁶.

C. Violación al principio de la seguridad jurídica.

Artículo 110 de la Constitución

138. En fin, las disposiciones de la Ordenanza 24-2017 resultan contrarias no solo a las leyes y normas que constituyen el ordenamiento jurídico relativo al sistema educativo dominicano, violando así el principio de legalidad consagrado en la Constitución, sino que también, dicha Ordenanza y los referidos artículos colocan a los administrados (los docentes) en un estado de inseguridad jurídica en razón de sus derechos, en especial, el derecho a la estabilidad de los docentes que ordena la Constitución en su artículo 63.5. En definitiva, queda claro en razón de todo lo previamente expuesto que el principio de legalidad (artículos 40.15 y 138 de la Constitución) y, en consecuencia, la seguridad jurídica (artículo 110 de la Constitución) de nuestro ordenamiento se encuentra comprometida frente la referida ordenanza, por tanto, la misma debe ser declarada inconstitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

139. Aunado a lo previamente expuesto, el Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana 2014-2030 (en adelante: Pacto Educativo), también consigna el concurso de oposición para la selección de los integrantes de la carrera docente en el apartado 5.2.1. Allí se dispone expresamente lo siguiente: “Ampliar y fortalecer, a partir del año 2014, la política de ingreso a la carrera docente que permita la incorporación al sistema educativo de profesionales de alta calidad exclusivamente a través de concursos de oposición para todas las posiciones docentes, sin excepción alguna. Todo nombramiento que no sea producto del concurso será invalidado y deberá ser revocado”. [subrayado nuestro]

140. Es oportuno señalar que al igual que el Pacto Educativo, el artículo 139 de la Ley 66-97 instituye que: “los cargos administrativos docentes y técnicos docentes de los diversos niveles del sistema educativo público serán servidos previos concursos de oposición, o por oposición y méritos profesionales”. Por consiguiente, la Administración Pública tiene la obligación de mejorar la calidad de la educación a partir de la designación de funcionarios capacitados y competentes, como manda el artículo 63.5 constitucional. Precisamente, el Pacto Educativo está orientado a democratizar el acceso de la población a una educación de calidad desde el nivel preuniversitario al superior, incluyendo la educación técnico profesional; a garantizar la calidad y pertinencia del aprendizaje en todos los niveles del saber; a dignificar la carrera docente; a instaurar un sistema de evaluación de la calidad de la enseñanza; a garantizar la modernización de nuestro sistema de instrucción pública.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

151. Tras lo expuesto, podemos aseverar que el Pacto Educativo reúne las condiciones necesarias para considerarse como elemento integrante del bloque de constitucionalidad. De manera que al contemplarse en el apartado 5.2.1 de dicho Pacto que “[el] ingreso a la carrera docente que permita la incorporación al sistema educativo de profesionales de alta calidad exclusivamente a través de concursos de oposición para todas las posiciones docentes, sin excepción alguna” y ser este mandato inobservado al establecerse las ternas como modalidad de elección de los directores regionales y distritales en la Ordenanza 24-2017 a causa de la inconstitucionalidad de los artículos 109 y 115 de la ley 66-97, es irrefutable que esa ordenanza ha violentado el contenido del Pacto Educativo, por consiguiente, el bloque de constitucionalidad. Ante esto, el Tribunal Constitucional ha considerado que “tanto la Constitución como el Bloque de Constitucionalidad constituyen parámetros para la determinación de la constitucionalidad de un determinado acto”¹⁰⁷. Por lo que procede que este Tribunal declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza 24-2017 por los motivos enunciados.

E. Violación al debido proceso administrativo.
Artículo 69.10 de la Constitución

161. En consecuencia, las contradicciones de la citada ordenanza con el ordenamiento jurídico en cuanto al procedimiento instaurado conllevan la violación al debido proceso administrativo dispuesto en el artículo 69.10 de la Constitución de la República, en el entendido de que: “Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Y es que ese Honorable Tribunal Constitucional ha sido enfático al establecer que: “En cuanto al debido proceso administrativo, se debe señalar que este se compone



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de un plexus de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, espacios en los que opera como mecanismos de protección para la autonomía y la libertad del ciudadano y también como límite al ejercicio del poder público”.

164. Se afirma que: “(E)l debido proceso administrativo constituye una garantía que exige a la Administración ponderar los diversos intereses públicos y privados, con el objetivo de garantizar la debida participación de los interesados, asegurando la legitimidad de las actuaciones y las decisiones reglamentarias adoptadas por los órganos administrativos”¹¹⁶. De ahí que resulta injustificado y arbitrario el hecho de manipular los procesos de selección de los Directores Regionales y Distritales con el objeto de aumentar exponencialmente la discrecionalidad de la Administración (mediante el uso de ternas) en vez de garantizar el derecho de los docentes y de la profesionalización de la carrera docente como manda la Constitución (por medio del uso estricto del procedimiento del concurso de oposición). Y es que el artículo 139 de la Ley 66-97, 16 del Reglamento del Estatuto Docente, el espíritu del artículo 63.5 constitucional y el apartado 5.2.1 del Pacto Educativo, establecen claramente el debido procedimiento a seguir para la designación de los directores Regionales y Distritales de educación, que no es otro que, únicamente, el concurso de oposición.

165. Otro elemento que prueba que la Ordenanza 24-2017 ha vulnerado el artículo 69.10 de la Constitución en cuanto al debido proceso administrativo, es que para el dictado de dicha ordenanza no se cumplió con el proceso de consulta previa en favor de los administrados (...).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

167. En la especie, ni el CNE ni el MINERD convocaron para consulta pública la elaboración de la Ordenanza 24-2017 en contra de la cual se acciona. Los procesos legales que han seguido a la emisión de esta ordenanza han demostrado que no existe constancia pública o privada que muestre que las autoridades públicas correspondientes salvaguardaron el derecho fundamental a la buena Administración de los docentes y, por consiguiente, el derecho al debido proceso Administrativo consagrado en el artículo 69.10 constitucional (...).

168. Es importante resaltar que en cuanto a este aspecto, no se trata solo de una violación del artículo 69,10 de la Constitución y del derecho fundamental a la buena Administración en perjuicio de los docentes, sino también una violación al artículo 138.2 de la Constitución, que ordena que todos los actos y resoluciones de la Administración Pública deben producirse “garantizando la audiencia de las personas interesadas”. Además, el numeral 4 de la Ley 107-13 dispone: “la participación del público en general, con independencia de que se vea o no afectado directamente por el proyecto de texto reglamentario, plan o programa, deberá garantizarse antes de la aprobación definitiva salvo texto legal en contrario”.

174. Entonces, queda claro que la Ordenanza 24-2017 transgrede los mandatos constitucionales sobre el debido proceso administrativo, en razón de que no hubo un proceso de consulta previa sobre la misma en la que los docentes que se verían y se vieron afectados por la misma pudieran haber opinado sobre ella en pro de sus derechos y sobre todo porque el procedimiento preestablecido legalmente fue alterado arbitrariamente por la referida ordenanza, por lo que debe ser suprimida del ordenamiento jurídico dominicano. En efecto, al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entenderse que el debido proceso administrativo es parte del derecho fundamental a la buena Administración es dable concluir que el contenido de la citada ordenanza también conlleva la vulneración de este último (...).

F. Vulneración al derecho a la buena Administración Pública.

Artículo 138 de la Constitución

176. En el caso que nos ocupa, esta prerrogativa ha sido transgredida no solo por el hecho de que la Ordenanza 24-2017 no fue sometida a consulta previa para que los docentes que se vieron afectados por la misma pudieran opinar sobre ella en ejercicio de su derecho fundamental, sino también en el sentido de que esa ordenanza ha implementado un procedimiento de selección de directores improcedente, mediante el cual en fecha 1 de marzo de 2018 el MINERD designó a los directores Regionales y luego el día 25 del mismo mes nombró a 108 directos Distritales de nuestro país, conforme a los artículos 9 y 17 de la referida ordenanza, sin la participación de la Accionante como miembro de la Comisión Nacional Evaluadora del concurso de oposición, pese a su legitimidad para esto en virtud de los literales i) del artículo 116 y e) del 117 de la Ley 66-97.

177. Así la cosas, resulta que ese derecho fundamental a la buena Administración tiene varios elementos que lo componen, entre los cuales destacamos: el derecho de los administrados a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente (Art. 4.8 de la Ley 107-13) y el derecho a la participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas (Art.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.10 de la Ley 107-13). Ninguno de estos dos componentes del derecho fundamental a la buena Administración fueron salvaguardados al momento de ser emitida la Ordenanza 24-2017.

G. Violación al derecho a la igualdad.
Artículo 39 de la Constitución

189. El literal h) del artículo 6 de la ordenanza 24-2017 establece que podrán postularse para ser designados como directores Regionales o Distritales las personas que tengan máximo de 25 años de antigüedad en el servicio público o carrera docente. Este presupuesto constituye un acto discriminatorio y quebranta lo instituido en el 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”. Esto lo complementamos con lo que se establece en el numeral 3 del mismo artículo constitucional de que: “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 (...)”. Sin embargo, en la especie, la Administración al dictar la Ordenanza 24-2017 ha hecho todo lo contrario a lo que manda y ordena las precitadas disposiciones constitucionales, impidiendo la participación de docentes con más de 25 años de antigüedad en el servicio sin justificación alguna, constituyéndose esto en una burda discriminación.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

190. En otras palabras, la Ordenanza 24-2017 es discriminatoria al incurrir en un trato desigual en contra de los docentes que exceden de 25 años trabajando en el sector público o carrera docente, al coartar sus oportunidades para aspirar a ser directores Regionales o Distritales. Esta afirmación es sustentable en razón de que no existe ningún criterio justificable o razonable para limitar la participación de estos docentes en el proceso competitivo de selección de directores. De modo que al no obtemperar lo consagrado por el artículo 39 de la Constitución y, de manera específica para lo concerniente a la carrera docente el artículo 16 del Reglamento del Estatuto Docente que prohíbe igualmente los tratos discriminatorios, la Ordenanza 24-2017 ha violentado el derecho a la igualdad que ostentan los miembros de la Accionante y de los docentes en general en el contexto del proceso en cuestión.

202. Honorables Magistrados, la prohibición que establece la Ordenanza 24-2017 de participar en el proceso de designación de directores Regionales y Distritales a los docentes con más de 25 años de antigüedad en el servicio no soporta el antes referido test de igualdad. Y es que: 1) Los docentes con menos de 25 años de antigüedad y aquellos con más de 25 años de antigüedad no se diferencian en ninguna otra cosa que no sea el tiempo desempeñando la función de docente, por lo que es evidente que la situación de éstos resultan similares, excepto por el hecho de la antigüedad en el ejercicio docente; 2) no es razonable ni proporcional ni adecuado ni idóneo prohibir a un grupo de docentes aspirar a ser directores Regionales o Distritales por el simple hecho de tener 25 años de antigüedad en el servicio docente; y 3) mucho menos cuando en absolutamente ninguna parte de la Ordenanza 24-2017 se establecen claramente las motivaciones o las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razones que justifiquen este trato discriminatorio, de no permitir a los docentes con más de 25 años en el servicio educativo aspirar a ser directores Regionales y Distritales, máxime cuando la lógica y el sentido común indica que mejor será el maestro mientras mayor experiencia docente este posea. Así las cosas, queda totalmente clara la violación al artículo 39 de la Constitución. (sic)

H. Violación al principio de razonabilidad. Artículo 40.15 de la Constitución

222. Las respuestas puntuales a tales interrogantes son las siguientes: primero, esta ordenanza no representa un avance significativo para nuestro sistema educativo y, por lo tanto tampoco es propicia a los fines de mejorar la selección de Directores Regionales y Distritales. De hecho, ha aumentado desproporcionalmente la discrecionalidad de la Administración al integrar el uso de ternas en detrimento del uso estricto del concurso de oposición, lo cual se traduce en un atentado a la calidad del sistema educativo dominicano, disminución de la transparencia y equidad administrativa y una afectación a la capacitación y formación de los profesores y del resto del personal docente. Segundo, ningún sentido tiene esta decisión, ya que excluir injustificadamente a docentes de vasta experiencia para aspirar a los puestos vacantes de directores regionales y distritales de educación es un acto discriminatorio que no aguanta el cedazo del test de igualdad contemplado en la jurisprudencia de ese Honorable Tribunal Constitucional, tal y como hemos explicado más arriba; y no permitir a la ADP participar en la comisión evaluadora a tales fines, tal y como ordenan las normativas pertinentes, es violatorio del principio de legalidad y de seguridad jurídica, además de que representa un



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

avasallamiento a los derechos de los potenciales aspirantes del proceso y de la ADP como asociación sindical.

225. De lo que se desglosa que el reconocimiento internacional del uso de las ternas en el procedimiento de selección de docentes es minúsculo, por lo que al ser utilizado para escoger a los directores regionales y distritales, además de no ser favorable tampoco es razonable ni pertinente debido a que no responde a parámetros internacionalmente reconocidos para la selección de los funcionarios públicos y es excluyente de los concursos de oposición en la medida en que no garantiza que la persona electa sea verdaderamente el que mejor calificación haya obtenido de los tres que compone la terna. Esto se agrava cuando se pretende que un concurso de oposición desemboque en una terna, como lo hace la Ordenanza 24-2017, donde se realiza una mescolanza peculiar que desnaturaliza la esencia de los concursos de oposición, contradiciendo los objetivos constitucionales sobre el fortalecimiento de la carrera docente y de los derechos de los docentes, y cayendo así en la irracionalidad e irracionalidad. (sic)

227. No hay dudas de que la Ordenanza 24-2017 ha afectado los derechos fundamentales de los docentes, ya que: i) rechaza el uso de un procedimiento garantista como el concurso de oposición al emplear una terna que solo implica el aumento de la discrecionalidad de la Administración y disminuye la salvaguarda efectiva de los derechos de los docentes; y, ii) impide la participación equitativa y sin discriminación de los postulantes en el concurso y de la organización magisterial mayoritaria en el proceso de evaluación, lo que ha ocasionado una nebulosa que propicia una actuación discrecional no prevista por la ley. Atentando contra las garantías debidas a los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particulares y repercutiendo negativamente en materia de transparencia, organización y depuración del sistema de evaluación de los resultados del referido concurso. (sic)

V. SENTENCIAS INTERPRETATIVAS

245. En razón de lo anterior, lo procedente es que este Tribunal mediante sentencia interpretativa reductora, que son aquellas que eliminan parte del texto cuestionado en inconstitucionalidad, sistematice la interpretación de los artículos 109 y 115 de la Ley 66-97 en favor de la profesionalización, estabilidad y dignificación de los docentes conforme al artículo 63.5 de la Constitución. Esto es, que sea extraído del ordenamiento jurídico la expresión de “ternas”, establecida en el artículo 115 de la Ley 66-97, como mecanismo para la designación de los Directores Regionales y Distritales y, en consecuencia, sea estrictamente mediante concurso de oposición por ser la modalidad de selección más correcta y equiparable al espíritu de nuestra Carta Magna.

247. Por consiguiente, ese Honorable Tribunal Constitucional deberá establecer mediante sentencia interpretativa una interpretación conforme a la Constitución de los artículos 109 y 115 de la Ley 66-97, especialmente conforme al artículo 63.5, eliminando el uso de ternas para la designación de los Directores Regionales y Distritales de educación de la referida ley. Ahora bien, en el caso hipotético de que lo anterior no fuese acogido, ese Honorable Tribunal deberá declarar inconstitucionales los artículos 109 y 115 de la Ley 66-97 en base a los argumentos expuestos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del Senado de la República

5.1.1. El Senado de la República Dominicana remitió su opinión el veintiséis (26) de junio de dos mil dieciocho (2018) y su escrito de conclusiones el catorce (14) de agosto de dos mil dieciocho (2018), mediante los cuales solicita el rechazo de la acción en cuanto al trámite, estudio y sanción de la Ley núm. 66-97, del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y en cuanto al fondo, lo deja a la soberana apreciación del Tribunal Constitucional. En resumen, argumenta lo siguiente:

2. Que la ley objeto de la presente opinión fue enviada a la Comisión de Educación y aprobada favorablemente en dos lecturas consecutivas, Conforme a la Constitución de la República se procedió aprobarlo en primera y segunda lectura el 4 de febrero del año 1997, siendo promulgada el 9 de abril de 1997.

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.

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.66-97, de fecha 9 de abril de 1997, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

5.2. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

5.2.1. La Cámara de Diputados remitió su opinión y escrito de conclusiones el doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018) mediante el cual solicita, en cuanto a la forma, que se inadmita la presente acción directa en inconstitucionalidad de la Ley núm. 66-97, General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997), en razón de que los accionantes no exponen, de una manera clara y precisa, los motivos por los cuales entienden que se produce una transgresión a los textos constitucionales; en cuanto al fondo, solicita que la referida acción directa en inconstitucionalidad sea rechazada por mal fundada y carente de fundamentos constitucionales, argumentando, en resumen, lo siguiente:

6.1.- La accionante no ha podido demostrar en su instancia los derechos fundamentales agraviados por la Ley 66-97, atacada, de ahí se desprende que la presente acción desvíeme inadmisibles por falta de claridad. (sic)

6.2.- La accionante en su instancia tampoco precisan con claridad 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 agraviados, 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. (sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.- El trámite de aprobación de la Ley 66-97, fue apegado a la constitución y al reglamento de la Cámara de Diputados.

5.3. Opinión del Consejo Nacional de Educación de la República

5.3.1. El ministro de Educación de la República Dominicana, como presidente del Consejo Nacional de Educación, emitió su opinión mediante instancia depositada el nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018); en esta solicita que se declare nula la presente acción directa de inconstitucionalidad por falta de capacidad para accionar de la ADP y, subsidiariamente, que se rechace la acción directa de que se trata, en resumen, por los siguientes argumentos:

12. La ADP, insistimos, se os presenta como “una asociación sindical constituida de conformidad con las leyes de la República Dominicana”, de lo que se infiere que puede comparecer como parte por ante cualquier órgano jurisdiccional, que puede celebrar contratos, vender o enajenar de cualquier otra forma sus bienes muebles e inmuebles, y en fin, ejercer como ONG cualquier facultad propia de una persona jurídica.

13. Ahora bien, ¿es eso cierto? ¿Se incorporó en virtud de la Orden Ejecutiva No. 520 o de la Ley No. 122-05? La instancia depositada vía Secretaría de este Tribunal Constitucional ofrece la callada por respuesta, y en ninguno de los elementos anexados figura la resolución ni el registro de incorporación que acrediten su capacidad para elevar la acción en inconstitucionalidad de que Vos estáis apoderados.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Para actuar en justicia es necesario estar dotado de capacidad procesal, o lo que es igual, de aptitud jurídica, y como ha sentado nuestra Suprema Corte de Justicia, “... solo tienen capacidad procesal las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, salvo las restricciones y excepciones establecidas por la ley”.

16. La ADP no es una persona jurídica, y al no serlo no puede, por consiguiente, figurar en justicia como demandante, demandada o interviniente. Claro está, no ignoramos que en esta materia priman los principios de accesibilidad e informalidad, y que este alto colegiado ha sentado el precedente de que es innecesario presentar los documentos constitutivos de la persona moral que accione en inconstitucionalidad “... salvo que la misma sea cuestionada por alguna parte involucrada en el proceso y que formalmente pida el depósito de dichos documentos”.

2.2.- La pretensión de inconstitucionalidad vertida contra la Ordenanza No. 24-17, se encuentra fundamentada en motivos de legalidad ordinaria.

21. Se trata, Honorables Magistrados, de argumentos tendentes a la nulidad de una norma reglamentaria por “contradecir”, a juicio de la accionante, disposiciones legales, con rango y valor infra-constitucionales. Ello constituye una cuestión de mera legalidad, que debe ser necesariamente dirimida por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y no, como se pretende en el presente caso, ante ese Tribunal Constitucional mediante el control concentrado de constitucionalidad, reservado para las confrontaciones directas a las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposiciones del Texto Magno (Sentencias TC/0013/12, TC/0095/12, TC/0015/13, TC/0055/13, TC/0115/13, TC/0025/15 y TC/0157/15).

31. El quid del asunto estriba en que la accionante, al construir sus motivos de inconstitucionalidad contra la Ordenanza No. 24-17, incurre -haciendo nuestras las palabras el profesor Alejandro Nieto- en el “(...) importante defecto de confundir normatividad con aplicación directa de las normas y control jurisdiccional”¹³. Honorables Magistrados, las alegadas infracciones constitucionales, derivadas de las supuestas omisiones de procedimiento previo, publicación previa, transgresión del principio de legalidad, etc., son argumentos de legalidad ordinaria, que debe necesariamente ser encausado por ante la jurisdicción contencioso-administrativo, no por ante ese Tribunal Constitucional en el ejercicio del poder concentrado de constitucionalidad.

2.4.- Inexistencia de vulneración al debido procedimiento administrativo.

35. En el caso que ocupa nuestra atención, la ADP, al construir motivos de inconstitucionalidad sobre la “supuesta” vulneración al debido procedimiento administrativo, desconoció la jurisprudencia que ha venido desarrollando ese t en torno al alcance del proceso en sede administrativa, criterio que, como se ha explicado, resulta vinculante para todos los poderes públicos del Estado. En efecto, los medios fundamentados sobre la vulneración de los artículos 69.10 y 138.2 de la Constitución, desconocen los múltiples precedentes de este Tribunal Constitucional, quien ha indicado, en reiteradas ocasiones, que las citadas disposiciones y el procedimiento administrativo son aplicables únicamente con ocasión de la actividad administrativa sancionatoria,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no con motivo de los dictados de otros tipos de actos o actuaciones, tales como aquellos que materializan la potestad de policía o reglamentaria¹⁸. (sic)

2.5.- Sobre la alegada transgresión del principio de igualdad, establecido en el artículo 39 de la Constitución de la República.

39. En esta parte es necesario reiterar la importancia que tienen los precedentes de este Tribunal Constitucional, los cuales –reiteramos– resultan vinculantes para todos los poderes del Estado. En ese sentido, se impone advertir que este colegiado ya ha tenido la oportunidad de referirse al tema de la ordenación de la edad para el ingreso y ejercicio de las funciones públicas (Sentencia TC/ 0047/12), con ocasión de lo cual indicó que ello no constituye ninguna discriminación, puesto que se trata de exigencias mínimas requeridas para desempeñar cualquier cargo u oficio.

43. Por las razones expuestas es que la Ordenanza 24-27, lejos de crear una situación de discriminación para personas que tienen un tiempo prolongado y razonable dentro del servicio de la docencia, solo persigue concretizar un valor supremo contenido en el artículo 55.13 de la Constitución de la República, que apuesta por el renovación generacional, finalidad que, al decir de la Corte Constitucional colombiana, no puede ser obstaculizada con el “(...) pretexto de una mal entendida estabilidad laboral”²⁴, que no hace sino perpetuar personas de avanzada edad en los cargos públicos. (sic)

2.6.- Sobre la alegada transgresión del principio de razonabilidad, establecido en los artículos 40.15 y 70.2 de la Constitución.

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

48. *Esto último, de por sí, hace inaplicable el test de razonabilidad de los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución de la República. No obstante, este colegiado deberá reparar en el hecho de que la delimitación de la edad, establecida en la Ordenanza 24-27, persigue —como se indicó anteriormente— concretizar un valor supremo contenido en el artículo 55.13 de la Constitución de la República, que apuesta por el renovación generacional. He ahí la justificación y pertinencia de la misma. (sic)*

49. *Adviértase que la pretendida inexistencia de adecuación de los medios de La Ordenanza 24-27 -principio de idoneidad-, alegadas por la accionante, pivota sobre la contradicción, no de algún valor, principio o regla contenido en la Constitución de la República, sino en disposiciones legales y reglamentarias, asunto que debe ser dirimido por la jurisdicción contencioso-administrativa por tratarse -tal y como se indicó anteriormente- de un asunto de mera legalidad, que, bajo ningún supuesto, puede ser objeto de control directo de inconstitucionalidad.*

2.7.- *Sobre la constitucionalidad del sistema de selección por ternas: un supuesto de especialidad normativa.*

51. *Sobre el particular, se hace preciso aclarar que el constituyente, al referirse a las condiciones de ingreso a La función pública (art. 138. 1, 142 y 143, Constitución), lo ha hecho mediante las denominas normas constitucionales abiertas -sobre las cuales nos hemos referido-, que necesitan del desarrollo legislativo para su efectiva configuración²⁷. De ahí que el legislador, al desarrollar esos enunciados constitucionales no reglados —es decir, indeterminados—,*

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

puede apostar por varios sistemas distintos para el ingreso a la función pública, siempre que se cumpla con la finalidad de que el método asegure los mérito y capacidad de los candidatos. Se trata de un espacio propio del dominio legislativo, que impide que, por efecto de la doctrina de la “deferencia”, los juzgadores pueden entrar a cuestionar el núcleo de la actuación legislativa para sustituir su voluntad e imponer la propia, limitando su control sobre los elementos reglados: razonabilidad, finalidad, etc.²⁸

56. Por ello es que, en el presente caso, no era necesario que el MINERD realizara concurso de oposición para elegir a los directores regionales y distritales, como arguye la accionante en base a la norma general contenida en el artículo 139 de la Ley núm. 66-97, pues, la elección de dichos docentes se encuentra amparada en disposiciones normativas especiales o particulares, contenidas en los artículos 109 y 115 de la Ley Orgánica de Educación de la República Dominicana. Situación que, conforme a la mejor de la doctrina, hace incensario aplicar métodos de solución de antinomias, como es el caso de la interpretación más favorable (art. 74 .4, Constitución), y resulta completamente compatible con el principio de igualdad³². (sic)

6. Opinión del procurador general de la República

6.1. El procurador general adjunto emitió su opinión mediante instancia depositada el seis (6) de julio de dos mil dieciocho (2018); en esta solicita que la acción directa de inconstitucionalidad sea admitida, en cuanto a la forma y, en cuanto al fondo, sea rechazada, por no configurarse vulneraciones a derechos y garantías constitucionales, fundamentada en los siguientes argumentos:

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) al establecer el Consejo Nacional de Educación mediante la referida Ordenanza la reglamentación del sistema competitivo de selección de directores regionales y distritales, en modo alguno, está excediendo las atribuciones dada por la Ley General de Educación, en los impugnados artículos 109 y 115, teniendo a su cargo la selección de una terna propuesta por la Junta Regional de Educación y Cultura, lo que evidencia que respecto al uso de las ternas, alegado por la accionante como ilegal es la misma ley que establece el procedimiento a seguir, de manera que dichas actuaciones se enmarcan dentro del principio de legalidad.

(...) el Consejo Nacional de Educación dentro del plan de la revolución educativa, está como eje principal la formación profesional del docente, que bajo los estándares de calidad y competencia al pie del perfil exigido, ocupen los puestos que mediante concurso se establece en la norma, por lo que toda medida adoptada para mejorar el sistema es de conformidad con las facultades otorgada por las leyes, así como la creación de los mecanismos que sean necesario para implementar o poner en marcha un plan de desarrollo y crecimiento en el sector educación, en la especie, la ordenanza que reglamenta el sistema competitivo de selección de directores regionales y distritales, tomando como base los méritos y aptitudes de los docentes encaminados a mejorar el sistema educativo en su conjunto, como señala el artículo 132 de la referida ley de educación, por lo que, con estas acciones llevadas a cabo por el Consejo Nacional de Educación, en modo alguno pretende desconocer los derechos que como docentes les resguarda la ley y la Constitución. De igual forma, el Plan Decenal de Educación 2008-2018, dispone que se debe priorizar la formación de recursos humanos de altas calificaciones y proponer la permanencia y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

crecimiento profesional del personal, anteponiendo los mejores intereses en beneficio de la sociedad dominicana.

Respecto a la solicitud que hiciera la accionante al Tribunal Constitucional de pronunciarse mediante una sentencia interpretativa que elimine la palabra “terna” del artículo 115 de la Ley 66-97 General de Educación, consideramos no están reunidos los presupuestos para que ese alto Tribunal se aboque a conocerla, en virtud a lo establecido en el artículo 47 (...)

7. Pruebas y documentos depositados

En el marco del conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los siguientes documentos:

1. Original de la instancia depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) el veintiocho (28) de mayo de dos mil dieciocho (2018).
2. Original de la opinión emitida por el Senado de la República Dominicana respecto a la acción directa de inconstitucionalidad del veintiséis (26) de junio de dos mil dieciocho (2018) y su escrito de conclusiones el catorce (14) de agosto de dos mil dieciocho (2018), depositados ante la Secretaría del Tribunal Constitucional.
3. Original de la opinión del procurador general de la República respecto a la acción directa de inconstitucionalidad, depositada el seis (6) de julio de dos mil dieciocho (2018) ante la Secretaría del Tribunal Constitucional.

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Original de la opinión del ministro de Educación de la República Dominicana con relación a la acción directa de inconstitucionalidad, depositada el nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018).

5. Original de la opinión y escrito de conclusiones de la Cámara de Diputados depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018).

8. Celebración de audiencia pública

En atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la referida ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional celebró una audiencia pública para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad el diez (10) de agosto de dos mil dieciocho (2018), a la cual comparecieron la accionante y representantes de las autoridades correspondientes a la Cámara de Diputados, al Senado de la República, al Consejo Nacional de Educación y a la Procuraduría General de la República; el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer de las acciones directas en 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).

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Sobre la solicitud de nulidad de la acción por falta de capacidad de la accionante para interponerla

10.1. El ministro de Educación de la República, en su escrito de opinión remitido a este tribunal constitucional el nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018), solicita la declaratoria de nulidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad por la falta de capacidad procesal para actuar en justicia de la accionante, la Asociación Dominicana de Profesores (ADP). Al respecto sostiene que la accionante no es una persona jurídica y por consiguiente, no puede figurar en justicia como demandante, demandada o interviniente, puesto que no se ha registrado de conformidad con las normas que rigen la materia sobre las asociaciones sin fines de lucro, esto es la Orden Ejecutiva núm. 520, del veintiséis (26) de julio de mil novecientos veinte (1920) y, posteriormente, la Ley núm. 122-05, del ocho (8) de abril de dos mil cinco (2005). Además, que en ninguno de los anexos de su instancia figura la resolución o el registro de incorporación que acrediten la capacidad de la accionante, que depositará sendas certificaciones emitidas por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo y la Procuraduría General de la República, en las que se hace constar que la ADP no aparece incorporada como lo que afirma ser, esto es, como una asociación sin fines de lucro.

10.2. Cabe destacar que en la audiencia pública celebrada el diez (10) de agosto de dos mil dieciocho (2018) para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, el Consejo Nacional de Educación solicitó antes de presentar sus conclusiones, que este tribunal le concediera a la accionante, un plazo para depositar el registro de incorporación de la Asociación Dominicana de Profesores, si fue constituida de acuerdo con la Orden Ejecutiva núm. 520, o en su defecto, que deposite la resolución de incorporación si su incorporación



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se produjo en virtud de la Ley 122-05. A ello la Asociación Dominicana de Profesores contestó que renunciaba al referido plazo y solicitó que se rechace dicho medio presentado.

10.3. De acuerdo con el precedente TC/0013/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), de este tribunal:

9.2 En la justicia ordinaria, cuando una persona jurídica interviene en un proceso, no es común que para validar su actuación le sea exigido el depósito de sus documentos constitutivos. Le basta al juez para admitir su actuación la sola declaración de que está constituida de acuerdo con las leyes dominicanas. Sin embargo, cuando una de sus contrapartes cuestiona tal capacidad, está en el derecho de hacer la prueba de la incapacidad alegada o de solicitar, en la instrucción del proceso, que la persona jurídica cuestionada deposite los documentos que comprueben su capacidad.

9.3 En el procedimiento de la justicia constitucional, donde priman los principios de accesibilidad e informalidad, con mayor razón debe descartarse que las personas jurídicas deban depositar sus documentos constitutivos para acreditar su capacidad, salvo que la misma sea cuestionada por alguna parte involucrada en el proceso y que formalmente pida el depósito de dichos documentos. Tal pedimento no se ha producido en la instrucción de la presente acción directa de inconstitucionalidad, lo que descarta que pueda ser acogida una solicitud de inadmisibilidad fundamentada en la ausencia de depósito de tales documentos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.4. En el caso de la Asociación Dominicana de Profesores (ADP), este tribunal más bien la ha reconocido en el precedente TC/0064/19, del trece (13) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019) como *una corporación de derecho privado, fundada por particulares en el marco de la ley, regida por normas estatutarias adoptadas libremente por los integrantes de la asociación, y actúa bajo la vigilancia y con el permiso de la administración, pero sin ninguna delegación del poder público*. En consecuencia, hasta tanto se demuestre lo contrario, rige una presunción de validez de su capacidad o personalidad jurídica ante la justicia constitucional.

10.5. Por último, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Magna; esto, ante este tribunal constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

11. Legitimación activa o calidad de la accionante

11.1. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2. Respecto de la legitimación para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal mediante el precedente TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), dispuso lo siguiente:

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este tribunal constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

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 para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

11.3. En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente y lo reseñado en el acápite anterior, este tribunal constitucional entiende que la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, en razón de que dicha entidad se propone como misión, entre otras, la defensa de la educación pública, laica, gratuita y de calidad y la reivindicación de los derechos laborales, económicos, sociales, culturales y científicos de los y las docentes de los centros educativos públicos, las cuales alegan están siendo afectadas por las disposiciones impugnadas.

12. Análisis de los medios de inadmisión planteados

12.1. El artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales establece: *Acto Introductivo. 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.*

12.2. La Cámara de Diputados solicitó en su opinión y escrito de conclusiones que, en cuanto a la forma, se inadmita la presente acción directa en inconstitucionalidad de la Ley núm. 66-97, General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997), debido a que los accionantes



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no exponen, de una manera clara y precisa, los motivos por los cuales, entienden, que se produce una transgresión a los textos constitucionales.

12.3. Contrario a lo alegado, este tribunal considera que la parte accionante fundamenta su acción en que las normas atacadas violentan el derecho a la igualdad, el principio de legalidad y razonabilidad, el derecho a las garantías del debido proceso, el principio de favorabilidad, el principio de seguridad jurídica y el derecho a la buena administración, tal y como se desprende de su instancia, especialmente, puede observarse, entre otros, en los siguientes argumentos planteados:

94. Entonces, siendo evidente que las ternas implican un grado mucho mayor de discrecionalidad en favor del Ministro del MINERD y, por consiguiente, en perjuicio de los docentes y de la carrera docente per se; y, tomando en consideración que existe una contradicción de los artículos 109 (relativo a la designación de los directores regionales, donde no se especifica el método a utilizar) y 115 (relativo a la designación de los directores distritales mediante terna) de la Ley 66-97 frente al artículo 139 de la misma ley, el Reglamento del Estatuto Docente y, más importante aún, la Constitución de la República en virtud de lo dispuesto en su artículo 63.5, queda clara la necesidad de que intervenga este Honorable Tribunal Constitucional estableciendo no solo la inconstitucionalidad de la Ordenanza 24-2017, sino también, estableciendo una interpretación constitucionalmente adecuada de la Ley 66-97 en virtud de la contradicción existente en ella misma (en relación a los artículos 109 y 115 frente al artículo 139), todo con el fin de que prevalezca el uso estricto del concurso de oposición en vez de las ternas para la designación y promoción de los directores Regionales y Distritales de educación. O, simple y llanamente declarando



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionales y extrayendo dichos artículos 109 y 115 de la Ley 66-97 del ordenamiento jurídico dominicano con efectos erga omnes por resultar incompatibles con el artículo 63.5 de la Constitución. Haciendo esto, se estaría asegurando el efectivo cumplimiento del artículo 63.5 de la Constitución y garantizando no solo el afianzamiento de la carrera docente, sino la verdadera y efectiva protección de los derechos de los docentes ante la discrecionalidad excesiva de la Administración en la persona del Ministro del MINERD.

174. Entonces, queda claro que la Ordenanza 24-2017 transgrede los mandatos constitucionales sobre el debido proceso administrativo, en razón de que no hubo un proceso de consulta previa sobre la misma en la que los docentes que se verían y se vieron afectados por la misma pudieran haber opinado sobre ella en pro de sus derechos y sobre todo porque el procedimiento preestablecido legalmente fue alterado arbitrariamente por la referida ordenanza, por lo que debe ser suprimida del ordenamiento jurídico dominicano. En efecto, al entenderse que el debido proceso administrativo es parte del derecho fundamental a la buena Administración es dable concluir que el contenido de la citada ordenanza también conlleva la vulneración de este último (...).

190. En otras palabras, la Ordenanza 24-2017 es discriminatoria al incurrir en un trato desigual en contra de los docentes que exceden de 25 años trabajando en el sector público o carrera docente, al coartar sus oportunidades para aspirar a ser directores Regionales o Distritales. Esta afirmación es sustentable en razón de que no existe ningún criterio justificable o razonable para limitar la participación de estos docentes en el proceso competitivo de selección de directores. De



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modo que al no obtemperar lo consagrado por el artículo 39 de la Constitución y, de manera específica para lo concerniente a la carrera docente el artículo 16 del Reglamento del Estatuto Docente que prohíbe igualmente los tratos discriminatorios, la Ordenanza 24-2017 ha violentado el derecho a la igualdad que ostentan los miembros de la Accionante y de los docentes en general en el contexto del proceso en cuestión.

202. Honorables Magistrados, la prohibición que establece la Ordenanza 24-2017 de participar en el proceso de designación de directores Regionales y Distritales a los docentes con más de 25 años de antigüedad en el servicio no soporta el antes referido test de igualdad. Y es que: 1) Los docentes con menos de 25 años de antigüedad y aquellos con más de 25 años de antigüedad no se diferencian en ninguna otra cosa que no sea el tiempo desempeñando la función de docente, por lo que es evidente que la situación de éstos resultan similares, excepto por el hecho de la antigüedad en el ejercicio docente; 2) no es razonable ni proporcional ni adecuado ni idóneo prohibir a un grupo de docentes aspirar a ser directores Regionales o Distritales por el simple hecho de tener 25 años de antigüedad en el servicio docente; y 3) mucho menos cuando en absolutamente ninguna parte de la Ordenanza 24-2017 se establecen claramente las motivaciones o las razones que justifiquen este trato discriminatorio, de no permitir a los docentes con más de 25 años en el servicio educativo aspirar a ser directores Regionales y Distritales, máxime cuando la lógica y el sentido común indica que mejor será el maestro mientras mayor experiencia docente este posea. Así las cosas, queda totalmente clara la violación al artículo 39 de la Constitución. (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.4. En vista de lo anterior, procede rechazar dicho medio de inadmisión, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.

12.5. El ministro de Educación de la República Dominicana, como presidente del Consejo Nacional de Educación, por su parte, solicita la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad contra la Ordenanza núm. 24-17 por encontrarse fundamentada en motivos de legalidad ordinaria, en virtud de que las alegadas infracciones constitucionales, derivadas de las supuestas omisiones de procedimiento previo, publicación previa, transgresión del principio de legalidad, etc., son argumentos de legalidad ordinaria que deben necesariamente ser encausados por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, no por ante el Tribunal Constitucional en el ejercicio del poder concentrado de constitucionalidad.

12.6. Este colegiado considera que sobre la alegada inconstitucionalidad de las normas impugnadas por violación a los artículos 40 numeral 15, 69 numeral 10, 110 y 138 de la Constitución dominicana, los cuales consagran el principio de legalidad, el debido proceso administrativo, el principio de seguridad jurídica y el derecho a la buena administración, referidos respectivamente, tiene razón la parte accionada cuando plantea que los argumentos vertidos en la presente acción directa de inconstitucionalidad no buscan un examen abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas sino un control de legalidad de estas y de la actuación de la Administración Pública cuando convocó a los interesados a los puestos de directores regionales y distritales. Esto se evidencia en los argumentos de su instancia cuando la parte accionante alega que la convocatoria planteada en la Ordenanza núm. 24-2017 ha sido desarrollada para que sean ocupados dieciocho (18) puestos de direcciones regionales y ciento veintidós (122) distritales, cuando el Reglamento del Estatuto Docente dispone que ello está condicionado a la existencia de vacantes. También cuando sostiene



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que otro vicio de la Ordenanza núm. 24-2017 que evidencia una violación al principio de legalidad es en cuanto a la omisión sobre la participación de la organización representante de los docentes (específicamente, de la ADP) en la comisión nacional del proceso competitivo de selección de candidatos, que los representantes relacionados con educación elegidos fueron el Consejo Económico Social (CES) y Comité de Veeduría del Pacto Nacional para la Reforma Educativa y que la accionante ni siquiera intervino en el proceso de conformación de las ternas efectuada por la Junta Regional, en la especie. Esto a pesar de que la Ley núm. 66-97, ordena la participación de un representante de la organización magisterial mayoritaria en la Junta Regional de Educación y Cultura.

12.7. En esa misma línea, el accionante sostiene que el método de selección por ternas establecido en la Ordenanza núm. 24-2017

contradice el procedimiento consagrado no solo por el Pacto Nacional para la Reforma Educativa sino también por la Ley núm. 66-97, el Decreto núm. 639-03 contentivo del Reglamento del Estatuto Docente (en adelante: Reglamento del Estatuto Docente) y por el que propugna en esencia la propia Constitución de la República en su artículo 63.5.

Dicha incongruencia ha sido reconocida por el Ministerio de Administración Pública, ente que ha actuado como mediador frente al conflicto surgido a causa de la ordenanza, argumentos estos que están basados en aspectos de legalidad ordinaria.

12.8. Este tribunal, en el precedente TC/0013/12, del diez (10) de mayo del año dos mil doce (2012), advirtió lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

12.9. En ese mismo sentido, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, entre las que caben destacarse las sentencias TC/0051/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012); TC/0054/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013); TC/0583/17, del primero (1^o) de noviembre de dos mil diecisiete (2017); TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) y TC/0057/21, del veinte (20) de enero del año dos mil veintiuno (2021).

12.10. En vista de que lo pretendido con la presente acción directa de inconstitucionalidad es realizar más bien un control de legalidad respecto de la actuación del Ministerio de Educación de la República a la hora de haber seleccionado los nuevos directores regionales y distritales y de las facultades del ministro de Educación para designar mediante ternas a los referidos directores, procede inadmitir la presente acción directa de inconstitucionalidad en cuanto se refiere a las alegadas violaciones al principio de legalidad, al derecho a las garantías del debido proceso administrativo, al principio de seguridad jurídica y al derecho a la buena administración, establecidos en la Constitución dominicana en sus artículos 40, numeral 15; 69, numeral 10; 110 y 138, respectivamente. Esto así, por tratarse el control de legalidad de un asunto que escapa de la competencia del Tribunal Constitucional dominicano en ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, puesto que para ello la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parte accionante dispone del recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo.

13. Análisis de la acción directa de inconstitucionalidad

13.1. Respecto de la invocada declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza núm. 24-2017 y los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, por violación al artículo 74 numeral 4 de la Constitución, el cual consagra el principio de favorabilidad

13.1.1. De acuerdo con la Asociación Dominicana de Profesores (ADP),

78. Es necesario puntualizar que si bien la Ley 66-97 dispone la modalidad de ternas para la selección de directores distritales de conformidad con el artículo 115, al confrontar el contenido de ese artículo con el del 139 de la misma ley queda claramente evidenciado que existe una disparidad entre estos, ya que los cargos administrativos-docentes son parte de la carrera docente y, por lo tanto, solo pueden ser designados mediante concursos de oposición. Incluso, el artículo 109 que versa sobre la sección de directores regionales, que ocupan puestos de mayor rango que los distritales, no hace mención de esta figura de la terna, demostrando que el designio del legislador ha sido implementar un procedimiento que asegure la selección del aspirante más competente y apto para ocupar el cargo disponible sin la interferencia de intereses y criterios personales que son vicios de los podrían adolecer las ternas, todo lo cual resulta verdaderamente coherente y compatible con el artículo 63.5 constitucional. (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

80. (...) *Así las cosas, no cabe ninguna duda de que el método del concurso de oposición propende y garantiza de mejor manera la profesionalización, la estabilidad y la dignificación de las y los docentes en comparación con el método de las ternas. Esto es así, muy especialmente, porque el uso estricto del concurso de oposición disminuye a su más mínima expresión la discrecionalidad del Ministro del MINERD en cuando a la designación de directores regionales y distritales de educación, mientras el método de las ternas lo que hace es aumentar exponencial e injustificadamente dicha discrecionalidad, en perjuicio de los docentes. (sic)*

En efecto, la implementación del principio de favorabilidad ha sido eludido por los redactores de la Ordenanza 24-2017, pues la preponderancia del concurso de oposición frente a las ternas se justifica no solo por ser un mecanismo más favorable para el desarrollo eficiente de la carrera docente de mano de profesionales de alta calidad sino que también surge del espíritu del constituyente al consagrar que: “El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas”⁶¹ y del propio espíritu del ordenamiento jurídico concerniente al sistema educativo dominicano (en específico del artículo 139 de la Ley 66-97 y del artículo 73 del Reglamento del Estatuto Docente). Inclusive, el artículo 116 de la ley 66-97 plantea como función de las Juntas Distritales de Educación y Cultura: procesar, mediante concursos de oposición y recomendar los nombramientos de todos los directores de las instituciones educativas y también de otros docentes, de acuerdo a la normativa vigente (...).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.1.2. Si bien es cierto que el concurso es un método que busca garantizar el mérito y la capacidad a la hora de escoger un servidor público de acuerdo a los principios de eficacia, objetividad, igualdad y transparencia, entre otros que rigen la actuación de la Administración Pública, no menos cierto es, que existen puestos de dirección en el Estado que pueden ser designados directamente o mediante procedimientos como la terna que son admitidos constitucionalmente y por medio de los cuales también es posible designar servidores que satisfagan los requisitos de mérito y capacidad que se estipulen necesarios para el puesto de que se trate.

13.1.3. El artículo 63 de la Constitución dominicana consagra el deber de garantizar el derecho fundamental a la educación de calidad de todo el que habita el territorio dominicano. Este derecho es primordial para el desarrollo sostenible de todo pueblo, por tales motivos, el cuerpo docente debe integrarse por los más aptos y competentes de todas las personas que aspiren a serlo, siendo el concurso la figura más idónea para la selección de dicho personal.

13.1.4. Ahora bien, más que una ambigüedad o contradicción, como refiere la parte accionante entre los mecanismos de designación de directores regionales y distritales del sistema educativo establecidos en los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 (designación directa y designación por terna) frente a los mecanismos de designación de los puestos administrativo-docentes y técnico-docentes del sistema educativo consagrados en el artículo 139 de la Ley núm. 66-97 (concursos de oposición u oposición y méritos), de lo que se trata en el presente caso es de disposiciones normativas que advierten la posibilidad de excepciones a la regla de ingreso por concurso para los casos específicos de dos tipos de servidores administrativos-docentes en particular, esto son los directores regionales y distritales del sector educativo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.1.5. Al tratarse de una excepción a la regla para la designación de un cargo de un servidor o servidora por un mecanismo distinto al concurso, máxime cuando se trata de cargos de alta dirección, que como al efecto, admiten la Ley núm. 41-08 de Función Pública, y la propia Constitución, entiende este tribunal que no se vulnera el principio de favorabilidad. Una interpretación constitucionalmente adecuada de estas disposiciones impugnadas, más bien supondría la lectura de que la Ley deja en manos del órgano responsable la elección del mecanismo de designación que entienda más favorable según el contexto de que se trate entre las opciones permitidas.

13.1.6. Además, la parte accionante señala que los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 son incompatibles con el artículo 63 numeral 5 de la Constitución, ya que el método de concurso de oposición propende y garantiza de mejor manera que las ternas, la profesionalización, estabilidad y dignificación de las y los docentes, los cuales resultan ser derechos previstos en el citado texto constitucional.

13.1.7. Ciertamente, los miembros de la carrera docente son esenciales para la consecución de una educación con las características descritas. Por este motivo, el constituyente, en el artículo 63 numeral 5 de la carta sustantiva, consagró una protección especial a los docentes, al establecer lo siguiente: *El Estado reconoce el ejercicio de la carrera docente como fundamental para el pleno desarrollo de la educación y de la Nación dominicana y, **por consiguiente, es su obligación propender a la profesionalización, a la estabilidad y dignificación de los y las docentes*** (énfasis nuestro).

13.1.8. Del análisis del artículo 63 numeral 5 de la Constitución, se infieren dos cosas: **(a)** el fin último del referido texto normativo es salvaguardar el derecho a la educación de las personas; **(b)** a los fines de lograr dicho objetivo,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se pone a cargo del Estado la obligación de adoptar acciones y medidas tendientes a capacitar profesional y progresivamente a los docentes, generar estabilidad en estas posiciones (esto implica, entre otras cosas, que los docentes no puedan ser desvinculados de sus funciones o puesto de manera arbitraria y/o discrecional) y ofrecerles condiciones dignas a estos (lo cual incluye un salario suficiente para tener una vida digna).

13.1.9. Con ello se persigue garantizar una educación de calidad, integral y adecuada a las personas, a través de docentes debidamente capacitados, remunerados y con garantías de que no serán removidos o trasladados de sus funciones arbitrariamente, dentro de lo que no se encuentra protegido un método de elección particular, en este caso los concursos, para acceder a ciertos puestos.

13.1.10. En ese sentido, la elección de directores regionales y distritales del sistema educativo a través de ternas no es contraria al núcleo esencial del artículo 63 numeral 5 de la Constitución ni al principio de favorabilidad consagrado en el artículo 74 numeral 4 de la Constitución, en virtud de lo cual el indicado medio de inconstitucionalidad debe ser rechazado.

13.2. Respecto a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 6, literal h de la Ordenanza núm. 24-2017, por violación al artículo 39 de la Constitución, que establece el derecho a la igualdad

13.2.1. De acuerdo con la parte accionante, Asociación Dominicana de Profesores (ADP), el requisito establecido en el literal h) del artículo 6 de la Ordenanza núm. 24-2017 es inconstitucional, toda vez que el establecer que podrán postularse para el cargo de director regional o distrital aquellas personas que tengan un máximo de veinticinco (25) años de antigüedad en el servicio



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

público o en la carrera docente, se traduce en un acto discriminatorio que quebranta lo instituido en el artículo 39 de la Constitución, sobre el derecho a la igualdad.

13.2.2. Considera, además, que dicha prohibición no supera el *test* de igualdad, y que tampoco se establecen claramente cuáles son las motivaciones o razones que justifican este trato discriminatorio, consistente en no permitir a los docentes con más de veinticinco (25) años en el sector educativo que aspiren al cargo de director regional o distrital, máxime cuando la lógica y el sentido común indican que mejor sería el maestro mientras mayor experiencia posea.

13.2.3. En respuesta a este planteamiento, el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) alega que de conformidad con el criterio establecido en la Sentencia TC/0047/12, en la que se hace referencia a normas que limitan el acceso a la función pública en razón de la edad, lo que se persigue con la limitación cuestionada es garantizar la renovación generacional, finalidad, que, según lo ha establecido la Corte Constitucional colombiana, no puede ser obstaculizada con el (...) *pretexto de una mal entendida estabilidad laboral*, que no hace sino perpetuar personas de avanzada edad en los cargos públicos.

13.2.4. La Constitución dominicana consagra en su artículo 39 el derecho a la igualdad, que establece que 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, salvo que se justificare la adopción de acciones afirmativas, precisamente con la finalidad de alcanzar el indicado principio.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.2.5. En vista de que la Asociación Dominicana de Profesores entiende que la limitante de veinticinco (25) años de antigüedad en el servicio o carrera docente para aspirar a director regional o distrital es discriminatorio y no supera el test de la igualdad, este tribunal procede a desarrollar el referido test. En ese orden, en el precedente TC/0033/12, del quince (15) de agosto del año dos mil doce (2012), se estableció lo siguiente:

9.2.3. 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.*

13.2.6. El primer elemento a analizar consiste en determinar si la situación de los sujetos examinados es similar. En este caso se encuentra, de un lado, el docente que tiene más de veinticinco (25) años de antigüedad en el servicio público o de carrera docente y que aspira al cargo de director regional o distrital; y de otro, aquel que no supera el indicado período y que también aspira a ocupar uno de los cargos mencionados. Así las cosas, en ambos casos se trata de personas que aspiran a participar en el proceso competitivo de selección de candidatos para ingresar a una posición vacante -según corresponda-, por lo que el primer elemento del *test* queda superado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.2.7. El segundo elemento del test se circunscribe a determinar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado, lo que en la especie implicaría verificar si el establecimiento de un tiempo máximo de servicio público o docente, como límite para garantizar el relevo generacional, cumple con los indicados principios.

13.2.8. En este punto resulta conveniente rescatar el argumento sostenido por el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), que aduce que ya este tribunal constitucional se ha referido al tema de *la ordenación de la edad para el ingreso y el ejercicio de las funciones públicas*, estableciendo que *ello no constituye ninguna discriminación, puesto que se trata de exigencias mínimas requeridas para desempeñar cualquier cargo u oficio*.

13.2.9. En respuesta a lo anterior, este tribunal tiene a bien precisar, que ciertamente, tal y como lo ha expuesto la parte accionada, este colegiado constitucional ha establecido que, en principio, no resulta discriminatoria la imposición de una edad límite como condición al ejercicio de determinadas funciones públicas;¹ en efecto, ello viene a ser una manifestación de la discrecionalidad legislativa derivada de lo que disponen los artículos 142 y 143 de la Constitución, que al referirse a la función pública -en términos generales- encarga a la ley la determinación de los aspectos que conformarán esta relación estatutaria, de lo que no escapan las condiciones o requisitos precisados para ingresar al empleo público.

13.2.10. No obstante, en modo alguno podría afirmarse que el hecho de que se admita la posibilidad de establecer un límite de edad, atendiendo a la función o cargo a desempeñar y las consecuentes necesidades del mismo, se constituya en una especie de blindaje que no permita la verificación del cumplimiento de

¹ Véase lo establecido mediante Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otros parámetros constitucionales, como analizó esta alta corte en el precedente TC/0005/20, del treinta y uno (31) de enero de dos mil veinte (2020), al conocer de la inconstitucionalidad del artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17 en cuanto a establecer la edad máxima de sesenta y cinco (65) años para dedicarse a la actividad de chofer de transporte público se aclaró lo siguiente:

9.15. Del examen de esta doctrina comparada, se advierte que es contraria a la constitución toda norma que anule el contenido esencial de la libertad de trabajar basada en una “presunción de ineptitud basada en la edad”. Este, junto a otros argumentos condujeron a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada por vulnerar el derecho al trabajo.

9.18. En República Dominicana, en virtud del contenido esencial del derecho al trabajo, así como de nuestro compromiso de cumplir con todas las disposiciones y recomendaciones suscritas por el país con la OIT, antes que poner trabas innecesarias a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, debe actuar con razonabilidad valorando cada elemento que integra la norma –y de manera especial aquellas que tienen como finalidad la restricción de derechos– para determinar su pertinencia, ya 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.

9.19. En el caso concreto, en relación con las limitaciones que incorpora el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17 para el desarrollo de la actividad de chofer de transporte público, este tribunal es del criterio



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que las mismas no cumplen con el requisito establecido en el previamente citado artículo 62.5) de la Constitución, así como tampoco con el primer criterio del test de razonabilidad, ya que la ley no prevé cuales serían las razones de protección al trabajador con base en las cuales se restringe el ejercicio del derecho al trabajo, ni las razones que justifiquen dicha medida. Téngase en cuenta que la propia constitución, en su artículo 57, establece que la familia, la sociedad y el Estado concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

9.21. Y es 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.

9.22. Con respecto al segundo criterio del test de razonabilidad relativo a “el análisis del medio empleado”, este tribunal entiende que incurre en un error la norma impugnada al partir del establecimiento de una edad límite máxima para dedicarse a la conducción de vehículos de transporte público como parámetro para mejorar la seguridad del tránsito. En efecto, también en relación con este criterio, este tribunal considera discriminatorio, conforme al previamente citado artículo 62.5 CD, el hecho de establecer una limitación del acceso al disfrute del derecho fundamental al trabajo –derecho que también constituye un deber y una función social del Estado– basado en el criterio de la edad. Téngase en cuenta que, conforme ha aumentado la esperanza de vida



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los dominicanos – situada en los setenta y cuatro (74) para el dos mil dieciséis (2016), de acuerdo con el Banco Mundial³– es importante establecer las condiciones para que las personas envejecientes se mantengan activas el mayor tiempo posible, conforme señala el artículo 57 de la Constitución dominicana. Y es que hoy en día, gracias a los avances en la medicina, podríamos encontrar personas mayores de sesenta y cinco (65) años en perfecto estado de salud y en mejores condiciones físicas y mentales que pertenecen a grupos etarios de menor edad, para el desarrollo de la actividad de chofer de transporte público así como cualquier otra actividad, razón por la que el establecimiento de un criterio basado exclusivamente en la edad resulta contrario a los valores que reconoce nuestra constitución y, en concreto, al derecho al trabajo constitucionalmente reconocido como derecho fundamental en el artículo 62 de la Constitución dominicana. Basado en estos argumentos hemos de concluir que la norma impugnada tampoco acredita el cumplimiento del segundo criterio del test de razonabilidad.

13.2.11. Establecido lo anterior, este tribunal constitucional concluye que contrario a lo expresado por el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), exigir a los aspirantes a los cargos de director regional o distrital un máximo de veinticinco (25) años de antigüedad de servicio público o desempeño docente, no resulta ser el mecanismo idóneo para asegurar el relevo generacional en las posiciones de dirección del sector educativo público; por el contrario, existen otras medidas menos restrictivas con las que se podría garantizar este fin, como lo serían el establecimiento de plazos máximos de duración en las funciones, o bien, de cuotas para que estos cargos sean ocupados por personas jóvenes, garantizando así la eficacia real de lo que dispone el artículo 55 numeral 13 de la Constitución, que consagra la obligación del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado de promover el ejercicio efectivo de los derechos de los jóvenes mediante políticas y programas que aseguren su participación en todos los ámbitos de la vida nacional.

13.2.12. Así mismo, este tribunal considera que la limitación estudiada resulta irrazonable, toda vez que limitar el acceso a participar en un proceso de selección para un cargo superior al que se ostenta atendiendo al tiempo desempeñado en puestos anteriores, más allá de garantizar el relevo generacional se traduciría en una especie de penalización injusta y desproporcionada de la experiencia del aspirante en cargos precedentes, por lo que la misma resulta contraria a la Constitución.

13.2.13. En virtud de los motivos expresados, este tribunal considera que el requisito establecido en el literal h) del artículo 6 de la Ordenanza núm. 24-2017, no satisface el segundo elemento del *test* de la igualdad y por tanto, resulta contrario al derecho a la igualdad consagrado en el artículo 39 de la Constitución, por lo que acoge el medio de inconstitucionalidad invocado por la parte accionante y en consecuencia, procede a declararlo no conforme con la Constitución, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente decisión.

13.3. Respecto a la alegada inconstitucionalidad de la Ordenanza núm. 24-2017 y los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, por violación al artículo 40 numeral 15 de la Constitución, que establece el principio de razonabilidad

13.3.1. De acuerdo con la parte accionante, las normas impugnadas no son propicias a los fines de mejorar la selección de directores regionales y distritales, no garantizan que la persona electa sea verdaderamente el que mejor



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

calificación haya obtenido, implican el aumento de la discrecionalidad de la Administración, disminuyen la salvaguarda efectiva de los derechos de los docentes e impiden la participación equitativa y sin discriminación de los postulantes en el concurso y de la organización magisterial mayoritaria en el proceso de evaluación.

13.3.2. El ministro de Educación de la República sostiene al respecto que se trata de un asunto de mera legalidad y que el legislador puede apostar por varios sistemas distintos para el ingreso a la función pública, siempre que se cumpla con la finalidad de que el método asegure los méritos y capacidad de los candidatos y que se trata de un espacio propio del dominio legislativo.

13.3.3. Respecto de este punto la Procuraduría General de la República alega lo siguiente:

(...) el Consejo Nacional de Educación dentro del plan de la revolución educativa, está como eje principal la formación profesional del docente, que bajo los estándares de calidad y competencia al pie del perfil exigido, ocupen los puestos que mediante concurso se establece en la norma, por lo que toda medida adoptada para mejorar el sistema es de conformidad con las facultades otorgada por las leyes, así como la creación de los mecanismos que sean necesario para implementar o poner en marcha un plan de desarrollo y crecimiento en el sector educación, en la especie, la ordenanza que reglamenta el sistema competitivo de selección de directores regionales y distritales, tomando como base los méritos y aptitudes de los docentes encaminados a mejorar el sistema educativo en su conjunto, como señala el artículo 132 de la referida ley de educación, por lo que, con estas acciones llevadas a cabo por el Consejo Nacional de Educación, en modo alguno



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pretende desconocer los derechos que como docentes les resguarda la ley y la Constitución. De igual forma, el Plan Decenal de Educación 2008-2018, dispone que se debe priorizar la formación de recursos humanos de altas calificaciones y proponer la permanencia y crecimiento profesional del personal, anteponiendo los mejores intereses en beneficio de la sociedad dominicana.

13.3.4. Este tribunal procede a realizar el test de razonabilidad a los fines de verificar si la Asociación Dominicana de Profesores tiene razón cuando alega que las referidas normas son inconstitucionales o si tienen razón el ministro de Educación y la Procuraduría General de la República. De los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, se desprende que el ministro de Educación designará el director regional de Educación y Cultura y mediante terna al director distrital y directores adjuntos. Además, que la estructura, funciones y forma de organización de las direcciones educativas distritales quedarán determinadas reglamentariamente por el Consejo Nacional de Educación. En la Ordenanza núm. 24-2017, emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), se reglamentó entonces el Sistema Competitivo de Selección de Directores Regionales y Distritales, y en su artículo 1 se establece lo siguiente:

Artículo 1: El Ministerio de Educación convoca a participar en el proceso competitivo de selección de candidatos para conformar ternas a ser presentadas al ministro de Educación para ocupar las posiciones de directores Regionales y Directores Distritales.

PÁRRAFO. De conformidad con lo establecido en los Arts. 109 y 115 de la Ley General de Educación No. 66-97, el ministro seleccionará las personas que ocuparán las Direcciones Regionales y Distritales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.3.5. Si bien los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, persiguen un objetivo legítimo autorizado a saber, la selección de los directores regionales y distritales del sistema educativo público por medio de la presentación de ternas ante el ministro de Educación, es preciso verificar también si este mecanismo no contradice los siguientes subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida en el contexto que debe ser aplicado.

13.3.6. De acuerdo con los considerandos de la Ordenanza núm. 24-2017 la Ley General de Educación núm. 66-97, estipula en su artículo 132, que el Estatuto del Docente tiene por objeto *garantizar la calidad de la educación mediante la selección, evaluación y promoción del personal docente, sobre la base de méritos y aptitudes, y atendiendo a los intereses de los educandos, los padres de familia y la comunidad*, además que es de alto interés para el Ministerio de Educación fortalecer su sistema competitivo de selección de personal, con el propósito de ubicar los recursos humanos idóneos en cada cargo y, que el Plan Decenal de Educación 2008-2018, en su política 6 propone *priorizar la formación de recursos humanos de altas calificaciones para el sector educativo y promover la permanencia y crecimiento profesional del personal ya contratado*.

13.3.7. En adición a esto cabe apuntar que de conformidad con la convocatoria al proceso competitivo para la selección de directores regionales y distritales del Ministerio de Educación depositada por la parte accionante en el anexo A del expediente de la presente acción directa, el director regional garantiza la calidad del servicio educativo en su jurisdicción y tiene como funciones las siguientes:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1. Procurar la correcta formulación de los planes regionales y el presupuesto anual y orientar al Distrito Educativo en la elaboración de los propios.*
- 2. Propiciar adecuaciones a la política y normativa educativa en función de la realidad de la región.*
- 3. Evaluar el estado de los procesos pedagógicos y administrativos e impulsar mejoras al servicio educativo en su demarcación.*
- 4. Procurar la correcta aplicación de la política y normativa vigente relativa a la administración escolar, a la prestación de los servicios educativos, la dotación y control de personal, infraestructura, equipamiento y demás recursos en su jurisdicción.*
- 5. Promover una gestión educativa que garantice la evaluación efectiva de los resultados y la articulación de estos con la formulación de planes y programas de mejora.*

13.3.8. Asimismo, se describe que el director distrital garantiza la calidad de la gestión y del servicio educativo y la implementación y cumplimiento de las políticas y planes en los centros educativos de su jurisdicción y, que sus funciones son:

- 1. Acompañar a los centros educativos en la adopción de políticas, estrategias, y metodologías de gestión.*
- 2. Procurar la correcta aplicación de la política y normativa vigente relativa a la administración escolar, a la prestación de los servicios educativos y gestión de bienes en los centros asignados a su jurisdicción.*
- 3. Diagnosticar necesidades y situaciones educativas en su ámbito de competencia, mediante la constante recolección, procesamiento y análisis de información.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 4. Promover una gestión educativa que garantice la evaluación efectiva de los resultados.*
- 5. Formular los planes y presupuesto propios y orientar la formulación de los planes y el presupuesto de los centros de su jurisdicción.*
- 6. Promover la aplicación, desarrollo y evaluación del currículo y el uso adecuado de los materiales educativos y las tecnologías de la información y comunicación en los procesos de aula.*
- 7. Fomentar el vínculo escuela comunidad mediante la conformación y seguimiento de los organismos legalmente establecidos y la integración de la sociedad.*

13.3.9. De la simple lectura se desprende que dichos servidores públicos constituyen un pilar fundamental para el impulso y garantía de la calidad de la educación pública preuniversitaria dominicana. De ahí que resulta imprescindible para el Estado garantizar que ocupen dichos cargos docentes muy competentes, con experiencia en la materia y comprometidos con impulsar los referidos fines estatales del sector educativo público. Por tal motivo, es importante verificar si como se encuentra consagrado normativamente la actual selección mediante ternas de los directores regionales y distritales, supera el referido test de razonabilidad.

13.3.10. Para el análisis de la idoneidad y necesidad hay que valorar si el objetivo perseguido con la medida, esto es la selección de los más adecuados para los puestos de directores regionales y distritales del sistema educativo se logra mediante el sistema de ternas presentadas ante el ministro de Educación, y si no puede alcanzarse por un mecanismo más efectivo y proporcional entre los disponibles.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.3.11. Este tribunal constitucional reitera, tal y como fue expuesto respecto del principio de favorabilidad, que si bien el método de concurso garantiza el mérito y la capacidad a la hora de escoger un servidor público de acuerdo a los principios de eficacia, objetividad, igualdad y transparencia, entre otros que rigen la actuación de la Administración Pública, no menos cierto es, que existen puestos de dirección en el Estado que pueden ser designados directamente o mediante procedimientos como la terna que son admitidos constitucionalmente y por medio de los cuales también es posible designar servidores que satisfagan los requisitos de mérito y capacidad que se estipulen necesarios para el puesto de que se trate.

13.3.12. El procedimiento de escogencia mediante terna no constituye un método inconstitucional de por sí para la selección de determinados servidores públicos y resulta más favorable que la escogencia directa porque permite evaluar el más apto entre diversos aspirantes. En esa línea, cabe resaltar que, aunque la Ley núm. 66-97, faculta al ministro de Educación a designar directamente a los directores regionales, en el artículo 1 de la Ordenanza núm. 24-2017, emitida por el Consejo Nacional de Educación, se convoca abiertamente a participar en el proceso competitivo de selección de candidatos para conformar las ternas a ser presentadas al ministro de Educación para ocupar tanto los cargos de directores regionales como distritales. El párrafo del artículo 115 establece que tanto la estructura, como las funciones y la forma de organización de las direcciones educativas distritales quedarán determinadas reglamentariamente por el Consejo Nacional de Educación, el cual, dicho sea de paso, es presidido por el ministro de Educación.

13.3.13. En el caso del sector educativo, es la propia Constitución de manera expresa que advierte en el artículo 63 numeral 4, el *deber* del Estado de velar por *la calidad de la educación general, el cumplimiento de sus fines y la*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

formación moral, intelectual y física del educando, de ahí la importancia para el Ministerio de Educación que estos servidores cumplan las funciones encomendadas y trazadas para el sector y estén comprometidos con dichos fines constitucionales e institucionales.

13.3.14. La potestad discrecional administrativa consiste en la libre apreciación que se deja a la Administración Pública en circunstancias muy limitadas para hacer o no hacer según lo que esta considere pertinente para el interés general. La discrecionalidad bien entendida no da lugar a la arbitrariedad. Es en virtud de ese margen de discrecionalidad que se les permite a los gobernantes la libertad de designar en determinadas posiciones a aquellas personas que gozan de su confianza para la orientación y conducción de los planes institucionales.

13.3.15. En el caso que nos ocupa, la designación mediante ternas de los directores regionales y distritales del sector educativo debe entenderse como un mecanismo idóneo para el cumplimiento de los fines constitucionales descritos, lo que satisface igualmente, los criterios de necesidad y proporcionalidad frente a los demás mecanismos de designación existentes. Pues al tratarse de un puesto de alta jerarquía, para la designación de la persona que vaya a ocupar el mismo se valoran cuestiones no solo de naturaleza técnica y profesional, sino de confiabilidad o compromiso para confiársele la orientación y dirección de los fines institucionales trazados para el sector, motivo por el cual este medio de inconstitucionalidad debe ser rechazado.

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, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Miguel Valera Montero en razón de que no participaron en la deliberación y votación



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Rafael Díaz Filpo, primer sustituto. Consta en acta el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Sámuel, Segundo sustituto, el cual será incorporado 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 INADMISIBLE, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad del veintiocho (28) de mayo de dos mil dieciocho (2018), interpuesta por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, General de Educación, del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997), y la Ordenanza núm. 24-2017, emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), respecto de las violaciones a los principios de legalidad, las garantías mínimas del debido proceso administrativo, principio de seguridad jurídica y el derecho fundamental a la buena Administración, por los motivos expuestos.

SEGUNDO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, General de Educación, del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997), y la Ordenanza núm. 24-2017, emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), respecto de las violaciones a los principios de razonabilidad y de favorabilidad consagrados en los artículos 40 numeral 15 y 74 numeral 4 de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución dominicana y contra la disposición normativa contenida en el artículo 6.h de la Ordenanza núm. 24-2017, respecto de la violación al derecho a la igualdad por haber sido la acción interpuesta de conformidad con las normas que rigen la materia.

TERCERO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad descrita en el ordinal anterior respecto de las violaciones a los principios de razonabilidad y de favorabilidad consagrados en los artículos 40 numeral 15 y 74 numeral 4 de la Constitución dominicana y, en consecuencia, declarar conforme a la Constitución dominicana los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, General de Educación, del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997), y la Ordenanza núm. 24-2017, emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

CUARTO: ACOGER, en cuanto al fondo, la acción y declarar la inconstitucionalidad de la disposición normativa contenida en el artículo 6.h de la Ordenanza núm. 24-2017, por vulnerar el derecho a la igualdad.

QUINTO: 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.

SEXTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Asociación Dominicana de Profesores (ADP), al ministro de Educación en su calidad de presidente del Consejo Nacional de Educación, al Senado de la República Dominicana, a la Cámara de Diputados y a la Procuraduría General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SÉPTIMO: 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; José Alejandro Ayuso, Juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, 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.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
RAFAEL DÍAZ FILPO

En ejercicio de las prerrogativas que nos confiere los artículos 186² de la Constitución y 30³ de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No.137-11⁴, modificada por la Ley No. 145-11⁵, de acuerdo con nuestra posición adoptada durante las votaciones de la presente sentencia y con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la presente sentencia, tenemos a bien señalar los siguientes argumentos que sostienen nuestro voto salvado, conforme a dichas disposiciones que establece lo siguiente: En cuanto al primero: “...*Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán valer sus motivaciones en la decisión adoptada.*” Y en relación al segundo: “...*Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.*”

² **Integración y decisiones.** El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones 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 once (2011)

⁵ De fecha veintinueve (29) de junio de dos mil once (2011)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

A. Consideraciones previas:

Mediante la antes referida acción directa en inconstitucionalidad interpuesta en contra de los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, General de Educación, del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 que Reglamenta el Sistema Competitivo de Selección de Directores Regionales y Distritales, emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) que establece en sus artículos 1 y 6.h), por la Asociación Dominicana de Profesores, cuyas pretensiones es que sean declaradas inconstitucionales por estas ser contraria a la Carta Sustantiva dominicana.

Dichas normativas establecen las siguientes disposiciones:

- Los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, General de Educación, del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997)

***Artículo 109.-** La Dirección Regional de Educación y Cultura es el organismo ejecutivo de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura y dependerá de una Sub-Secretaría. Tendrá un Director que será designado por el Secretario de Estado de Educación y Cultura.*

***Artículo 115.-** El Distrito estará a cargo de una dirección colegiada compuesta por un Director y Directores Adjuntos, los cuales serán seleccionados por el Secretario de Estado de Educación y Cultura de una terna propuesta por la Junta Regional de Educación y Cultura.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

***Párrafo.-** La estructura, las funciones y la forma de organización de las Direcciones Educativas Distritales, quedarán determinadas reglamentariamente por el Consejo Nacional de Educación.*

- Los artículos 1 y 6.h) de la Ordenanza núm. 24-2017 que Reglamenta el Sistema Competitivo de Selección de Directores Regionales y Distritales, emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

***Artículo 1:** El Ministerio de Educación convoca a participar en el proceso competitivo de selección de candidatos para conformar ternas a ser presentadas al ministro de Educación para ocupar las posiciones de directores Regionales y Directores Distritales.*

***PÁRRAFO.** De conformidad con lo establecido en los Arts. 109 y 115 de la Ley General de Educación No. 66-97, el ministro seleccionará las personas que ocuparán las Direcciones Regionales y Distritales.*

***Artículo 6:** Los aspirantes a participar en el proceso competitivo de selección de candidatos a los cargos de directores Regionales o Distritales deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

h) Máximo de 25 años de antigüedad en el servicio público o carrera docente.

La referida accionante, Asociación Dominicana de Profesores alega que dichas normativas violentan los artículos 39 en sus numerales 1), 2), 3), 4) y 5), 40 en su numeral 15), 69 en su numeral 10), 74, 110 y 138 numerales 1) y 2) de la Constitución de la República, cuyas disposiciones establecen los derechos: a la igualdad, a la libertad y seguridad personal, tutela judicial efectiva y debido proceso, principios de reglamentación e interpretación, irretroactividad de la ley y principios de la administración pública, respectivamente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ante las alegadas vulneraciones, la accionante pretende que se declare inconstitucional las ya señaladas normas, en cuanto a que, *varias de las disposiciones del contenido mismo de dicha ordenanza infringen directamente diversas disposiciones constitucionales y legales, que han distorsionado el procedimiento que establece el cuerpo normativo vigente del sector de educación para la designación de los docentes en cuestión y ha vulnerado los derechos fundamentales de los miembros de la Accionante y de los docentes en general.*

Continúa argumentando la Asociación Dominicana de Profesores que, *la Ordenanza 24-2017 que evidencia una violación al principio de legalidad consagrado en los artículos 40.15 y 138 de la Constitución, es en cuanto a la omisión sobre la participación de la organización representante de los docentes (específicamente, de la ADP) en la Comisión Nacional del proceso competitivo de selección de candidatos (...).*

Asimismo, la accionante continua aduciendo que, *queda claro que la Ordenanza 24-2017 transgrede los mandatos constitucionales sobre el debido proceso administrativo, en razón de que no hubo un proceso de consulta previa sobre la misma en la que los docentes que se verían y se vieron afectados por la misma pudieran haber opinado sobre ella en pro de sus derechos y sobre todo porque el procedimiento prestablecido legalmente fue alterado arbitrariamente por la referida ordenanza, por lo que debe ser suprimida del ordenamiento jurídico dominicano. En efecto, al entenderse que el debido proceso administrativo es parte del derecho fundamental a la buena Administración es dable concluir que el contenido de la citada ordenanza también conlleva la vulneración de este último (...).*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En lo que respecta a la alega vulneración del artículo 39 de la Constitución dominicana, en lo que concierne a la referida Ordenanza 24-2017, aduce que: *El literal h) del artículo 6 de la ordenanza 24-2017 establece que podrán postularse para ser designados como directores Regionales o Distritales las personas que tengan máximo de 25 años de antigüedad en el servicio público o carrera docente. Este presupuesto constituye un acto discriminatorio y quebranta lo instituido en el 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”. Esto lo complementamos con lo que se establece en el numeral 3 del mismo artículo constitucional de que: “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 (...)”.* Sin embargo, en la especie, la Administración al dictar la Ordenanza 24-2017 ha hecho todo lo contrario a lo que manda y ordena las precitadas disposiciones constitucionales, impidiendo la participación de docentes con más de 25 años de antigüedad en el servicio sin justificación alguna, constituyéndose esto en una burda discriminación.

II. PRECISIÓN SOBRE EL ALCANCE DE LA MAYORÍA DE LOS VOTOS ADOPTADOS

La mayoría de los Honorables Jueces que componen este Tribunal Constitucional, han concurrido con el voto mayoritario en la dirección que justifica la decisión adoptada en esta sentencia constitucional que ha motivado el presente voto salvado, en cuanto a:

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.3.4. **Este Tribunal procede a realizar el test de razonabilidad**⁶ a los fines de verificar si la Asociación Dominicana de Profesores tiene razón cuando alega que las referidas normas son inconstitucionales o si tienen razón el Ministro de Educación y la Procuraduría General de la República. De los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97, General de Educación, del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) se desprende que el Ministro de Educación designará el director Regional de Educación y Cultura y mediante terna al Director Distrital y Directores Adjuntos. Además, que la estructura, funciones y forma de organización de las Direcciones Educativas Distritales quedarán determinadas reglamentariamente por el Consejo Nacional de Educación. En la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) se reglamentó entonces el Sistema Competitivo de Selección de Directores Regionales y Distritales, (sic)

III. FUNDAMENTO DEL PRESENTE VOTO SALVADO

SOBRE EL NO DESARROLLO DEL TEST DE RAZONABILIDAD CONFORME AL CRITERIO ESTABLECIDO POR ESTE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL MEDIANTE LA SENTENCIA TC/0044/12

A. Con el más absoluto respeto a la posición adoptada con mayoría de esta decisión, nos permitimos exponer las razones por las que, mantenemos nuestro punto de vista sostenido en relación a lo externado en el antes referido punto 13.3.4. de esta sentencia constitucional que ha motivado el presente voto salvado, en cuanto a que indica que se va a proceder a desarrollar el test de razonabilidad, sin realizar la consignación de los presupuestos requeridos y

⁶ Negrita y subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

verificar su satisfacción o no de su cumplimiento, ni referirse a la sentencia mediante el cual este tribunal adoptó dicho precedente.

B. En torno al test de proporcionalidad, mediante la Sentencia TC/0044/12, de fecha veintiún (21) del mes de septiembre del año dos mil doce (2012) fija el siguiente precedente:

9.2.2. Para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la ley cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. En ese sentido, el instrumento convencionalmente más aceptado es el test de razonabilidad desarrollado por la jurisprudencia colombiana: “El test de razonabilidad sigue precisos pasos que le imprimen objetividad al análisis de constitucionalidad. Las jurisprudencias nacional, comparada e internacional desarrollan generalmente el test en tres pasos: 1. El análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin. Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un test estricto, intermedio o leve⁷ (...)El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis

⁷ Subrayado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la razonabilidad (...) De ahí que 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), sean criterios elementales para determinar si la afectación de la igualdad, u otro derecho fundamental, es razonable y, por lo tanto, constitucional o arbitraria” (Sent. C-673/01 de fecha 28 de junio del 2001; Corte Constitucional de Colombia).

C. Conforme a la lectura del desarrollo del fondo de la sentencia constitucional que ha motivado el presente voto salvado, específicamente en lo que respecta a la alegada vulneración del principio de razonabilidad configurado en la Constitución de la República en su artículo 40.15⁸, únicamente limitándose a expresar que: (...) *Por tal motivo, es importante verificar si como se encuentra consagrado normativamente la actual selección mediante ternas de los Directores Regionales y Distritales, supera el referido test de razonabilidad*⁹.

D. A partir de la reforma constitucional del 2010, el objeto del control concentrado de constitucionalidad no se circunscribe a la conformidad de las leyes con la Carta Magna, ya que el mismo se ha ampliado para proteger y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales.

E. En este orden somos de criterio, de acuerdo al conflicto que ahora ocupa nuestra atención, que ante la consignación en desarrollo del fondo del

⁸ **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; (...)

⁹ Parte in fine del punto 13.3.9



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sometimiento de un caso por ante esta alta corte, al momento de consignar en el mismo el desarrollo de algún precedente adoptado por este tribunal, es de riguroso cumplimiento procesal consignar y desarrollar el mismo conforme a la sentencia constitucional que lo ha establecido, tal como es el caso de la especie, test de razonabilidad.

F. Consideramos oportuno señalar que, la Carta Magna dominicana reconoce

en su artículo 7¹⁰ a la República Dominicana como un Estado social y democrático de derecho, así como en el artículo 8 sobre que, la función esencial del Estado es la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad dentro de un marco de libertad individual y justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

G. Asimismo, el artículo 6 de la Constitución de la República establece la supremacía de la Constitución, el cual dispone 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.*

H. Así como, lo establecido en el artículo 8 de la Ley Sustantiva, en cuanto a la protección efectiva de los derechos de las personas por parte del Estado, tal como lo dispone:

¹⁰ **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. 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.

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.*

I. En tal sentido, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0071/13¹¹, fijo el criterio siguiente:

p) La exposición de motivos de la Ley Orgánica No. 137-11, dispone 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.

J. En este orden, 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 vinculantes¹² para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*

¹¹ De fecha siete (7) de mayo de dos mil trece (2013)

¹² Negrita y subrayado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

K. 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 vinculantes¹³ 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 admisión¹⁴.

L. 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*¹⁵ para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. (...)”

M. Ante las disposiciones de tales normas, 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 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

¹³ Negrita y subrayado nuestro

¹⁴ Negrita y subrayado nuestro

¹⁵ Negrita y subrayado nuestro



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un vacío legislativo o una laguna de las leyes, y así dando una respuesta a partir de la interpretación constitucional.

N. En tal sentido, de forma sucinta, el precedente vinculante constitucional 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.

O. En consecuencia, indefectiblemente, era una obligación procesal de que al momento de sustentar una decisión se debe rigurosamente tomar los precedentes que estén acorde con la materia en cuestión, sin que haya lugar a dudas de que el precedente que corresponde al caso en estudio, a fin de que con ello, finalmente se pueda asegurar que la fundamentación del fallo dado cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad que va dirigida la actividad jurisdiccional, tal como lo dispone el literal G.e) del punto 9 de la ya señalada sentencia TC/0009/13.

P. Por lo tanto, conforme con lo desarrollado precedentemente y a nuestro criterio presentado, ha quedado claramente motivado, el hecho del presente voto salvado, en cuanto a que, es de obligación procesal adoptar siempre los precedentes que sean correlacionado al conflicto en cuestión y realizar su correcto desarrollo, debiendo de asegurarse que la sentencia constitucional consignada corresponda, sin realizar variación alguna que pueda acarrear dudas, confusión al lector ni mucho menos no pueda legitimar la decisión al adoptar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencia ajenas al conflicto en cuestión y así con ello, las motivaciones resulten expresas, claras y completas¹⁶.

IV. POSIBLE SOLUCIÓN PROCESAL

En atención a las consideraciones antes expuestas, entendemos y manteniendo nuestro constante criterio de desacuerdo en torno a la no adopción de precedentes fijados por el Tribunal Constitucional y su respectivo desarrollo. A fin de evidenciar en el caso en concreto en cuestión la satisfacción o no de su cumplimiento, en específico test de razonabilidad, tal como lo fijara la Sentencia TC/0044/12, y por consiguiente, sin hacer limitaciones de dicho precedente y así con ello cumplir con lo establecido por la Carta Sustantiva de la República y la ley que rige la materia No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales y por ende legitimar las actuaciones al dictar una sentencia cuya decisión se encuentra debidamente motivada, de forma tal que no genere confusión alguna al lector común, exponiendo los precedentes correctos que han fijados los criterios señalados en la sentencia constitucional.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer sustituto

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

¹⁶ Criterio este fijado por el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia TC/0009/13, de fecha once (11) de febrero de dos mil trece (2013)

Expediente núm. TC-01-2018-0022, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) contra los artículos 109 y 115 de la Ley núm. 66-97 General de Educación del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997) y la Ordenanza núm. 24-2017 emitida por el Consejo Nacional de Educación el veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).