



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0370/16

Referencia: Expediente núm. TC-02-2016-0001, relativo al control preventivo de constitucionalidad del “Acuerdo entre el gobierno de la República Dominicana y el Consejo Federal Suizo sobre la exención mutua de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales, especiales o de servicio”, suscrito el catorce (14) de enero de dos mil dieciséis (2016).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los cinco (5) días del mes de agosto del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.2 de la Constitución, y 9 y 55 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-02-2016-0001, relativo al control preventivo de constitucionalidad del “Acuerdo entre el gobierno de la República Dominicana y el Consejo Federal Suizo sobre la exención mutua de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales, especiales o de servicio”, suscrito el catorce (14) de enero de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) El “Acuerdo entre el gobierno de la República Dominicana y el Consejo Federal Suizo sobre la exención mutua de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales, especiales o de servicio” fue suscrito el catorce (14) de enero de dos mil dieciséis (2016) en la ciudad de Berna, Suiza. El mismo entrará en vigencia treinta (30) días después de la recepción de la última notificación escrita, mediante la cual las partes contratantes se comuniquen entre sí el cumplimiento de los procedimientos internos correspondientes.
- b) El presidente de la República, en cumplimiento de las disposiciones de los artículos 128, numeral 1, literal d), y 185 numeral 2 de la Constitución de la República, sometió, mediante el Oficio núm. 005698, del tres (3) de marzo de dos mil dieciséis (2016), a control preventivo de constitucionalidad ante este tribunal constitucional, el “Acuerdo entre el gobierno de la República Dominicana y el Consejo Federal Suizo sobre la exención mutua de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales, especiales o de servicio”, suscrito el catorce (14) de enero de dos mil dieciséis (2016), a los fines de garantizar la supremacía de la Constitución.

1. Objetivo del tratado

El tratado tiene como objetivo facilitar los viajes entre República Dominicana y Suiza para los titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales, especiales o de servicios.

2. Aspectos generales del tratado

Conforme a las disposiciones del artículo 1 del indicado acuerdo, los nacionales de cualquiera de los Estados que posean un pasaporte nacional, oficial, especial o de servicio válido, que sean miembros de una misión diplomática, oficina consular o de una misión permanente de su respectivo Estado ante una organización con la que se haya concluido un acuerdo de sede podrán entrar en el territorio de otro Estado y



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permanecer allí durante la duración de sus funciones sin visados. El Estado que envía deberá notificar al Estado receptor con antelación, a través de los canales diplomáticos, sobre el destino y la función de las personas antes mencionadas.

Los familiares de las personas mencionadas anteriormente y que sean nacionales del Estado que envía, titulares de un pasaporte nacional diplomático, oficial, especial o de servicio, válido, se beneficiarán de las mismas facilidades, en la medida que habiten en el mismo hogar y sean reconocidos por el Estado receptor como miembros de la familia facultados a permanecer con la persona indicada en el párrafo 1 del artículo uno del acuerdo objeto del presente control preventivo.

El numeral 3, del artículo 1 del acuerdo establece: “Una vez entren en el territorio del Estado receptor y después de haber recibido un permiso de residencia, los familiares de las personas mencionadas en el apartado 1, en posesión de un pasaporte nacional válido pueden entrar en el territorio del Estado receptor sin visado, por la duración de la validez del permiso de residencia que se les haya concedido”.

El artículo 2 del acuerdo entre el gobierno de la República Dominicana y el Consejo Federal Suizo sobre la exención mutua de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales, especiales o de servicio establece lo relativo a otras razones para viajar, diferentes a las que establece el artículo 1, prescribiendo que los nacionales de cualquiera de los Estados que posean un pasaporte nacional, diplomático, oficial, especial o de servicio válido, que no se encuentren contemplados en el párrafo 1, del artículo 1, podrán entrar y permanecer por un período no superior a noventa (90) días en un período de ciento ochenta (180) días o salir del territorio del otro Estado sin visa, siempre que no se incorpore a algún empleo en el otro Estado, ya sea por cuenta propia o de otro tipo.

El artículo 3 del acuerdo prescribe lo relativo al cumplimiento de la legislación interna de los Estados por parte de los nacionales de cualquiera de los Estados, así



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como lo concerniente a los criterios de validez que deben reunir los pasaportes de conformidad con la legislación del Estado receptor.

De conformidad con el artículo 4 del acuerdo suscrito el catorce (14) de enero de dos mil dieciséis (2016), las autoridades competentes de los Estados contratantes se reservan el derecho de negar la entrada o permanencia en el territorio de su Estado a los nacionales del otro Estado, por razones de protección de la seguridad del Estado, el orden público, la salud pública u otros motivos graves.

A la luz del artículo 5 del referido acuerdo, las partes se comprometen a intercambiar por vía diplomática, ejemplares personalizados de los respectivos pasaportes.

De igual manera, el artículo 6 establece lo relativo a la resolución de disputas, las cuales se realizarán por las consultas mutuas por vías diplomáticas.

En el artículo 7 del acuerdo objeto de control preventivo se prescribe que las modificaciones al mismo deberán ser acordadas entre las partes contratantes por la vía diplomática, las cuales entrarán en vigor a los treinta (30) días después de la fecha de recepción de la última notificación mediante la cual las partes contratantes se informen mutuamente sobre el cumplimiento de los procedimientos internos correspondientes.

De conformidad con el artículo 8, el acuerdo contempla una cláusula de no afectación de las demás obligaciones de las partes contratantes derivadas de acuerdos internacionales.

El artículo 9 establece que el acuerdo se contempla por un tiempo indefinido y que entrará en vigencia treinta (30) días después de la recepción de la última notificación escrita, mediante la cual las partes contratantes se comuniquen entre sí el cumplimiento de los procedimientos internos correspondientes.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El artículo 10 dispone sobre la reserva de derecho que hacen las partes de suspender las disposiciones del acuerdo, en todo o en parte, por razones de protección de la seguridad del Estado, el orden público, la salud pública u otros motivos graves; de igual manera contempla el procedimiento de suspensión.

El artículo 11 del acuerdo dispone del procedimiento para su terminación, así como su validez.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Competencia

En virtud de las disposiciones de los artículos 6 y 185, numeral 2, de la Constitución de la República, y 9, 55 y 56 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el Tribunal Constitucional es el órgano competente para ejercer el control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales. En consecuencia, procede a examinar el convenio de referencia.

4. Control de constitucionalidad

El control preventivo de constitucionalidad es el mecanismo habilitado por la Constitución para hacer efectivo el principio de supremacía constitucional, en virtud del cual todas las personas y órganos que ejerzan potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado, proclamando de esa manera la nulidad de todo acto contrario a la Constitución.

Este control se ejerce *a posteriori* mediante acciones directas de inconstitucionalidad contra toda ley, decreto, acto, resolución y ordenanza contrario a la Constitución;



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

también a través del control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo.

Por mandato de la referida ley que rige los procedimientos constitucionales, el Tribunal Constitucional decidirá sobre la constitucionalidad o no de los tratados internacionales, debiendo especificar si considera inconstitucional el Tratado, en cuáles aspectos recae la inconstitucionalidad y las razones en las que fundamenta la decisión.

5. Recepción del derecho internacional

El control preventivo implica someter las cláusulas que integran un acuerdo internacional a un riguroso examen de constitucionalidad con la Carta Fundamental para evitar contradicción del ordenamiento constitucional con los tratados internacionales en tanto constituyen fuente del derecho interno, para que el Estado no se haga compromisario de obligaciones y deberes en el ámbito internacional contrarios a la Constitución.

El mecanismo diseñado por el constituyente para el ingreso del derecho internacional constituye una de las fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, al reconocer y aplicar las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado.

El Estado dominicano, como miembro de la comunidad internacional que busca promover el desarrollo común de las naciones, actúa apegado a las normas del derecho internacional, en la defensa de los intereses nacionales, abierta a la cooperación e integración mediante la negociación y concertación de tratados en áreas definidas como estratégicas en sus relaciones con la comunidad internacional.

La Constitución dominicana, en procura del fortalecimiento de las relaciones internacionales, establece que en igualdad de condiciones con otros Estados,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República Dominicana acepta el ordenamiento jurídico internacional que garantice el respeto de los derechos fundamentales, la paz, la justicia y el desarrollo político, social, económico y cultural de las naciones; se compromete a actuar en el plano internacional, regional y nacional de modo compatible con los intereses nacionales, la convivencia pacífica entre los pueblos y los deberes de solidaridad con todas las naciones.

Reconocer y aplicar las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado tiene una implicación que trasciende el ámbito interno. Es que en virtud de los principios del derecho internacional, el cumplimiento de las obligaciones nacidas de los tratados internacionales debe llevarse a cabo de buena fe (*pacta sunt servanda*), es decir, sin que se puedan invocar normas del derecho interno para incumplir con la responsabilidad internacional asumida en la convención. Desde esta óptica se plantea la necesidad que su contenido esté acorde con los principios y valores de la Constitución, que es la norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado.¹

Es preciso recordar que esta posición fue expuesta por este tribunal en la Sentencia TC/0037/12, párrafo 2.4.3, en la que sostuvo:

Estos argumentos de la doctrina justifican una postura coherente de los órganos públicos al momento de suscribir un tratado que va a implicar deberes y obligaciones para el Estado, pues ellos no pueden entrar en contradicción con la Constitución que es la norma habilitante que faculta a la autoridad que suscribe el tratado. De ahí que el control preventivo emerge

¹ Se trata del reconocimiento universal de los principios del “libre consentimiento”, “buena fe” y de la norma “pacta sunt servanda”. Etimológicamente esta última significa que los tratados deben ser cumplidos; a ella se hace alusión desde el Preámbulo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y está plasmada en el artículo 26 de la Convención.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como un mecanismo de gran utilidad para garantizar la supremacía constitucional.

6. Aspectos del control de constitucionalidad

6.1. A los fines de ejercer el control preventivo de constitucionalidad sobre el “Acuerdo entre el gobierno de la República Dominicana y el Consejo Federal Suizo sobre la exención mutua de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales, especiales o de servicio”, suscrito el catorce (14) de enero de dos mil dieciséis (2016), sin dejar de cumplir con su rol de practicar una revisión integral, el Tribunal entiende pertinente centrar su atención en aquellos aspectos que están vinculados directamente con su contenido y que ameritan ser confrontados con los valores y principios de la Constitución, tales como: a) la libertad de tránsito de los nacionales de las parte contratantes; b) el principio de soberanía y el principio de no intervención; y c) el sometimiento al ordenamiento jurídico interno.

6.2. Libertad de tránsito

6.2.1. En el referido acuerdo, las partes han convenido que sus nacionales, titulares de pasaportes nacional diplomático, oficiales, especiales o de servicios válidos que sean miembros de una misión diplomática, oficina consular o de una misión permanente, puedan ingresar al territorio de la otra parte y permanecer durante la duración de sus funciones sin visado.

6.2.2. De acuerdo con las disposiciones del artículo 46 de la Constitución, toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales.

6.2.3. Al respecto, este tribunal constitucional, en su Sentencia TC/0126/15, dictada el diez (10) de junio de dos mil quince (2015), estableció:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El derecho a la libertad de tránsito constituye una de las libertades fundamentales y una condición que resulta indispensable para el desarrollo de las personas. Puede ser ejercido desde distintas dimensiones, como es el derecho a transitar libremente, ya sea dentro de su país, como dentro del país donde se encuentra como visitante. En éste último caso –y, como no, también en el primero, la ley regula este derecho, por lo que no se trata de un derecho absoluto; no obstante, al momento de ser regulado, no debe anularse su núcleo esencial, pues ello conllevaría a una violación a ese derecho. Implica además la posibilidad de entrar y salir de un país cualquiera libremente, y se encuentra consagrado no sólo en nuestra Constitución sino además, en el marco internacional, lo encontramos en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en el artículo 12 del pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

6.2.4. El acuerdo suscrito entre República Dominicana y Suiza tiene como finalidad garantizar el libre tránsito entre los ciudadanos de ambos Estados cuando sea beneficiarios de los pasaportes antes descritos, eliminando así trámites burocráticos para la obtención de visados. De esta manera, los Estados fomentan la integración recíproca, lo que, a su vez, contribuye a armonizar las del Estado dominicano con la comunidad internacional.

6.2.5. Resulta, entonces, que el referido acuerdo constituye un instrumento apto para desarrollar el objetivo de regular de una manera igualitaria, soberana y democrática el tránsito de personas, titulares de los referidos pasaportes.

6.3. Principio de soberanía y principio de no intervención

6.3.1. Conviene señalar que, a la luz del artículo 3 de la Constitución dominicana, la soberanía de la nación, como Estado libre e independiente de todo poder extranjero, es inviolable, por lo que ninguno de los poderes públicos puede realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en los asuntos internos o externos de República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran; constituyendo el principio de la no intervención una norma invariable de la política internacional dominicana.

6.3.2. Del análisis del presente acuerdo, este tribunal constitucional ha podido constatar que el mismo consagra normas que tienen como finalidad respetar la soberanía de los Estados suscribientes del mismo, y su capacidad de dictar su propia normativa interna, respetando el marco constitucional.

6.3.3. Entre sus disposiciones tendentes a garantizar la soberanía, el referido acuerdo establece las reservas en virtud de las cuales las partes pueden negar la entrada o permanencia de los ciudadanos antes señalados en su territorio, así como suspender el acuerdo temporalmente, ya sea de manera parcial o completa, por razones de la seguridad del Estado, el orden público, la salud pública u otros motivos graves.

6.4. Sometimiento a ordenamiento jurídico interno

6.4.1. El artículo 220 de la Carta Sustantiva consagra el principio de sujeción al ordenamiento jurídico, en virtud del cual

[e]n todo contrato del Estado y de las personas de Derecho Público con personas físicas o jurídicas extranjeras domiciliadas en el país, debe constar el sometimiento de éstas a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República. Sin embargo, el Estado y las demás personas de Derecho Público pueden someter las controversias derivadas de la relación contractual a jurisdicciones constituidas en virtud de tratados internacionales vigentes. Pueden también someterlas a arbitraje nacional e internacional, de conformidad con la ley.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.4.2. En tal sentido, el acuerdo se ciñe al texto sustantivo, ya que de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 3, los nacionales de los Estados contratantes deberán cumplir con las disposiciones normativas de entrada y estancia y la legislación nacional vigente durante su permanencia en el otro Estado. De igual forma, contempla que los pasaportes objetos del acuerdo, deberá cumplir con los criterios de validez, previstos en la legislación del Estado receptor.

6.4.3. Otra de las manifestaciones que ratifica el principio de sujeción al ordenamiento jurídico interno, la encontramos en el artículo 2 del referido acuerdo, que establece que la exención de visado prevista no concede a los ciudadanos antes indicados el derecho a trabajar por más de noventa (90) días, pues para ello están obligados a obtener una visa, con lo que se obliga a los ciudadanos de ambos Estados a regularizar su situación migratoria conforme a la normativa interna de cada parte, lo cual, además, resulta coherente con el principio de soberanía.

6.5. Constitucionalidad del acuerdo

6.5.1. Este tribunal recuerda que el artículo 26 de la Constitución dominicana se pronuncia sobre las relaciones internacionales del Estado dominicano como miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional.

6.5.2. En virtud de lo anterior, el constituyente ha reconocido que las relaciones internacionales de República Dominicana se fundamentan y rigen por la afirmación y promoción de sus valores e intereses nacionales, el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional. Así, en igualdad de condiciones con otros Estado, nuestro país acepta un ordenamiento jurídico internacional que garantice el respeto de los derechos fundamentales, la paz, la justicia y el desarrollo político, social, económico y cultural de las naciones, y se compromete a actuar, en el plano internacional, regional y nacional, de modo compatible con los intereses nacionales, la convivencia pacífica entre los pueblos y los deberes de solidaridad con todas las naciones, lo cual



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es posible también mediante la suscripción de tratados internacionales para promover el desarrollo común, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes.

6.5.3. Ninguna de las disposiciones del referido acuerdo vulnera las disposiciones de la Constitución, sino que, por el contrario, se inclina hacer posible el cumplimiento de los compromisos del Estado dominicano, a la luz de las previsiones del Preámbulo de la Constitución, que consagran los principios de soberanía, libertad, solidaridad, convivencia fraterna, paz y progreso.

6.5.4. Tal y como se ha analizado, el presente acuerdo se ha suscrito sobre la base de los principios de soberanía, con sujeción a sus ordenamientos jurídicos internos, a sus obligaciones internacionales y a lo previsto en el mismo.

6.5.5. Como consecuencia del examen de control preventivo, el Tribunal determina que el “Acuerdo entre el gobierno de la República Dominicana y el Consejo Federal Suizo sobre la exención mutua de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales, especiales o de servicio”, suscrito el catorce (14) de enero de dos mil dieciséis (2016), no contradice las normas y preceptos establecidos en nuestra Constitución.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; y Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley.

Por las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR conforme con la Constitución de la República Dominicana el “Acuerdo entre el gobierno de la República Dominicana y el Consejo Federal Suizo sobre la exención mutua de visas para titulares de pasaportes diplomáticos, oficiales, especiales o de servicio”, suscrito el catorce (14) de enero de dos mil dieciséis (2016).

SEGUNDO: ORDENAR la comunicación de la presente decisión al presidente de la República para los fines contemplados en el artículo 128, numeral 1, literal d), de la Constitución.

TERCERO: DISPONER la publicación de la presente sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario