



AVISO LEGAL

Capítulo del libro:	La protección de las personas que pertenecen a grupos vulnerabilizados: especial referencia al ordenamiento jurídico dominicano
Autor del capítulo:	Acosta de los Santos, Hermógenes
Forma parte del libro:	<i>Derechos humanos y grupos vulnerables en Centroamérica y el Caribe. Tomo II</i>
Autores del libro:	Armijo, Gilbert; Díaz-Tendero, Aída; Pereira Pérez, Joanna; Molina Rodríguez, Cintya Berenice; Paniagua Meléndez, Sofía Guadalupe; Romero Arias, Brenda Raquel; Valdés Díaz, Caridad del Carmen; Pérez Gallardo, Leonardo B.; Aguiluz Soto, Marcia; Eguren, Luis Enrique; Acosta de los Santos, Hermógenes; Sánchez, Mario, Osorio Mercado, Hloreley; Cortez, Arnin; Cuéllar Cuéllar, Paula; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo
Colaboradores del libro:	Díaz-Tendero Bollain, Aída (editor); Brutus H., Marie-Nicole (diseño de portada)
ISBN del libro:	978-607-30-4381-6 Trabajo realizado con el apoyo del Programa UNAM-PAPIIT-IA300117
Forma sugerida de citar:	Acosta, H. (2021). La protección de las personas que pertenecen a grupos vulnerabilizados: especial referencia al ordenamiento jurídico dominicano. En A. Díaz-Tendero (ed.), <i>Derechos humanos y grupos vulnerables en Centroamérica y el Caribe. Tomo II</i> (pp. 313-343). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe. https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.
<https://cialc.unam.mx>
Correo electrónico: cialc-sibiunam@dgb.unam.mx

Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este contenido en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional).
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



Usted es libre de:

- › Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- › Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- › Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- › No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- › Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra,
deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

9. LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN A GRUPOS VULNERABILIZADOS: ESPECIAL REFERENCIA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO DOMINICANO*

Hermógenes Acosta de los Santos

I. INTRODUCCIÓN

La evolución histórica de los derechos fundamentales presenta, según Gregorio Peces-Barba Martínez,¹ cuatro dimensiones: la positivación, la generalización, la internacionalización y la especificación. La primera dimensión es una toma de conciencia de que la eficacia de los derechos naturales requiere que pasen a formar parte del derecho positivo. En cambio, el proceso de generalización implicó que la titularidad y el ejercicio de estos derechos

* En este trabajo utilizaremos el concepto “vulnerabilizado” en lugar de “vulnerable”, en el entendido de que las personas no nacen vulnerables, sino que las estructuras de orden económico, político, jurídico, social y cultural las convierten en vulnerables.

¹ Gregorio Peces-Barba Martínez, *La historia de los derechos fundamentales: un proyecto comprensible*, Madrid, Dykinson, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, 1998, t. I, pp. 2-3.

pertenecieran a todas las personas. Esto resolvió la contradicción que suponía el hecho de que en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se consagrara que los hombres nacían libres e iguales y que, sin embargo, en la realidad existía una sociedad dividida en clases, en la que sólo la burguesía detentaba el poder político y el disfrutaba de los derechos fundamentales.

La tercera dimensión constituye un proceso que procura la protección de los derechos fundamentales cuando los mecanismos de protección internos no funcionen adecuadamente. Por su parte, la última dimensión de la evolución de los derechos fundamentales es el resultado del reconocimiento de sectores o grupos sociales que, por encontrarse en una situación de vulnerabilidad, requieren de una protección reforzada y particular.

Originalmente, se consideró entre estos grupos a los niños, mujeres, ancianos (hoy con un nombre más digno: personas de la tercera edad o adultos mayores), usuarios y consumidores. Sin embargo, actualmente también se toman en cuenta a las personas que pertenecen al grupo LGBTI,² a las que padecen de SIDA y a las personas con discapacidad.

Esta última dimensión de la evolución de los derechos fundamentales ha sido incorporada en tratados internacionales, así como en las constituciones de finales del siglo pasado y de las dos primeras décadas de este siglo. En este orden, en varios textos de nuestra Constitución se consagran principios determinantes para la protección de los grupos vulnerabilizados; mientras que algunas leyes han sido dictadas para evitar que éstos sean discriminados y excluidos.

En la primera parte de este trabajo examinaremos los textos constitucionales y legales en los cuales se refleja la dimensión de

² La sigla LGBTI sustituyó, en los años noventa, al término tradicional “homosexual”, que hacía referencia a las personas que les atraían otras personas del mismo sexo. Con la sigla LGBTI, se identifica a las lesbianas, los gays, los bisexuales, los transexuales y a los intersexuales.

la especificación de los derechos fundamentales. En una segunda parte, analizaremos algunos estudios relativos a la realidad que viven los grupos vulnerabilizados en la República Dominicana.

II. MARCO JURÍDICO DE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN A GRUPOS VULNERABILIZADOS

A continuación analizaremos los textos constitucionales que de manera directa o indirecta prevén cierta protección a los grupos vulnerabilizados. Igualmente, examinaremos las leyes especiales sobre la materia.

1. Los fundamentos del Estado dominicano: la dignidad humana, la igualdad, la proscripción de la discriminación y los derechos fundamentales

1. En la Constitución dominicana vigente se incorporan los principios y valores previstos en tratados de alcance universal y regional. En este orden, es preciso destacar que el constituyente dominicano optó por un Estado social y democrático de derecho, tal y como de manera expresa se consagra en el artículo 7 de la referida Constitución.³ Este Estado social y democrático de derecho se

³ En el artículo 7 de la Constitución dominicana se establece que: “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”. Nos parece importante precisar que el surgimiento y consolidación del Estado democrático supuso un proceso que tuvo tres fases: la primera fase se caracterizó por condicionar la intervención del poder político en lo relativo a la propiedad y la libertad a la existencia de una ley. La segunda se caracterizó por la limitación, primero, de la inmunidad de la administración pública y la posterior eliminación

fundamenta, según se dispone en el indicado texto, “en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular”.

2. El principio de la dignidad humana aparece consagrado también en el artículo 5 de nuestra Constitución y, con mayor precisión y amplitud, en el artículo 38, texto constitucional en el cual se afirma que “El Estado se fundamenta en el respecto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos”. La consagración, de manera tan precisa y contundente, del principio de la dignidad humana sienta las bases para la convivencia pacífica, armónica y civilizada de la sociedad dominicana.

3. En un Estado fundado en la dignidad humana, como el dominicano, los privilegios, las discriminaciones y cualquier comportamiento de los poderes públicos o de los particulares que no tenga la persona como centro constituye una violación constitucional. En este sentido, el reconocimiento de la dignidad humana supone un gran compromiso de los poderes públicos y de los particulares

de ésta. En esta fase nace la jurisdicción contenciosa administrativa. En la tercera fase, el poder político se democratiza y prevalece la soberanía popular. Este Estado democrático es relativamente reciente en la historia europea, puesto que es una consecuencia de la Revolución Rusa de 1917 y se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial. Este proceso de democratización generó las condiciones para que el Estado de derecho no fuera sólo democrático, sino también social, es decir, un Estado que debe dar respuesta a las demandas de todos los sectores de la sociedad y no exclusivamente a las de una parte de la misma. La fórmula Estado social y democrático de derecho inicia con el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial. En igual sentido, aparece consagrado en la Ley Fundamental de Bonn, artículos 20.1 y 28 (véase Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán*, 12a ed., Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 145-151).

con toda la población y particularmente con los grupos vulnerabilizados.

4. Si la dignidad humana se constituye en el fundamento esencial del Estado dominicano, entonces todas las personas deben tratarse en igualdad de condiciones. Es por ello que en el artículo 39 de la Constitución se establece:

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.

5. Igualmente, el reconocimiento del principio de igualdad tiene varias consecuencias, una de ellas es la prohibición de todo tipo de discriminación y de privilegios, admitiéndose sólo aquellas diferencias que tengan su causa en los talentos y las virtudes.⁴ Por otra parte, el Estado se obliga, con la finalidad de que la igualdad no sea sólo formal, a “promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva”.⁵ En esta misma línea de pensamiento se compromete a adoptar las medidas pertinentes “para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión”.⁶

6. Desde las declaraciones americanas y francesa, relativas a los derechos fundamentales, se viene proclamando que todos los hombres nacen iguales, por lo que se ha repudiado la discriminación, pero al mismo tiempo se mantuvieron estructuras e institu-

⁴ Artículo 39 de la Constitución de la República.

⁵ Artículo 39 de la Constitución de la República.

⁶ Artículo 39 de la Constitución de la República.

ciones liberales oligárquicas y antidemocráticas que impedían que la igualdad fuera real y efectiva. Para que el principio de igualdad surta sus efectos en la sociedad, el Estado debe trabajar en la eliminación de las barreras culturales, políticas y sociales que impiden el desarrollo pleno de las personas que pertenecen a grupos vulnerabilizados.

7. En este sentido, resulta de gran relevancia el hecho de que el constituyente dominicano haya proclamado, de manera precisa, la igualdad real entre hombres y mujeres, al establecer la necesidad de que el Estado garantice “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”.⁷ No menos relevante es el hecho de que esta cuestión haya sido objeto de un desarrollo legislativo, como tendremos oportunidad de ver más adelante.

8. Otro de los fundamentos del Estado dominicano son los derechos fundamentales.⁸ Sin embargo, a pesar de que los poderes públicos asumen la responsabilidad de proteger los mismos, es de conocimiento general que el poder, de cualquier naturaleza, es proclive a incurrir en abusos y arbitrariedades, realidad que hace necesario consagrar mecanismos de orden preventivo y de orden reparador.

9. En el ordenamiento jurídico dominicano se prevén garantías normativas e institucionales; así como garantías jurisdiccionales. A las primeras de las garantías corresponde la reserva de ley orgánica para regular los derechos fundamentales y el procedimiento especial de reforma constitucional, cuando la misma concierna a textos que consagren derechos fundamentales. Igualmente, forman parte

⁷ Artículo 39 de la Constitución de la República.

⁸ Artículo 7 de la Constitución de la República.

de esta modalidad de garantía las reglas de interpretación de los derechos fundamentales.⁹

10. La regulación de los derechos fundamentales requiere una ley orgánica, condicionante que tiene como finalidad evitar la desnaturalización de dichos derechos, en la medida que la aprobación de este tipo de leyes necesita de una votación agravada, lo cual supone la participación de las distintas fuerzas políticas que inciden en el Poder Legislativo.¹⁰

11. En lo que concierne a la reforma de textos constitucionales que consagran derechos fundamentales, una vez que la Asamblea Nacional Revisora cumple su función, el texto reformado debe ser sometido a un referendo aprobatorio.¹¹ Por último, en la interpretación de los referidos textos constitucionales se aplica el principio de favorabilidad, es decir, que deben interpretarse en la forma que sea más favorable a la persona que reclama la titularidad del derecho de que se trate.¹²

12. Las segundas modalidades de garantías conciernen a las institucionales, las cuales se clasifican en generales y específicas. Las garantías institucionales generales hacen referencia a aquellas instituciones estatales que disponen de mecanismos que les dan la oportunidad de incidir en la salvaguarda y protección de los dere-

⁹ Para ampliar este tema, véase Hermógenes Acosta de los Santos, “Los derechos económicos, sociales y culturales: positivización y protección judicial. Especial referencia al sistema de justicia constitucional de la República Dominicana”, *Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional*, año 2, núm. 2, Santo Domingo, República Dominicana, 2017, pp. 34-50.

¹⁰ Según el artículo 74.2 de la Constitución “Solo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido y el principio de razonabilidad”. Mientras que, según el artículo 112 de la misma Constitución, los derechos fundamentales sólo pueden regularse mediante ley orgánica, la cual requiere para su aprobación o modificación: “el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras”.

¹¹ Artículo 274 de la Constitución.

¹² Artículo 74.4 de la Constitución.

chos fundamentales. Así, por ejemplo, el Congreso Nacional tiene facultad para autorizar al presidente de la República a declarar los estados de excepción,¹³ igualmente, corresponde a este órgano constitucional levantar el estado de excepción después de haber cesado la causa que dieron lugar al mismo, si no lo hiciera el presidente de la República.¹⁴

13. Esta competencia del Congreso Nacional está directamente vinculada con la protección y la salvaguarda de los derechos fundamentales, toda vez que la declaratoria de un estado de excepción supone la suspensión provisional de algunos de estos derechos,¹⁵ razón por la cual este tipo de medida sólo debe tomarse en casos muy excepcionales. En este sentido, corresponde al Congreso Nacional establecer con el debido rigor, antes de dar la autorización, la razón que realmente justifica la declaratoria de uno de los estados de excepción. Por otra parte, después de la entrada en vigencia del estado de excepción, se hace necesaria una vigilancia extrema para que los derechos y las garantías fundamentales no se afecten más allá de lo estrictamente necesario.

14. La otra garantía institucional general es la iniciativa legislativa popular;¹⁶ a través de esta figura jurídica, grupos de ciudadanos, equivalentes al 2% de los inscritos en el registro electoral, tienen el derecho de presentar proyectos de leyes, tanto en materia de derechos fundamentales, como en cualquier otra materia. Es oportuno destacar que hasta la fecha no existe una ley de desarrollo en la cual se establezca el procedimiento a seguir a estos fines.

15. La garantía institucional específica la constituye el Defensor del Pueblo, órgano constitucional cuya función esencial es la

¹³ Artículos 93.e y 262 de la Constitución de la República.

¹⁴ Artículos 266.7 de la Constitución de la República.

¹⁵ Artículo 266.6 de la Constitución de la República.

¹⁶ Artículo 97 de la Constitución de la República.

salvaguarda de los derechos fundamentales. Cabe destacar que el Defensor del Pueblo está legitimado para accionar en amparo.¹⁷

16. En lo que concierne a las garantías jurisdiccionales, tenemos, por una parte, las generales, cuya función protectora no concierne sólo a los derechos fundamentales y, por otra parte, las específicas, las cuales se prevén para la salvaguarda de dichos derechos en particular. A las primeras pertenecen el debido proceso¹⁸ y la acción de inconstitucionalidad.¹⁹ Mientras que a las segundas pertenecen el amparo ordinario y los amparos especiales.²⁰

17. En otro orden, la protección de los derechos fundamentales es responsabilidad del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, en la medida que la competencia para conocer de las acciones de amparo corresponde a los tribunales de primera instancia y a la Jurisdicción Contenciosa Administrativo. Esta última jurisdicción es competente para conocer de violaciones imputadas a la administración pública. Las decisiones que dicten los jueces de amparo pueden ser recurridas ante el Tribunal Constitucional, vía el recurso de revisión constitucional y el recurso de tercería.²¹

18. De lo expuesto anteriormente, se advierte que el constituyente dominicano previó los principios básicos para que todas las personas que habitan en el territorio nacional, de manera permanente o temporal, tengan garantizados sus derechos fundamenta-

¹⁷ Artículo 191 de la Constitución de la República y 68 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

¹⁸ Artículo 69 de la Constitución de la República.

¹⁹ Artículos 184-189 de la Constitución de la República y artículos 38-51, de la Ley núm. 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

²⁰ Artículos 70-72, de la Constitución de la República y artículos 63-116, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

²¹ Artículos 72, 73, 74, 75 y 94, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

les y vivan dignamente. El marco jurídico protector de las personas que pertenecen a grupos vulnerabilizados se fortalece con las directrices que también están congradas en la Constitución respecto de alguno de los grupos vulnerabilizados. En adición a lo anterior, el constituyente previó instituciones y mecanismos orientados a facilitar el acceso a la justicia de las personas que carecen de recursos económicos para pagar los servicios profesionales de un abogado o que por cualquier otra razón no tienen abogado.

19. En lo que concierne la protección de grupos vulnerabilizados, se establece que la familia, la sociedad y el Estado concurrirán en aras de proteger y asegurar el goce de todos los derechos de las personas de la tercera edad y promover su integración a la vida activa y comunitaria. De manera específica, el Estado asume la responsabilidad de conceder un subsidio alimenticio a las personas de la tercera edad que vivan en un estado de indigencia.²²

20. Otro grupo vulnerabilizado tomado en cuenta es el de las personas con discapacidad, respecto de las cuales el Estado se compromete a promover y proteger sus derechos y libertades fundamentales; así como adoptar las medidas positivas que fueren necesarias para lograr el desarrollo de sus capacidades y su integración familiar, comunitaria, social laboral, económica, cultural y política.²³

21. Como se advierte, la protección que se contempla en la Constitución en relación a las personas de la tercera edad y las personas con discapacidad, constituyen líneas generales que requieren de leyes de desarrollo que faciliten su eficacia. Dicha ley de desarrollo existe respecto de las personas con discapacidad, tal y como lo veremos más adelante. Sin embargo, hasta la fecha, no existe una ley especial para proteger a las personas de la tercera edad.

22. En torno al derecho de acceso a la justicia, se prevé la institución de la Defensa Pública, que tiene por misión defender a

²² Artículo 57 de la Constitución de la República.

²³ Artículo 58 de la Constitución de la República.

los imputados que, por cualquier causa, carecen de la asistencia y asesoría de un abogado.²⁴ Por otra parte, el Estado asume, en adición a la Defensa Pública, la responsabilidad de organizar un programa de servicios de asistencia legal gratuito a favor de las personas que carezcan de los recursos económicos para obtener una representación judicial de sus intereses. Esta asistencia debe estar dirigida, de manera especial, a favorecer a las víctimas, sin perjuicio del papel que debe desempeñar el Ministerio Público en los procesos penales.²⁵

2. Relación de las leyes que protegen grupos vulnerabilizados

La Constitución dominicana, como la generalidad de las constituciones, se limita a establecer los principios y las líneas generales de las materias e instituciones que contempla, de manera que el desarrollo y regulación de las mismas le corresponde al legislador. En este sentido, en el ordenamiento jurídico dominicano existen varias leyes dictadas con la finalidad de garantizar los derechos fundamentales y la inclusión social de las personas que pertenecen a grupos vulnerabilizados. En los párrafos que siguen haremos una relación de varias de las leyes indicadas.²⁶

23. Ley núm. 49-2000, General de Juventud. En esta ley, como en las demás que estudiaremos, se promueve el principio de igualdad y la no discriminación, en este caso enfocado hacia los jóvenes. En efecto, en su artículo 2 se consagra que: “La finalidad de la presente ley es propiciar el desarrollo integral de los y las jóvenes sin distinción de género, de religión, política, racial, étnica u *orientación sexual*, y de nacionalidad”.²⁷

²⁴ Artículo 176 de la Constitución de la República.

²⁵ Artículo 177 de la Constitución de la República.

²⁶ Artículo 10 de la Ley núm. 135-11, sobre VIH y SIDA.

²⁷ Cursivas nuestras.

24. Del texto transcrito, destacamos la expresión “orientación sexual”, y lo hicimos en razón de que en los textos constitucionales comentados anteriormente dicha expresión no aparece, a pesar de que, por una parte, nuestra Constitución fue proclamada recientemente. En igual sentido, se resalta la misma debido a que es de conocimiento general que en la actualidad las personas que con mayor frecuencia son víctimas de tratos discriminatorios son aquellas que pertenecen al grupo LGBTI.

25. Ley núm. 277-04, sobre Servicio Nacional de la Defensa Pública. El Servicio Nacional de la Defensa Pública es una institución pública que favorece el acceso a la justicia a los grupos vulnerabilizados, en la medida que ofrece defensa y asesoría técnica a los imputados que, por cualquier causa, no tienen un abogado que los asesore y defienda.²⁸ Se trata de un servicio gratuito para los imputados que carecen de los recursos económicos para pagar los honorarios profesionales de un abogado. Sin embargo, la institución tiene la obligación de servir, además, a los imputados que tienen recursos económicos, pero que, por cualquier razón, no tienen abogado. En este caso la institución debe cobrar una tasa.²⁹

26. Una cuestión que me parece relevante es la amplia cobertura que abarca el asesoramiento y defensa de los imputados, ya que, la misma inicia desde el primer acto de procedimiento y se mantiene hasta que el imputado se desvincula del sistema penal. El servicio de asesoría puede prestarse, incluso, a una persona que considera que en el futuro pueda ser imputado.³⁰ En este mismo orden, debe destacarse que se trata de un servicio permanente, en la medida que la institución trabaja 24 horas, de manera ininterrumpida, todos los días del año.³¹

²⁸ Artículo 2 de la Ley núm. 277-04, sobre Servicio de Defensa Pública.

²⁹ Artículo 5 de la Ley núm. 277-04, sobre Servicio de Defensa Pública.

³⁰ Artículo 4 de la Ley núm. 277-04, sobre Servicio de Defensa Pública.

³¹ Artículo 7 de la Ley núm. 277-04, sobre Servicio de Defensa Pública.

27. Ley núm. 135-11, sobre VIH y SIDA.³² El primer elemento que debe destacarse respecto de esta normativa es que incluye la orientación sexual entre los elementos que no deben ser utilizados para discriminar a una persona. Como indicamos al analizar la Ley núm. 49-2000, General de Juventud, este criterio está ausente en la Constitución de la República y en casi todos en los textos que se refieren al tema.³³

28. Para garantizar el derecho al trabajo de las personas portadoras del VIH, o afectadas de la enfermedad del SIDA, se prohíbe la discriminación basada en su estado de salud y, en este sentido, se prohíbe a los empleadores solicitar, por sí mismos o por la vía de otra persona, pruebas para la detección del VIH o de sus anticuerpos, como condición para obtener un puesto laboral, conservarlo u obtener un ascenso.³⁴

29. En este orden, también se considera nulo el despido basado en el estado de salud del trabajador. Para evitar despidos en perjuicio de este grupo de personas se exige que los mismos sean sometidos, previamente, al Departamento de Trabajo o a la autoridad local que ejerza sus funciones, a fin de que se determine si el despido obedece o no al hecho de su seropositividad al VIH.³⁵

³² La Ley Núm. 55-93 del 31 de diciembre fue la primera normativa sobre la materia; luego se dictó el Decreto núm. 32-01 que creó el Consejo Presidencial del SIDA (Copresida). Finalmente se dictó la ley vigente, la núm. 135-11 del 7 de junio, Dicha ley crea el “Consejo Nacional para el VIH y el SIDA (Conavihsida)”.

³³ En artículo 2 de la Ley núm. 135-11, sobre VIH y SIDA se establece que: “Artículo 2. Alcance de la ley. Las disposiciones de esta ley deben ser aplicadas por toda persona física o moral dentro de la jurisdicción de la República Dominicana, sin discriminación alguna, por razones de raza, sexo, edad, idioma, religión, opinión política, origen nacional, étnico o social, posición económica, condición de salud, discapacidad, orientación o conducta sexual, identidad sexual y de género o por cualquier otra condición”.

³⁴ Artículo 6 de la Ley núm. 135-11, sobre VIH y SIDA.

³⁵ Artículo 9 de la Ley núm. 135-11, sobre VIH y SIDA.

30. Igualmente, en esta ley se reivindica el derecho que tienen las personas portadoras del VIH y/o afectadas de la enfermedad del SIDA, así como sus familiares y allegados, a ser tratadas dignamente y a no ser discriminadas. De manera concreta, se exige estricta confidencialidad respecto del estado de salud de la persona afectada, el cual solo puede revelarse si la persona que sufre la enfermedad da su consentimiento previo.

31. Ley núm. 1-12, que Establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 203. En esta normativa se establece la estrategia nacional de desarrollo hasta 2030 y para este trabajo resulta relevante el énfasis que se pone en la promoción de la igualdad de derechos y oportunidades, así como en la reducción progresiva de la pobreza.³⁶ Es igualmente muy relevante la exigencia de que todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas incorporen un enfoque de derechos humanos en sus respectivos ámbitos de actuación, con la finalidad “de identificar situaciones de vulneración de derechos, de discriminación o exclusión de grupos vulnerables de la población y adoptar acciones que contribuyan a la equidad y cohesión social”.³⁷

32. Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.³⁸ Según la motivación de la propia ley que rige la materia, la discapacidad es un

³⁶ Artículo 6 de la Ley núm. 1-12, que Establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

³⁷ Artículo 9 de la Ley núm. 1-12, que Establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

³⁸ La primera ley que se dictó en el país respecto de las personas con discapacidad fue la núm. 21-91, del 5 de septiembre, por medio de la cual se creó el “Consejo Nacional Para la Prevención, Rehabilitación, Educación e Integración de las Personas con Minusvalía (Conaprem)”. Luego se dictó la Ley núm. 42-2000, el 29 de julio y, finalmente, la actual Ley núm. 5-13, del 16 de enero. Por otra parte, es importante destacar que la República Dominicana ratificó, mediante la Resolución núm. 458-08, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, promulgada el 30 de octubre de 2008, en la *Gaceta Oficial* núm. 10495. La Declaración del Decenio de las América por los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006-2016. Aprobada en

concepto que evoluciona y resulta de la interacción de una persona que tiene alguna deficiencia física, psíquica y/o sensorial con las barreras medioambientales y actitudes que le impone su entorno físico y social al tiempo que le impiden su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás.

33. El objeto de esta ley es promover la igualdad de derechos y la equiparación de oportunidades a todas las personas con discapacidad.³⁹ Esta ley se fundamenta en el principio de no discriminación, equidad, solidaridad, justicia social, integración e inclusión, participación y accesibilidad.⁴⁰

34. En la ley se contempla una política de empleo, orientada a garantizar la integración de las personas con discapacidad en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, en un sistema de empleo protegido o por cuenta propia, para asegurar su independencia económica.⁴¹ En términos concretos, se pone a cargo del Conadis⁴² la obligación de exigir a las instituciones públicas que reserven el 5% de los empleos para las personas con discapacidad y a las instituciones privadas, el 2% de los empleos.⁴³

Panamá AG-RES. 2339 (XXXVII 0-07) fue adoptada el 6 de junio de 2006, en la Cuarta Plenaria de la Organización de Estados Americanos celebrada en la República Dominicana. Igualmente, la República Dominicana ratificó, mediante Resolución núm. 50-01, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la Organización de Estados Americanos (OEA), promulgada el 15 de marzo de 2001, en la Gaceta Oficial núm. 10077.

³⁹ Artículo 1 de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁴⁰ Artículo 2 de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁴¹ Artículo 14 de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁴² El Conadis, según el artículo 24, de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad, es el Consejo Nacional de la Discapacidad, órgano autónomo adscrito a la Presidencia de la República y tiene la responsabilidad de establecer y coordinar la política en materia de discapacidad.

⁴³ Artículos 14 y 80, párrafo II, de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

35. Otras cuestiones en las que la ley hace énfasis conciernen al acceso efectivo a los servicios de salud,⁴⁴ así como la promoción y desarrollo social, facilitando, por ejemplo, la adquisición de viviendas.⁴⁵ En el diagnóstico y valoración de la discapacidad, para lo cual el Conadis sigue las orientaciones establecidas en la última versión en español de la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad (CIF), adoptada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), o las de cualquier clasificación similar aceptada por este organismo internacional.⁴⁶

36. Esta ley promueve, además, la inclusión en el sistema educativo general y la creación de centros educativos especiales para las personas con discapacidades que les impidan ingresar en el referido sistema general. En esta materia resulta relevante la cuestión relativa a la obligación que tienen las universidades de incluir en los programas asignaturas básicas relativas al tema de la discapacidad. No menos importante es que las universidades y colegios privados deben otorgar becas equivalentes al 1% o fracción de su matrícula para favorecer a las personas con discapacidad.⁴⁷

37. Para garantizar la accesibilidad universal de las personas con discapacidad, se crea un departamento responsable de que en los sitios públicos se reserven áreas para personas que se movilizan en sillas de ruedas y que los medios de transporte estén adaptados para que estas personas puedan usarlos. A tales fines, se exige la reserva del 10% de los asientos, durante el primer año de la ley,

⁴⁴ Artículos 6 y siguientes de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁴⁵ Artículo 19 de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁴⁶ Artículos 61 y siguientes de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁴⁷ Artículos 96 y siguientes de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

pudiéndose incrementar dicho porcentaje en los años siguientes, si fuere necesario.⁴⁸

38. En lo que concierne al acceso a los servicios de telecomunicaciones, las empresas que prestan este servicio tienen la obligación de adaptar a las personas con discapacidad el 10%, como mínimo, de los teléfonos públicos instalados.⁴⁹

39. Por último, es importante destacar el sistema de consecuencia que se contempla en esta ley, no sin antes referirnos a un elemento vinculado a este tema, que es el relativo a que el Conadis tiene capacidad procesal o legitimación para exigir ante los tribunales el cumplimiento de la ley que nos ocupa.⁵⁰

40. Dicho lo anterior, destacamos que el sistema de consecuencias contemplado por el legislador es bastante severo, ya que permite, por ejemplo, que el Conadis solicite al Departamento de Planeamiento Urbano la paralización de una obra que se realiza sin la supervisión de una persona designada por el Poder Ejecutivo para que vigile si la obra cumple con los requerimientos de esta ley. Igualmente, pueden solicitar la suspensión y reparos de obras del Estado que no cumplen con los estándares de la ley.⁵¹

41. En este mismo orden, se aplica una pena de 20 salarios mínimos al funcionario de la institución o al ejecutivo de la empresa que no cumple con la cuota mínima de empleo para las personas con discapacidad⁵² y con una multa del 15% del salario mínimo a quienes usen los parqueos o espacios reservados a las personas con discapacidad.⁵³

⁴⁸ Artículos 84 y 106 y siguientes de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁴⁹ Artículo 121 de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁵⁰ Artículo 121 de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁵¹ Artículos 109 y 110 de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁵² Artículo 141 de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁵³ Artículo 142 de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

42. En relación con los dueños de obras, las penas que se contemplan son más severas. En efecto, las obras que no cumplan con las previsiones de esta ley pueden ser cerradas y, en caso de que la orden de cierre no sea acatada, se aplica una multa equivalente al 20% del presupuesto de la obra de que se trate.⁵⁴

43. Ley núm. 33-18 de partidos, agrupaciones y movimientos políticos. Tradicionalmente la mujer no ha podido competir en condiciones de igualdad con los hombres en los distintos ámbitos de poder, en particular en la política; esto ha llevado a la sociedad a reclamar las denominadas cuotas femeninas, en aras de que la igualdad entre hombres y mujeres no sea meramente formal, sino real. En este orden, en la reciente ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, se proclama el principio de la equidad de género.⁵⁵

44. Coherente con el principio de la equidad de género, el legislador dominicano estableció que la Junta Central Electoral no admitirá listados de candidatos a elección popular que no reserven para las mujeres un mínimo de 40% de dichas candidaturas. Para hacer viable este mecanismo, se le da facultad a la autoridad electoral para que devuelva a la dirección de los partidos políticos los listados de candidatos que no respeten la indicada cuota en favor de la mujer. Cuando se presente esta eventualidad, el partido político de que se trate debe corregir la anomalía en un plazo de 60 días. De no producirse la corrección señalada por la autoridad electoral, el partido no podría presentar candidaturas.⁵⁶

⁵⁴ Artículo 143 de la Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.

⁵⁵ Artículo 12 de la Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.

⁵⁶ Artículo 43 de la Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.

III. LA REALIDAD DE LAS PERSONAS
QUE PERTENECEN A LOS VULNERABILIZADOS
EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

En la primera parte de este trabajo nos referimos a la dignidad humana, al principio de la igualdad y a la no discriminación; así como a las leyes que protegen derechos de personas que pertenecen a grupos vulnerabilizados.

Aunque los textos constitucionales y legales analizados fueron previstos para evitar la discriminación y garantizar la inclusión social de dichas personas, la realidad nos revela que ellas tienen serias dificultades para satisfacer sus derechos e integrarse a la vida social.

En este sentido, esta parte de la investigación la dedicaremos al análisis de la realidad que viven las personas que pertenecen a grupos vulnerabilizados, cuando acuden a alguna instancia de la justicia. Igualmente, estudiaremos la problemática del acceso al empleo de las mujeres y de las personas con discapacidad.

1. Acceso al sistema de justicia

45. Las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad para acceder al sistema de justicia son aquellas, según las Reglas de Brasilia,⁵⁷ que, por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

⁵⁷ Las Reglas de Brasilia para Garantizar el Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad, fueron adoptadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, del 4 al 6 de marzo de 2008. Estas reglas fueron adoptadas en el entendido de que las personas en condiciones de vulnerabilidad tienen más dificultad para acceder a la justicia.

46. En una investigación realizada por el Centro de Orientación e Investigación Integral, INC (COIN), en 2017,⁵⁸ se reveló que miembros de la policía discriminan y maltratan frecuentemente a los grupos vulnerabilizados. En este orden, el 62.8 % de los entrevistados reveló que miembros de la Policía Nacional han incurrido en violencia expresada en arrestos arbitrarios y extorsiones. Lo más grave de esta situación es que el 71.8 % de las personas víctimas de los abusos denunciados se abstuvo de acudir ante la autoridad judicial correspondiente.

47. El hecho de que un altísimo porcentaje de las víctimas de los abusos policiales no haya hecho la denuncia correspondiente debe llamar a preocupación y a reflexión sobre las causales del fenómeno. En este orden, uno de los entrevistados declaró lo siguiente: “uno no sabe dónde ir ni qué hacer cuando joden⁵⁹ a uno en la calle, además a uno le toca ir al destacamento donde están los policías que le tiran a la calle, imagínate tú”. Las dos líneas transcritas revelan una dura realidad, pues, por una parte, reflejan que las personas que pertenecen a los grupos vulnerabilizados identifican a los destacamentos policiales como los órganos de justicia a donde deben acudir cuando son víctimas de una arbitrariedad por parte de la propia policía.

48. La cuestión es trágica, no sólo por el bajo nivel de conocimiento de la estructura judicial que se extrae de la referida declaración, sino porque de la misma se advierte el alto grado de desconfianza que tiene la persona que acude al destacamento policial. La imagen que tienen los grupos vulnerabilizados respecto de la policía es negativa, pues no lo ven como una institución que le pueda

⁵⁸ En este estudio fueron entrevistados 113 personas, de las cuales el 45% pertenecía al grupo de los LGTBI, 23.89 % a inmigrantes o descendiente de haitianos y 20.2% a usuarios de drogas o pertenecientes a gangas o pandillas. Por otra parte, el referido estudio fue realizado en Santo Domingo, Distrito Nacional.

⁵⁹ Esta expresión es utilizada, a nivel popular, para indicar que se ha recibido un daño.

resolver un problema, que es lo que se espera, sino que, por el contrario, lo ven como generadora de problemas. Tal percepción se sustenta en el hecho de que, aunque el cuerpo policial ha tenido mejorías en los últimos años, todavía persisten comportamientos abusivos y arbitrarios.

49. Por otra parte, la mayoría de los entrevistados calificó como malo el servicio recibido en la instancia judicial; así el 61.3% calificó el servicio de justicia como deficiente y muy malo. Particularmente, consideran que no recibieron una atención oportuna y que recibieron maltratos verbales. En igual sentido, se critica la coincidencia de los espacios policiales con los de la fiscalía (en la mayoría de los barrios marginados) y la lentitud en la solución de los conflictos o violación de los derechos.

50. En el caso particular de las personas que pertenecen al grupo LGBTI, se pudo detectar varias barreras para acceder a la justicia, como la falta de recursos económicos para cubrir los gastos legales y pagar el transporte para trasladarse desde el lugar de residencia al lugar donde se encuentra ubicado el tribunal. Existen, igualmente, dificultades inherentes a los actores del sistema, algunos de los cuales se burlan de las personas que pertenecen al grupo de los LGTBI, en razón de que desconocen su realidad.

51. Respecto de la falta de sensibilidad de los actores del sistema para relacionarse con las personas que pertenecen al grupo LGTBI, una de las entrevistadas declaró que: “Yo puse una denuncia en la fiscalía barrial, y no me sirvió de nada, imagínate tú, el fiscal me miraba raro y me preguntaba que si yo era hombre o mujer. Que como hacía para orinar si sentada o parada. Yo me sentía burlada, Él no entendía que yo era una mujer trans”.

52. Este comportamiento no se corresponde con las directrices trasadas en las Reglas de Brasilia y, particularmente, con la núm. 2, en la que se recomienda a los servidores y operadores del sistema de justicia otorgar a las personas en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias singulares.

53. Por otra parte, estas personas son extorsionadas⁶⁰ por miembros de la policía. En lo que concierne a los servicios judiciales se reveló que la mayoría de estas personas los desconoce; igualmente, ignoran los mecanismos para acceder a dichos servicios. No menos grave es el hecho de que existe una baja percepción de la eficacia de la justicia.

54. En el estudio se revela que las personas que usan drogas se enfrentan a barreras, algunas similares a las de las personas que pertenecen al grupo LGBTI y otras diferentes. Así, los usuarios de drogas carecen de recursos económicos, reciben extorsión de los miembros de la Policía Nacional, ignoran las instancias judiciales existentes y no confían en ellas.

55. Entre las barreras que afectan particularmente a las personas que usan drogas destacan las relativas a que los miembros de la Policía y los representantes del Ministerio Público impiden el acceso a la justicia, al abusar de la figura del acuerdo.⁶¹ En este orden, del estudio salió a relucir que respecto de un mismo usuario de droga se acumularon seis acuerdos.

56. En todo caso, la mayor dificultad que padecen los usuarios de drogas es la represión que despliegan los miembros de la policía en los barrios marginados. Como se advierte, para las personas pertenecientes al grupo de los LGBTI, así como para las perso-

⁶⁰ En este contexto, la extorsión supone que los miembros de la policía exigen dinero a las personas pertenecientes a grupos vulnerabilizados como condición para no privarlos de su libertad cuando, por cualquier razón, se encuentran en la calle. Estas situaciones se presentan, generalmente, a altas horas de la noche.

⁶¹ Cuando la persona entrevistada utiliza el término “acuerdo”, se está refiriendo a la fase de conciliación del proceso penal, la cual procede en caso de contravención, infracciones de acción privada, infracciones de acción pública a instancia privada, homicidio culposo e infracciones que admiten el perdón condicional de la pena (artículo 37 del Código Procesal Penal). La conciliación tiene por efecto la extinción de la acción penal, pero si el imputado incumple su obligación, sin causa justificada, el proceso penal continúa como si no se hubiera conciliado (artículo 38 del mismo código).

nas que usan drogas, generalmente no acuden a las instancias judiciales y, cuando lo hacen, terminan frustradas.

57. El estudio reconoce, por otra parte, que existen programas que se impulsan desde el Estado y desde la sociedad civil, con la finalidad de mitigar las dificultades que tienen estos grupos para acceder a la justicia. De las primeras instituciones se evalúa el trabajo que realiza la Unidad de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República (en adelante, UDHPGR), la Oficina Nacional de la Defensa Pública (en adelante ONDP) y la Defensoría del Pueblo (en adelante DP); mientras que de las segundas se evalúa el trabajo que realiza el Observatorio de Derechos Humanos de Grupos Vulnerabilizados (en adelante ODHGV).

58. La percepción general de los investigadores respecto del trabajo que realizan las instituciones del Estado para facilitar el acceso a la justicia de los grupos vulnerabilizados es negativa, pues consideran que se trata de programas creados desde la buena intención pero que carecen de los recursos humanos y económicos para el logro de apoyos reales de calidad a las poblaciones vulnerabilizadas. Por otra parte, entienden que la ausencia de voluntad política y la escasa cultura institucional podrían estar incidiendo en el poco conocimiento y bajo impacto de los referidos programas.

59. Sin embargo, cuando se hace una valoración individual de los programas, se reconoce que la ONDP cuenta con defensores públicos técnicamente bien formados y previamente sensibilizados para prestar un servicio legal gratuito a personas de los grupos vulnerabilizados que lo requieran. No obstante, advierten que el presupuesto de la ONDP es deficiente y que la cantidad de casos asignados a cada defensor no es manejable.

60. Igualmente se reconoce la labor que realiza la ODHGV, entidad que se define como una plataforma de la sociedad civil donde se pueden registrar denuncias, dar seguimiento y visualizar las violaciones de derechos humanos que sufren grupos vulnerabilizados, con la finalidad de formular las reclamaciones correspondientes.

61. La institución que realizó el estudio de campo objeto de análisis, Centro de Orientación e Investigación Integral, INC (COIN), considera, a modo de conclusión, que las causas que impiden el acceso a la justicia de la población perteneciente a los grupos vulnerabilizados son la ausencia de mecanismos funcionales a estos fines, las fallas estructurales del sistema de aplicación de justicia y el mantenimiento de prácticas discriminatorias. Para superar las barreras señaladas, la institución recomienda implementar acciones sistemáticas de diversa naturaleza, crear alianzas institucionales, capacitar a los operadores de justicia y crear protocolos de atención a grupos vulnerabilizados.

2. El acceso al empleo

Este análisis sólo se refiere a la problemática del acceso al empleo de las personas con discapacidad⁶² y de las mujeres. No se estudia la realidad de los demás grupos en razón de que la extensión de este artículo es limitada.

62. Previo a abordar la problemática del empleo de las personas con discapacidad, nos parece oportuno hacer algunas consideraciones en relación con las dificultades de movilidad que tienen que

⁶² En nuestro país la población que vive con alguna discapacidad alcanza al 7%, según la Enhogar-2013. Del total de persona con discapacidad el 74% reside en la zona urbana, mientras que el 26% restante reside en la zona rural. Atendiendo a la edad, la distribución de esta población es como sigue: el grupo de 0 a 9 años representa la proporción mínima de esta población, con un valor de 3.6%. A medida que aumenta la edad, aumenta la proporción de personas con algún tipo de discapacidad, situándose más o menos constante a partir de los 50 años, cuya media es de 14.4%. Cabe destacar que el 57.5% del total de personas con alguna discapacidad tiene 50 años y más. Lo anterior revela que la mayoría de los dominicanos que vive con alguna discapacidad no nació con ella (Oficina Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples 2013*. Disponible en <https://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=2522>).

enfrentar estas personas, pues se trata de una cuestión que está directamente vinculada al derecho de acceso al empleo, en la medida que vale poco o nada sirve obtener un empleo si no existen las condiciones para llegar al lugar de trabajo.

63. En este orden, las personas con discapacidad tienen dificultades para usar el transporte público porque éste no es inclusivo y la ciudad no se ha adaptado para la transportación de personas atendiendo a sus diversas discapacidades, salvo contadas excepciones de sistemas de transporte públicos de creación reciente.⁶³ La excepción a la situación adversa que presenta el transporte la constituye el metro que funciona en la ciudad de Santo Domingo.⁶⁴

64. Otra de las dificultades que impiden a las personas con discapacidad moverse de manera satisfactoria es la falta de plataformas inclusivas en los espacios públicos y privados, pues no existen rampas, ascensores ni espacios amplios que faciliten el desplazamiento.

65. Así, en un estudio realizado por la Oficina Nacional de Estadística se pueden apreciar los principales problemas que tienen las personas con discapacidad para moverse fuera de sus viviendas.⁶⁵ A tales problemas nos referiremos en los párrafos que siguen.

66. Las mayores dificultades que padecen las personas con discapacidad cuando se movilizan fuera de su vivienda se evidencian al utilizar las escaleras (que afecta a un 39.2%), cruzar la calle (que

⁶³ Observatorio a la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Examen Periódico Universal epu*. Disponible en <https://www.pciudadana.org/explorer/epu-rd/DISCAPACIDAD%20ESPAÑOL.pdf>.

⁶⁴ El sistema de transporte que, actualmente, presenta mejores condiciones de inclusión a las personas con discapacidad es el Metro de Santo Domingo. Este entró en pleno a finales de la década pasada y para 2017 contó con 76.5 millones de pasajeros según la Oficina para el Reordenamiento del transporte (Opret).

⁶⁵ Oficina Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples 2013* (en línea). Disponible en <https://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=2522>.

afecta a un 38.6%) y utilizar el transporte público (que afecta a un 34.3%). En igual sentido, existen problemas para identificar calles, cruces y señales (que afecta a un 27.4%), en el supermercado (que afecta a un 24.9%) y para evadir los objetos de las aceras (que afecta a un 23.8%). Otros problemas de movilidad de importancia se identifican en espacios públicos y empresas privadas, todo lo cual afecta, al menos, casi un 15% de las personas con discapacidad.⁶⁶

67. Luego de exponer las principales dificultades que tienen las personas con discapacidad para movilizarse fuera de sus viviendas, pasamos a abordar la problemática laboral.

68. En este orden, según el referido estudio sólo 34% de la población con discapacidad perteneciente a la Población Económicamente Activa (en adelante PEA) está ocupada; el restante 66% está desocupada. El alto nivel de desempleo afecta con mayor intensidad a las mujeres, ya que, entre las mujeres pertenecientes a la PEA, y que tienen alguna condición de discapacidad, la desocupación es de un 77.5%; en cambio, sólo el 55.3% de los hombres con discapacidad están desempleados.

69. Por otra parte, así como varía el nivel de desempleo dependiendo del sexo, también varía dependiendo del nivel académico de la persona con discapacidad.

70. Respecto del indicador nivel educativo, aquellas personas que no tienen instrucción, solo el 20.5% tiene empleo; entre los que tienen un nivel primario, el 31.8% tiene empleo; entre los que alcanzaron un nivel secundario, el 49.9% tiene empleo; y entre los universitarios, un 55.1% tiene empleo. De las estadísticas indicadas se desprende que mientras más alto es el nivel académico de la persona con discapacidad existen mayores probabilidades de acceder a un puesto de trabajo.

⁶⁶ Oficina Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples 2013*. Disponible en <https://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=2522>.

71. La problemática del acceso al empleo que afecta a las personas con discapacidad, también se revela en el caso de las mujeres, las cuales padecen este flagelo con mayor rigor que los hombres, a pesar de que en nuestra Constitución se reivindica la equidad de género, como ya tuvimos la oportunidad de analizar en la primera parte de este trabajo.

72. En efecto, estudios realizados arrojan que para 2014 la brecha por sexo que existía en la Tasa de Actividad Económica en la República Dominicana era de 22.64%.⁶⁷ Esta brecha, obviamente, a quien afecta es a la mujer, tal y como lo veremos en los párrafos que siguen.

73. En este orden, la tasa de desocupación ampliada entre las mujeres es de 23.1%, mientras que entre los hombres es de 8.7%. La brecha de ingresos entre hombres y mujeres es de 79.7%. La brecha salarial de las mujeres es de 10% inferior a los hombres en el sector formal, y de 42.8% en el sector informal. Por otra parte, sólo el 44.5% de las mujeres forman parte de la fuerza laboral, mientras que los hombres representan un 74.5%. La gravedad de las diferencias anteriores se acentúa por el hecho de que los hombres ocupan, generalmente, los puestos de mayor importancia, tal y como lo revela el mismo estudio, pues de él se extrae que las mujeres sólo ocupan el 34.9% de las posiciones directivas.

74. Una cuestión que complica más la situación de las mujeres es que la brecha que existe respecto de los hombres aumentó, en lugar de disminuir, en el periodo comprendido entre 2010 y 2015, pues en 2010, de un total de 290 869 desempleados, 124 480 eran hombres y 166 389 mujeres;⁶⁸ mientras que, en 2015, de un total de desempleados de 403 040, 137 189 eran hombres, y 265 851

⁶⁷ Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo (ENFT), realizada por el Banco Central de la República Dominicana, en 2014.

⁶⁸ Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo (ENFT), realizada por el Banco Central de la República Dominicana en 2010.

mujeres.⁶⁹ De estas estadísticas se extrae que en el periodo objeto de estudio el desempleo de las mujeres se incrementó en un 59.78%, mientras y el de los hombres sólo 10.21%.

IV. CONCLUSIONES

En la República Dominicana existe un marco jurídico que favorece la eficacia de los derechos fundamentales, en la medida que el constituyente dominicano optó por un Estado social y democrático de derecho, con todas las consecuencias que tiene esta modalidad en materia de derechos sociales, económicos y culturales.

El Estado liberal puso énfasis en la limitación del poder político para evitar abusos en el ámbito del derecho de propiedad, la libertad individual y la vida. En cambio, el Estado Social, aunque mantiene la referida limitación, se plantea otro problema: la satisfacción de las necesidades de educación, salud, vivienda, trabajo, deporte, cultura, recreación, entre otras.

El Estado social y democrático de derecho que se proclama en nuestra Constitución se basa en la dignidad humana, el principio de igualdad y principio de no discriminación. El hecho de que el Estado dominicano se fundamente en los principios señalados constituye una garantía para la salvaguarda de los derechos fundamentales de todas las personas que habitan en el país, de manera permanente o temporal.

Todas las personas están expuestas a la arbitrariedad, el abuso y la discriminación, pero no cabe duda de que las víctimas más frecuentes son las mujeres, los que padecen la enfermedad del SIDA, los que tienen una orientación sexual tradicionalmente no aceptada, los de la tercera edad y los económicamente marginados, en

⁶⁹ Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo (ENFT), realizada por el Banco Central de la República Dominicana en 2015.

fin, todas aquellas personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. De ahí la gran importancia que tiene para estas personas el hecho de que el Estado se fundamente en la dignidad humana, el principio de igualdad y la no discriminación. No menos importante es el hecho de que en la Constitución se haya previsto la figura del Defensor del Pueblo y el servicio de la Defensa Pública.

El legislador ordinario también ha sido sensible a la problemática de las personas que pertenecen a grupos vulnerabilizados, sensibilidad que se manifiesta en la aprobación de la Ley General de Juventud, de la Ley sobre SIDA y de la Ley para Proteger a las Personas con Discapacidades.

Existe, sin dudas, un ordenamiento jurídico favorable para la protección de los derechos y libertades fundamentales. Lamentablemente, los estudios realizados revelan que las personas en condiciones de vulnerabilidad frecuentemente son abusadas y discriminadas; sin embargo, acuden con poca frecuencia a las instancias judiciales, en razón de que no tienen confianza en esta institución.

La desconfianza en el sistema judicial radica, según lo revela el estudio consultado, en el desconocimiento de las cuestiones elementales de la estructura judicial, y, sobre todo, en el hecho de que los servidores y operadores judicial no tratan adecuadamente a estas personas, en la medida que desconocen su realidad.

En materia de empleo, la situación es grave, particularmente para las personas con discapacidad, pues de ellas sólo el 36% trabaja. Igual situación se presenta con las mujeres, cuyo nivel de desempleo es superior al de los hombres, con la agravante de que generalmente no ocupan cargos de dirección. Este problema es muy relevante, porque desencadena otros, en razón de que las personas desempleadas carecen de los recursos económicos que permiten resolver los problemas materiales.

Para finalizar y, a modo de sugerencia, consideramos que para revertir esta situación se hace necesario desarrollar un amplio pro-

grama de concienciación de la población en general y, de manera particular, de los servidores y operadores jurídicos para que asimilen la realidad de las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y de esta forma puedan ofrecer un servicio humanamente aceptable.

Si bien la falta de sensibilidad humana no es la única causa que genera los problemas descritos, no menos cierto es que se trata de la causa más atendible y la que requiere de menos inversión de recursos.

V. BIBLIOGRAFÍA

Acosta de los Santos, Hermógenes, “Los derechos económicos, sociales y culturales: positivización y protección judicial. Especial referencia al sistema de justicia constitucional de la República Dominicana”, en *Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional*, año 2, núm. 2, Santo Domingo, 2017, pp. 34-50.

Peces-Barba Martínez, Gregorio, *La historia de los derechos fundamentales: un proyecto comprensible*, Madrid, Dykinson, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, 1998, t. I, pp. 2-3.

Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán*, 12a ed., Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 145-151.

Documentos legales

Constitución de la República.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, promulgada el 30 de octubre de 2008, *Gaceta Oficial* núm. 10495.

- Declaración del Decenio de las América por los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006-2016). Aprobada en Panamá AG-RES. 2339 (XXXVII 0-07).
- Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo (ENFT), realizada por el Banco Central de la Republica Dominicana, 2014.
- Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo (ENFT), realizada por el Banco Central de la Republica Dominicana, 2010.
- Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo (ENFT), realizada por el Banco Central de la Republica Dominicana, 2015.
- Ley núm. 1-12, que Establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.
- Ley núm. 135-11, sobre VIH y SIDA.
- Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.
- Ley núm. 277-04, sobre Servicio de Defensa Pública.
- Ley núm. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos.
- Ley núm. 49-2000, General de Juventud.
- Ley núm. 5-13, sobre Personas con Discapacidad.
- Observatorio a la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Examen Periódico Universal EPU*. Disponible en <https://www.pciudadana.org/explorer/epu-rd/DISCAPACIDAD%20ESPANOL.pdf>.
- Oficina Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples 2013* (en línea). Disponible en <https://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=2522>.
- Oficina Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples 2013*. Disponible en <https://www.one.gob.do/Multimedia/Download?ObjId=2522>.
- Reglas de Brasilia para Garantizar el Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad, fueron adoptadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, 4 al 6 de marzo de 2008.