



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0447/21

Referencia: Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiséis (26) días del mes de noviembre del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, 9 y 36

Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma atacada

La norma impugnada en inconstitucionalidad es el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05¹, que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística, por vulnerar los artículos 77.3, 90 y 90.2 de la Constitución de la República.

Artículo 2.- Se crea el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia El Seibo (CODEPRES), como organismo rector de la promoción y regulación de las actividades ecoturísticas de la provincia El Seibo. (...)

PÁRRAFO 11.- El Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES) estará integrado por:

- *El(a) Senador(a) de la provincia quien lo preside*
 - *El(a) gobernador(a) Civil de la provincia.*
 - *Los Diputados de la provincia.*
- (...)*

¹ Ley de fecha veintidós (22) del mes de noviembre del año dos mil cinco (2005).

Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones de los accionantes

Los accionantes, Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes², en su instancia depositada en la secretaría de este Tribunal, el treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad del párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística, por alegadamente vulnerar los artículos 77.3, 93.2, letra f) y 246 de la Constitución de la República.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes sostienen que, en el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia El Seibo, organismo rector de la promoción y regularización de actividades ecoturísticas, fueron incluidos los legisladores de la provincia en contradicción con la Constitución de la República que le impide ejercer otras funciones o empleo público, salvo la labor docente, vulnerando los artículos 77.3, 93.2, letra f) y 246 de la Constitución de la República, los cuales se describen a continuación:

Artículo 77.- Elección de las y los legisladores. La elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley. (...)

² En lo adelante serán identificados por sus propios nombres, la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo y compartes o solo como los accionantes.

Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3) Los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público, salvo la labor docente. La ley regula el régimen de otras incompatibilidades.

Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: (...)

2) Atribuciones en materia de fiscalización y control:

f) Supervisar todas las políticas públicas que implemente el gobierno y sus instituciones autónomas y descentralizadas, sin importar su naturaleza y alcance.

Artículo 246.- Control y fiscalización de fondos públicos. El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes.

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes procuran la declaratoria de inconstitucionalidad del párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia ecoturística, alegando, en síntesis, lo siguiente:

Mediante la Ley No. 511-05 del 8 de noviembre del año 2005, fue declarada la Provincia de El Seibo como Provincia Ecoturística; debido a que la misma cuenta con ecosistemas únicos en el país de gran valor para la conservación adecuada y sostenible de la biodiversidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) conforme con el artículo dos (2) de la señalada ley (511-2005), quedo (sic) creado el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la Provincia de El Seibo (CODEPRES), como organismo rector de la promoción y regularización de actividades ecoturísticas, en donde sus miembros tendrían funciones honoríficas y serían nombrados por Decreto del Poder Ejecutivo. Este Consejo estaría integrado por: el (a) Senador (a) de la provincia, los síndicos de los municipios Santa Cruz de El Seibo y Miches, un representante de la Secretaria (sic) de los Recursos Naturales y Medio Ambiente, un representante de la Secretaria (sic) de Turismo, un representate de las FF.AA, un representante de la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES), un representante de las organizaciones ecológicas de la provincia, el Presidente de la seccional provincial del Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA), un representante del Club Faro Hicayagua, un representante de la Iglesia Católica. Un representante de las iglesias evangélicas.

Como pueden apreciar en la lectura del párrafo II del artículo 2 de la Ley No. 511-05, los legisladores (Senador y Diputados) que representan a la Provincia de El Seibo, son partes integrantes del Consejo Ecoturístico, incluso quien lo preside es el señor Senador. De modo, que queda más que evidenciado la contradicción de ese texto con el artículo 77.3 de la Constitución Dominicana, el cual le (sic) impide a los legisladores ejercer otras funciones o empleo público, salvo la labor docente. Veamos el contenido del texto inconstitucional: artículo 77.- Elección de las y los legisladores. La elección de los diputados se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley. (...)

3) Los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público, salvo la labor docente. La ley regula el régimen de otras incompatibilidades. (...)



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) a pesar de que todos los miembros del antedicho Consejo de Ecoturismo fueron advertidos de la inconstitucionalidad de la ley, conforme la actuación procesal No. 117-17 de fecha 21 de abril del año 2017 ...el señor Senador Lic. SANTIAGO JOSE ZORRILA sustenta la postura de seguir presidiéndolo. De tal manera, que en fecha 24 de noviembre del 2017, sin existir ni siquiera la emisión del decreto de nombramiento del Poder Ejecutivo de todos sus miembros, como señala el artículo dos (2) Párrafo I de la misma ley; remite una comunicación en donde somete a la consideración de los falsos miembros la aprobación de una partida de los fondos equivalentes a diez millones de pesos (RD\$10,000,000.00), para ser aplicados a la construcción de las instalaciones físicas que se requieren para la corrida de toros. El honorable Senador, a lo mejor con buenas intenciones, no ha previsto los posibles conflictos que eventualmente pudiera tener los organismos en el futuro de seguir con la operatividad de una institución en donde su más alto representante tiene impedimento constitucional de ejercer las funciones propias dicha entidad. De muy buena manera les hemos dicho a nuestro senador, que la Constitución Dominicana en su artículo 6 indica que toda persona u órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Que son nulos de plenos derecho toda ley, decreto, resoluciones, reglamentos o actos contrarios a esta.

(...) explicamos a los legisladores de nuestra provincia de El Seibo que el Tribunal Constitucional Dominicano había sentado un precedente al momento de evacuar la sentencia con el No. 0234/14 del 25 de septiembre del año 2014; momento que un grupo de ciudadanos de La Ciudad de la Romana interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad debido a que los legisladores de esa ciudad formaban parte de Consejo de Directores de la Corporación del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acueducto y Alcantarillado (COAAROM). Ese honorable Tribunal Constitucional declaró no conforme con la constitución de la Republica el acápite H del artículo 6 de la Ley No. 385-98 y el literal H del articulo No. 2 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la COAAROM, por los mismos violentar los artículos No. 77.3, 93.2, letra f, y 246 de la Constitución de la República (sic).

(...) en varias oportunidades la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la Provincia de El Seibo, representada por el Lic. JOSE ANIBAL GUZMAN JOSE, en su atributo de Presidente ha petitionado al señor Senador de la Provincia de El Seibo, Lic. Santiago José Zorrilla que en su calidades de Presidente del Consejo Ecoturístico, y conforme a la Ley de Acceso a la información Pública, le sea entregado por escrito la relación de los miembros del Consejo designados por decreto del Poder Ejecutivo; Estado de Cuentas al día de los fondos; Copia del Contrato de Compra-Venta de Inmueble que alojan la oficina del Codepres; Ingreso mensual aportado por el Estado con cargo al Presupuesto Nacional; Estructura Administrativa o recursos humanos existentes a la actualidad para el cumplimiento (sic) a la Ley No. 511-05; pero el señor Senador y Presidente del Consejo Ecoturístico de nuestra histórica provincia no ha dado respuesta a dichas peticiones; muy por el contrario, se encamina a todo vapor a la conformación de un organismo ilegítimo; con el único propósito de nombrar a los compañeritos de su partido que no han podido ser ubicados en las nominas congresual; como es el caso del Ing. YAMEL VALERA, quien fue nombrado por el honorable Senador como Director de la entidad, y la Sra. NATIVIDAD MERCEDES, como Encargada del Departamento de Contabilidad, nombramientos que consideramos ilegítimo al tenor de lo que establece el artículo 6 de Carta Sustantiva (sic).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por todas estas razones, los accionantes concluyen, por conducto de sus abogados constituidos apoderados especiales LIC. G. MANUEL NOLASCO B. y LIC. JOSE GUZMAN, de la manera siguiente:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la acción Directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de Provincia de El Seibo, representada por su Presidente el LIC GUILLERMO MANUEL NOLAZCO BAEZ; COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Filial Seibo, representada por su Presidente el LIC. JOSE ANIBAL GUZMAN JOSE; los señores: Colon Cotes Candelario, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía; y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el Párrafo II del artículo 2 de la Ley No. 511-05 de fecha 8 de noviembre de noviembre de 2005, publicada el 22 de noviembre de 2005, que declara la Provincia de El Seibo como Provincia Ecoturística.

SEGUNDO: en cuanto al fondo, DECLARAR no conforme con la Constitución de la República el Párrafo II del Artículo 2 de la Ley No. 511-05 del 8 de noviembre de 2005, que declara a la Provincia de El Seibo como Provincia Ecoturística, por violentar los artículos 77.3, 93.2, letra f), y el artículo 246 de la Constitución de la República.

TERCERO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costa de conformidad con las disposiciones de artículo No. 7.6 de la Ley No.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Opiniones oficiales

5.1. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, en su dictamen depositado en la secretaría general del Tribunal Constitucional el ocho (8) de enero de dos mil dieciocho (2018), pretende que sea rechazada la acción interpuesta contra el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística, argumentado, en síntesis, lo siguiente:

El artículo 77.3 de la Constitución de la República consagra lo siguiente: " Los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público. En ese sentido, al disponer el párrafo II del artículo 2 de la Ley 511-05, la inclusión del senador y el diputado de El Seibo dentro de la conformación del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la Provincia, no contraviene a la prohibición expresa consagrada en la Constitución, ya que esta será ejercida de forma honorífica.

En el sentido de la prohibición expresa del artículo 77.3 de la Constitución Dominicana, el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/01234/14, del 25 de septiembre de 2014, fijó su criterio el cual describimos a continuación: "10.8:- En esta línea de pensamiento, desde el esquema Kelseniano de división de funciones que se da a lo interno de la estructura se separación de poderes del Estado que se adopta en nuestra Constitución, el Poder Ejecutivo tiene la función de ejecutar las normativas generales que emanan del Poder Legislativo, las que le permiten realizar sus funciones políticas y administrativas, por lo que al confluir en la especie la función legislativa "legis latio" y la función ejecutiva "legis executio", se genera la existencia de una contraposición



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de funciones, por cuanto no se permite que los senadores y diputados puedan participar en el cumplimiento de las actividades ejecutivo administrativas que realiza el Poder Ejecutivo, salvo lo dispuesto en la Constitución para el necesario control recíproco entre los poderes públicos.

En otro orden, vale consignar que los argumentos de la presente acción de inconstitucionalidad y el precedente del tribunal constitucional nos permiten hacer la distinción en virtud al párrafo I del artículo 2 de la Ley 511-05, que indica: "Los miembros del "CODEPRES" tendrán funciones honoríficas y serán nombrados por Decreto del Poder Ejecutivo". En ese sentido, no existe contradicción de los mismos con las disposiciones constitucionales señaladas, ya que la función del legislador en el creado consejo es honorífica, lo que significa que no recibirá remuneración alguna por la labor que rinda y que sus funciones no son ejecutivas ni legislativas, ya que es la propia ley la que establece las funciones a desempeñar, según detallamos a continuación: (...) Por lo que, hemos de convenir que ciertamente el artículo 77.3 procura garantizar la independencia en el desempeño de las funciones del servidor público evitando conflictos de intereses y un mejor desempeño del servidor público, pero esta inclusión de los legisladores en el mencionado Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la Provincia El Seibo en modo alguno vulnera la prohibición expresa del referido artículo de nuestra Constitución, por lo que procede rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad.

Por tales motivos, somos de opinión:

PRIMERO: En cuanto a la forma: Que sea declarada ADMISIBLE la Acción Directa de Inconstitucionalidad, interpuesta por Seccional (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Colegio de Abogados de la Provincia del Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos Filial Seibo, Colón Cortes Candelaria y Juan Alberto Báez Mercedes, en contra del párrafo II, del artículo 2 de la Ley No. 511-05 de fecha 08 de noviembre del 2005, que declara la Provincia El Seibo como Provincia Ecoturística. Por tener los accionantes legitimidad procesal.

SEGUNDO: En cuanto al fondo: Que procede RECHAZAR la Acción Directa de Inconstitucionalidad, interpuesta por Seccional del Colegio de Abogados de la Provincia del Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos filial Seibo, Colón Cortes Candelaria y Juan Alberto Báez Mercedes, en contra del párrafo II, del artículo 2 de la Ley No. 511-05 de fecha 08 de noviembre del 2005, que declara la Provincia El Seibo como Provincia Ecoturística. Por no ser las disposiciones del párrafo II, del artículo 2 de la Ley No. 511-05 de fecha 08 de noviembre del 2005, contrarias al espíritu del artículo 77.3 de la Constitución de la República.

5.2. Opinión del Senado de la República

En su escrito depositado en la secretaría de este Tribunal, el quince (15) de enero de dos mil dieciocho (2018), el Senado de la República expone, entre otras, las siguientes consideraciones:

Que en cuanto a la Ley N0. 511-05 que declara la provincia El Seibo como provincia Ecoturística, de fecha 22 de noviembre del año dos mil cinco (2005), de conformidad al artículo 38 de la Constitución Dominicana del 25 de julio del año 2002, vigente en ese momento, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras y los Diputados y Diputadas,



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.

Que la ley objeto de esta opinión, fue originada en el Senado de la República depositada como proyecto de ley en fecha 3 de marzo del año 2005, mediante No. de iniciativa 0092-2005-PLO-SE.

Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto ley (sic) en fecha 15 de marzo del 2005, siendo el mismo liberado de trámites, aprobándose en primera lectura en fecha 5 de abril de 2005, y en una Segunda Lectura en fecha 12 de abril de 2005.

Dicho procedimiento y trámites legislativos, fue realizado cumpliendo con los artículos 39 y 40 de la constitución de la República, del 25 de julio del año 2002, Constitución que regía en esa época, los cuales estipulaban lo siguiente: Artículo 39- Todo Proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos secciones consecutivas. Artículo 40- Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras pasara a la otra para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta cámara le hiciera modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y en caso de ser aceptada enviara la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistente en la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido posteriormente a la Cámara de Diputados para los fines correspondientes, 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 N0,511-05, que declara la provincia El Seibo como provincia Ecoturística, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

Bajo reserva de referimos al fondo en las conclusiones a ser presentadas en audiencia.

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados

En su escrito de conclusiones recibido en la secretaría del Tribunal Constitucional, el dieciocho (18) de junio de dos mil dieciocho (2018), la Cámara de Diputados expresa, entre otras cosas, lo siguiente:

Haciendo una evaluación a los planteamientos de la accionante para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad, se puede comprobar, con meridiana claridad, que los mismos son carentes de fundamentos constitucionales, toda vez que los legisladores al crear la Ley 511-05, actuaron de manera correcta, apegado al mandato confiado por los artículos 83 párrafo 2 de la constitución y el artículo 164 del Reglamento de la Cámara de Diputados, por tanto los alegatos de "persecución" que erróneamente desarrolla el accionante no constituyen fundamento para acoger su acción.

Los accionantes no han podido demostrar en su instancia los derechos fundamentales agraviados por párrafo II del artículo 2 de la Ley 511-



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

05, atacada, de ahí se desprende que la presente acción desvíeme (sic) inadmisibile por falta de claridad.

El artículo 38 de la Ley No. 137-11, del 13 de junio de 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece lo que sigue a continuación: i "Artículo 38.- Acto improductivo. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaria del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

Los accionantes en su instancia tampoco precisa 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.

El trámite de aprobación de la Ley 511-05, fue apegado a la constitución y al reglamento de la Cámara de Diputados.

Opinión y Conclusiones

PRIMERO: ACOGER las conclusiones presentadas por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la SECCIONAL DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LA PROVINCIA EL SEIBO, COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS FILIAL SEIBO, señor (sic) COLON COTES



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CANDELARIA, JUAN MANUEL SIERRA NOLASCO, RAMON BAEZ GIRON, KENIA ROSA MERCEDES MEJIA y JUAN ALBERTO BAEZMERCEDES, contra el párrafo II de la Ley No. 511-05, que declara la provincia El Seibo como provincia Ecoturística, por alegada violación de los artículos 77.3, 90 y 90.2 de la Constitución de la República.

SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite, aprobación, la Ley No. 511-05, que declara la provincia El Seibo como provincia Ecoturística, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Política del Estado, vigente en el momento.

TERCERO: DEJAR a la soberana apreciación del tribunal, la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, a raíz de los planteamientos antes expuestos.

QUINTO: DECLARAR el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia.

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 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), que prescribe la celebración de una audiencia pública en el cauce del procedimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el día viernes veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), donde las partes antes citadas formularon sus respectivas conclusiones.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Pruebas documentales

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los documentos siguientes:

1. Copia de un ejemplar de la Ley núm. 511-05, el veintidós (22) de noviembre de dos mil cinco (2005), que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística.
2. Copia del Acto núm. 117/17, de veintiuno (21) de abril de dos mil diecisiete (2017), contenido de notificación de admonición al Senador de la provincia El Seibo y a los demás legisladores y miembros del Consejo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), instrumentado por Senovio Ernesto Febles Severino, alguacil de estrados del Juzgado de Trabajo de ese Distrito Judicial.

8. Competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen el artículo 185.1 de la Constitución de la República y los artículos 9, 36 y 37 de la Ley núm. 137-11.

9. Legitimación activa o calidad de los accionantes

9.1. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos por la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2. En la República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), se adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer, ante el Tribunal Constitucional, los mandatos constitucionales, entre otros, garantizar la supremacía constitucional, defender el orden constitucional, proteger los derechos fundamentales, y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, a fin de que este último expurgue del ordenamiento jurídico las normas consideradas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.3. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone: Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.4. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, establece: Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.5. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular, existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Ahora bien, desde la primera sentencia dictada por este tribunal en el marco de una acción de inconstitucionalidad (Sentencia TC/0047/12) estos requisitos han sido aplicados con diversos matices.

9.6. En este orden, a los fines de reducir esa brecha en la interpretación de los requisitos que establece el citado artículo 37 de la Ley núm. 137-11, este Tribunal en su Sentencia núm. TC/0345/19, revisó los criterios desarrollados en relación a la institución de la legitimación activa, señalando al respecto que “[h]an sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad”, y en esa medida ha precisado lo siguiente:

e. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

l. Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad (...)

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 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 Política (...)

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

9.7. En la especie, los accionantes Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes consideran que la inclusión de los legisladores de la provincia El Seibo en el Consejo de Desarrollo Ecoturístico provincial por mandato del párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, contradice la prohibición prevista en artículo 77.3 de la Constitución de la República, que les impide ejercer otras funciones o empleo público, con excepción de la docencia.

9.8. La acción que ocupa la atención de este Tribunal ha sido promovida, de un lado, por la Seccional del Colegio de Abogados de El Seibo. Conforme a la Ley de su creación esta entidad “constituye una corporación de derecho público, de carácter autónomo, con personería jurídica e independencia presupuestaria y financiera”³. Por mandato de la misma ley se establece que en cada distrito judicial habrá una seccional como órgano de representación provincial del gremio, con facultades deliberativas y resolutivas, con autonomía funcional, administrativa y presupuestaria⁴.

³ Artículo 2 de la Ley núm. 3-19.- Creación del Colegio de Abogados de la República Dominicana. Se instituye el Colegio de Abogados de la República Dominicana como corporación de derecho público interno, de carácter autónomo, con personalidad jurídica e independencia presupuestaria y financiera.

⁴ Artículo 47.- Seccionales por cada distrito judicial. Las seccionales por cada distrito judicial son órganos de representación provincial del Colegio. Tienen facultades deliberativas y resolutivas. Gozan de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria.

Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.9. En ese sentido, siguiendo el precedente señalado en líneas anteriores, el interés legítimo y jurídicamente protegido de una persona jurídica se presumirá cuando ésta se encuentre debidamente constituida y registrada de conformidad con la ley, y exista además una relación entre su objeto y la preservación de un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma cuestionada de inconstitucionalidad; por lo que tratándose en la especie de una corporación de derecho público, que tiene entre sus principales funciones la defensa del orden jurídico⁵, prestar asesoría a las cámaras legislativas, al Poder Ejecutivo, a los ministerios y demás instituciones del Estado, la defensa del Estado Social y Democrático de Derecho y la colaboración para mejorar la administración pública, debemos concluir que la referida Seccional del Colegio de Abogados de El Seibo tiene legitimación activa para accionar en la preservación de la supremacía de la Constitución.

9.10. En cuanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), se trata de una organización no gubernamental (ONG), sin fines de lucro, fundada en el año 1987, incorporada a través del decreto del Poder Ejecutivo núm. 184-95, el quince (15) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995). Esta institución se dedica a la promoción, educación y defensa de los derechos humanos protegidos en la Constitución y los convenios internacionales que versan sobre la materia ratificados por República Dominicana.

9.11. De manera que al estar vinculado el objeto de la referida organización no gubernamental –Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD),

⁵Artículo 10 de la Ley núm. 3-19. Funciones. El Colegio tiene como fin esencial la organización y defensa de la profesión del Derecho, la habilitación para su ejercicio y la función social que corresponde a la abogacía. En consecuencia, le corresponde: (...) 7) Impulsar el perfeccionamiento del orden jurídico, procurando el progreso de la legislación mediante el estudio profundo y sistemático de la ciencia jurídica en todas sus vertientes y especialidades... 12) Prestar asesoría a las cámaras legislativas, el Poder Ejecutivo, los ministerios y las demás instituciones del Estado, de manera espontánea o cuando le fuere requerida respecto a proyectos de modificación o reformas a las leyes, temas judiciales, jurídicos o de política criminal... 17) La defensa del Estado Social y Democrático de Derecho proclamado en la Constitución, y la colaboración en el funcionamiento y mejora de la administración de justicia.

Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

filial Seibo, –con la defensa y promoción de derechos y valores constitucionales, está legitimada para actuar en la presente acción de inconstitucionalidad que persigue preservar la supremacía de la Constitución en relación con la conformación de un organismo público de carácter provincial.

9.12. Respecto de los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, en su condición de ciudadanos dominicanos, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, también ostentan calidad o legitimación procesal activa requerida para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con el citado precedente, la Constitución de la República y la ley que rige los procedimientos constitucionales.

10. Algunas consideraciones previas

Antes de iniciar el examen de la acción antes señalada, este Tribunal entiende pertinente hacer algunas precisiones en relación con los textos constitucionales que los accionantes consideran vulnerados, atendiendo a los motivos siguientes:

a. Tal como consta en los antecedentes, el treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, apoderaron a este Tribunal de una instancia a través de la cual pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad del párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística.

Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Cabe indicar que en el encabezado de la instancia los accionantes aluden a la violación de los 77.3, 90 y 90.2 de la Constitución de la República, relativos a la incompatibilidad de las funciones de los legisladores con otros cargos, salvo la docencia, a los bufetes directivos de las cámaras, designación de funcionarios, empleados y demás auxiliares de carrera de las cámaras; mientras que en sus conclusiones hacen referencia a los artículos 77.3, 93.2, literal f) y 246 de la Constitución.

c. En ese sentido, este colegiado considera que el desarrollo de los argumentos en los que se fundamenta la acción están más incardinados con los textos señalados en las conclusiones que con los primeros indicados en la parte superior de la instancia, por lo que en aplicación del principio de oficiosidad previsto en el artículo 7.11 de la Ley núm. 137-11, procederá a decidir la acción tomando en consideración la argumentación desarrollada respecto a los artículos 77.3, 93.2, literal f) y 246 de la Constitución.

11. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

Dado que los accionantes, Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, han fundamentado su instancia en varias vulneraciones a la Constitución, tales como: violación a las incompatibilidades de los legisladores, funciones de fiscalización del Congreso Nacional, control y supervisión del gasto de los fondos públicos, este Tribunal entiende pertinente responderlas en el mismo orden que han sido expuestas.

En ese sentido, este colegiado analizará las cuestiones planteadas bajo el esquema siguiente: violación a las incompatibilidades de las funciones de los



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legisladores (art. 77.3 CRD) y a la facultad del Congreso Nacional de fiscalización, control y supervisión del uso de los fondos públicos (arts. 93.2 literal f y 246 CRD).

11.1. Para fundamentar la acción, los accionantes señalan, resumidamente, que mediante Ley núm. 511-05, fue declarada a la provincia El Seibo como provincia ecoturística, debido a que la misma cuenta con ecosistemas únicos en el país para la conservación adecuada y sostenible de la biodiversidad. Conforme con el artículo 2 de la señalada ley quedó creado el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia El Seibo (CODEPRES), como organismo rector de la promoción y regularización de actividades ecoturísticas, sus miembros tendrían funciones honoríficas y serían nombrados por decreto del Poder Ejecutivo. Los legisladores (Senador y Diputados) que representan a la provincia de El Seibo, son partes integrantes del Consejo Ecoturístico, según el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, incluso quien lo preside es el señor Senador, quedando más que evidenciado la contradicción de ese texto con el artículo 77.3 de la Constitución, el cual les impide a los legisladores ejercer otras funciones o empleo público, salvo la labor docente.

11.2. Por su parte, la Procuraduría General de la República refuta la posición de los accionantes, afirmando que al disponer el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, la inclusión del senador y el diputado de El Seibo dentro de la conformación del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia, no contraviene a la prohibición expresa consagrada en la Constitución, ya que esta será ejercida de forma honorífica. Agrega, además, que los argumentos de la presente acción de inconstitucionalidad y el precedente del tribunal constitucional (TC/0234/14) nos permiten hacer la distinción del párrafo I, del artículo 2, de dicha ley que indica: “[l]os miembros del “CODEPRES” tendrán funciones honoríficas y serán nombrados por decreto del Poder Ejecutivo”. En ese sentido, no existe contradicción de los mismos con las disposiciones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales señaladas, ya que la función del legislador en el creado consejo es honorífica, lo que significa que no recibirá remuneración alguna por la labor que rinda y que sus funciones no son ejecutivas ni legislativas.

11.3. El párrafo II, del artículo 2, de la referida Ley núm. 511-05, que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística, cuestionado de inconstitucionalidad, señala lo siguiente:

PÁRRAFO 11.- El Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES) estará integrado por:

- *El(a) Senador(a) de la provincia quien lo preside*
- *El(a) gobernador(a) Civil de la provincia.*
- *Los Diputados de la provincia.*
- *(...)*

11.4. La posición que enarbolan los accionantes partes de la premisa de que la inclusión del Senador y los Diputados de la provincia en el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), resulta contraria a la prohibición prevista en el artículo 77.3 de la Constitución, que impide a los legisladores, ejercer otra función o empleo público en forma paralela al cargo que éstos desempeñan.

11.5. Desde una perspectiva general la regulación de las incompatibilidades forma parte del régimen estatutario de los funcionarios y empleados públicos. Su utilidad está fundamentada en la necesidad de que el personal al servicio de la administración pública ocupe su tiempo solo en un oficio, salvo en los casos o excepciones compatibles con el propio servicio público, que no impliquen menoscabo del cumplimiento de sus responsabilidades.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.6. La administración pública está sometida a un régimen ético y disciplinario de las actuaciones de sus miembros, que persigue la eficiencia de la función o de los servicios públicos que desempeñan, el fortalecimiento institucional y la preservación del interés general, constituyéndose en los principios rectores de la buena administración.

11.7. En el caso objeto de análisis la aludida incompatibilidad de concurrencia del cargo de Senador y Diputado, con otras funciones públicas, obedece específicamente a criterios precisados por el propio constituyente, fundamentándose en la necesaria separación de funciones de los representantes de los poderes públicos, característica esencial del Estado constitucional de Derecho, aunque cabría resaltar que estas no se limitan exclusivamente a la separación de funciones, sino también a la protección de otros bienes constitucionales relevantes, como la transparencia pública, la imparcialidad y evitar posibles conflictos de intereses.

11.8. Para la doctrina la incompatibilidad en el ámbito parlamentario es una institución que imposibilita a los legisladores la realización de otra función, empleo o cargo que pudiera afectar su desempeño como representantes populares⁶. La incompatibilidad se entiende como la prohibición de que un mismo sujeto desempeñe simultáneamente dos empleos o cargos distintos, por demandarlo así el principio de separación de poderes, el de la independencia de los poderes y el de la pluralidad del órgano legislativo⁷. En fin, la incompatibilidad constituye una institución de derecho parlamentario que impide el desempeño simultáneo del mandato y determinados cargos o actividades, obligando al representante a optar entre ellos⁸.

⁶ CHÁVEZ HERNÁNDEZ, EFRÉN. “*Las incompatibilidades de los legisladores en México y breves referencias en el derecho comparado*”. Página 76.

⁷FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. “*Poder Legislativo*”, México, Porrúa, UNAM, 2003, p. 263.

⁸FERNÁNDEZ-MIRANDA, CAMPOAMOR, A. “*Incompatibilidades parlamentarias*”, Enciclopedia Jurídica Básica, vol. II, Madrid, España, Civitas, 1995, p. 3498.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.9. Las incompatibilidades también encuentran fundamento jurídico en la necesidad de que los legisladores, cuyos cargos se consideran de alta investidura, se concentran estrictamente en aquellas funciones delegadas por el pueblo, cuya representación le ha sido otorgada para actuar con la efectividad requerida por el parlamento. Cónsono con esta posición, como hemos dicho, la doctrina ha señalado que las incompatibilidades tienen como meta inmediata posibilitar la integración del Congreso con aquellos individuos que, a criterio del electorado, sean los más idóneos para reflejar su voluntad y que no tengan conflictos materiales o éticos para desempeñar sus funciones con un grado de razonable eficiencia⁹.

11.10. Las incompatibilidades de los legisladores tienen su explicación en diversos criterios imprescindibles para preservar la separación de poderes, la independencia de control político de un poder sobre otro, confusión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, abuso o desviación de poder, pluralidad de ingresos en el sector público y acumulación de cargos y repartos de empleos.

11.11. En el caso de la norma cuestionada de inconstitucionalidad (párrafo II, artículo 2, Ley núm. 511-05), el legislador optó por la creación de un órgano de amplia integración provincial denominado Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), que incluye a la mayoría de la representación política de la rama ejecutiva y del Congreso Nacional, así como de las autoridades municipales, de las iglesias que profesan distintas ideologías, de organizaciones sociales y empresariales vinculadas al desarrollo turístico y cultural de esa provincia.

⁹ BADENI, GREGORIO. “*Inelegibilidad e Incompatibilidad Parlamentarias*”, Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, Tomo XLVII, núm. 1, mayo, 1987, pp. 15 y 16

Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.12. La creación de instituciones autónomas o descentralizadas forma parte de la política de desconcentración de la administración pública prevista en el artículo 141 de la Constitución, el cual señala que:

La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la administración pública.

11.13. En la misma línea la Ley núm. 247-12¹⁰, Orgánica de la Administración Pública, en su artículo 6 dispone:

La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen.

11.14. En fin, la organización de la administración pública está vinculada a la división político administrativa del Estado, que concibe el territorio de la República en divisiones o unidades territoriales que facilitan la gestión de gobierno y la administración del Estado, dejando su composición, organización y funcionamiento al desarrollo legislativo. Aunque en la especie la ley que contiene la norma atacada de inconstitucionalidad precede en el tiempo tanto a

¹⁰Publica en fecha catorce (14) de agosto de dos mil doce (2012).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Constitución (2010) como a la Ley Orgánica de la Administración Pública (2012), sus principios básicos resultan aplicables a la creación de todo órgano autónomo o desconcentrado de la administración.

11.15. Cabe indicar que si bien la creación del indicado organismo provincial, denominado Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), constituye una de las facultades atribuidas por la Constitución y la referida ley orgánica de la administración pública al Congreso Nacional, esta potestad debe ser ejercida dentro de los límites constitucionales previstos para su conformación. En efecto, el indicado organismo está integrado –como hemos dicho –entre otros, por el Senador y los Diputados de la provincia El Seibo, pese a que el artículo 77.3 de la Constitución prohíbe a dichos funcionarios ejercer otra función o empleo público, salvo la labor docente.

11.16. Conforme al párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo, compuesto por el Senador y Diputados de la dicha provincia, tiene funciones de dirección, gestión y realización propias de la rama ejecutiva que se entrecruzan con las funciones de representar, legislar y fiscalizar que por mandato constitucional corresponde al Congreso Nacional. Esta situación –de indudable relevancia constitucional –produce la quiebra del principio de separación de funciones pregonado por el artículo 4 de la Constitución¹¹ que define el gobierno de la Nación como civil, republicano, democrático y representativo, encarnado en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiendo en forma categórica delegar las funciones que le han sido atribuidas.

¹¹ Artículo 4 de la Constitución. - Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.17. En un supuesto similar al que ahora ocupa su atención, decidido a través de la Sentencia TC/0234/14, de veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), párrafo 10.8, este Tribunal expuso lo siguiente:

En esta línea de pensamiento, desde el esquema Kelseniano de división de funciones que se da a lo interno de la estructura de separación de poderes del Estado que se adopta en nuestra Constitución, el Poder Ejecutivo tiene la función de ejecutar las normativas generales que emanan del Poder Legislativo, las que le permiten realizar sus funciones políticas y administrativas, por lo que al confluir en la especie la función legislativa “legis latio” y la función ejecutiva “legis executio”, se genera la existencia de una contraposición de funciones, por cuanto no se permite que los senadores y diputados puedan participar en el cumplimiento de las actividades ejecutivo-administrativas que realiza el Poder Ejecutivo, salvo lo dispuesto en la Constitución para el necesario control recíproco entre los poderes públicos.

11.18. Resulta evidente que la designación de los legisladores en el citado órgano de desconcentración de la administración pública, Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo, desborda los límites establecidos por el constituyente en el citado artículo 77.3 de la Constitución, en la medida en que ha colocado al Senador y a los Diputados de la citada demarcación territorial, en el ejercicio de actividades, que desfiguran el esquema clásico de separación de funciones constitucionalmente previsto, lo que conduce a generar dualidad de funciones de los legisladores.

11.19. En este contexto la Procuraduría General de la República considera que de acuerdo con el párrafo I, del artículo 2, de la misma Ley núm. 511-06, los miembros del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), solo tendrán funciones honoríficas y serán nombrados por decreto del Poder



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ejecutivo, por tanto, no existe contradicción de los mismos con las disposiciones constitucionales señaladas, y que sus funciones no son ejecutivas ni legislativas.

11.20. La postura de la Procuraduría General de la República parece basarse, únicamente, en la doble remuneración económica que supone dicha prohibición a los legisladores. Sin embargo, la pluralidad de ingresos en la administración pública, no es la única, sino una de las razones en las que está fundamentada dicha incompatibilidad, pues aun asumiendo, en el caso objeto de análisis, que las funciones son honoríficas, quedan otras no menos importantes causas insubsanables de incompatibilidad, como ya hemos visto, relativas a la separación de poderes, independencia de control político de un poder sobre otro, confusión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, abuso o desviación de poder, acumulación de cargos y repartos de empleos.

11.21. En ese sentido, este colegiado considera que en el párrafo II, del artículo 2, de la citada Ley núm. 511-05, que crea el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), queda configurada la prohibición dispuesta por el artículo 77.3 de la Constitución, que hace incompatible el cargo de Senador y Diputado con otra función o empleo público, por lo que procederá a expulsar dicha norma del ordenamiento jurídico con todas las consecuencias que ello supone.

11.22. En el desarrollo de su instancia los accionantes también señalan, en referencia a la creación del referido Consejo del Desarrollo, que no previeron los posibles conflictos que eventualmente pudiera tener en el futuro, de seguir con la operatividad de una institución, donde su más alto representante tiene impedimento constitucional de ejercer las funciones propias de dicha entidad, aludiendo en ese contexto, a la función de fiscalizar prevista en los artículos 93.2, literal f) y 246 de la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.23. Tal como se afirmó en líneas anteriores, la facultad de fiscalización constituye una de las funciones que se entrecruzan con la designación de un legislador en labores ejecutivas, produciendo la anulación de uno de los mecanismos de control que le corresponde ejercer al Congreso Nacional. En efecto, al Poder Legislativo le está encomendado, según el citado artículo 93.2, literal f) de la Constitución, entre otras, supervisar las instituciones autónomas y descentralizadas, sin importar su naturaleza y alcance. Igual situación se presenta con el mandato previsto en el artículo 246 de la Constitución¹², que pone cargo del Congreso Nacional, junto a los demás órganos de control interno y externo de la Nación, la responsabilidad de fiscalizar el patrimonio, los ingresos y uso de los fondos públicos.

11.24. En este caso la atribución de funciones ejecutivas al Senador y Diputados El Seibo queda reflejada, a lo interno del Consejo de Desarrollo Ecoturístico, no solo cuando la norma cuestionada (párrafo II, art. 2, Ley núm. 511-05) le confiere la facultad de designar el director (a) ejecutivo y los gerentes necesarios para su funcionamiento (literal a) y la designación de los comités ecoturístico de cada municipio (literal i), sino también cuando le faculta para coordinar acciones con los ministerios de Turismo y Medio Ambiente, entre estas, el cobro de tarifas y administración de áreas protegidas (art. 3, Ley núm. 511-05)), que pueden calificarse como decisiones típicas del Poder Ejecutivo, adoptadas para el desarrollo de esa demarcación territorial.

11.25. La situación antes descrita revela que los legisladores, Senador y Diputados provinciales, no podrán ejercer una de sus competencias materiales más importantes asignadas por la Constitución: supervisar las actuaciones del

¹²Artículo 246.- Control y fiscalización de fondos públicos. El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes.

Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

referido consejo de desarrollo, como institución descentralizada, ni fiscalizar los ingresos y uso de los fondos públicos asignados para la construcción de infraestructura y promoción de la potencialidades de la provincia como subsector ecoturístico, según lo dispone el párrafo transitorio del artículo 4 de la misma ley. En ese escenario, este colegiado considera que la norma atacada también vulnera las disposiciones contenidas en los artículos 93.2, literal f) y 246 de la Constitución de la República.

11.26. Este ese sentido, este colegiado acoge la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los accionantes contra el párrafo II, del artículo 2, de la referida Ley núm. 511-00, que declara la provincia El Seibo como provincia ecoturística.

11.27. Una vez constatada la inconstitucionalidad del texto cuestionado procede determinar –si de conformidad con el artículo 47 de la indicada ley núm. 137-11, – procedería dictar una sentencia estimativa que se limite a declarar la nulidad de la norma impugnada, con su correspondiente derogación; o bien una sentencia que declare la inconstitucionalidad parcial del precepto impugnado, una sentencia interpretativa del tipo reductora, o bien una decisión exhortativa con efectos diferidos en el tiempo para que el órgano productor de la misma adopte la solución adecuada. Se trata de llevar a cabo una ponderación entre los efectos inconstitucionales derivados de la expulsión del ordenamiento de la ley y la inconstitucionalidad en la que incurre el supuesto normativo, modulando sus efectos temporales.

11.28. En la especie la desaparición de la norma conduciría a dejar un vacío que puede resultar más perjudicial que la propia vigencia temporal de la misma, al quedar excluidos del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES) el Senador y los Diputados de la provincia que integran su dirección, sin que exista un mecanismo institucional para resolver su inmediata



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

designación, lo que plantea la cuestión de determinar la naturaleza de la decisión a ser adoptada.

11.29. Dado que en la especie la declaratoria de inconstitucionalidad afecta específicamente los enunciados relativos a la supresión de los legisladores del consejo, dejando intacta el resto del texto impugnado, la situación solo ameritaría de la anulación parcial de la norma, acorde con el párrafo I, del artículo 147, de la referida ley núm. 137-11, que permite a este colegiado en este supuesto, acudir a esta tipología de sentencia, cuando declare la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad lo afecte íntegramente, por lo que se descartan las demás opciones previstas en la normativa procesal constitucional.

11.30. Este tribunal ha definido las sentencias exhortativas con ocasión de la Sentencia TC/0189/15, del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), apuntando al respecto:

La sentencia exhortativa es una modalidad de sentencia interpretativa, la cual puede ser dictada por este Tribunal, en virtud de lo previsto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11; texto según el cual: El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. En la especie, la pertinencia de la sentencia exhortativa es incuestionable, ya que en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución se establece que los indultos deben concederse “(...) de conformidad con



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la ley (...)”. De manera que estamos en presencia de un mandato constitucional dirigido al legislador de manera expresa.

11.31. En ese sentido, este Tribunal –en un supuesto similar –recurrió a una decisión de la naturaleza citada en el párrafo anterior, en la que, combinando la declaratoria de inconstitucionalidad y la preferencia de la vigencia de la norma a la anulación inmediata, difiere sus efectos por algún tiempo para que el Congreso legisle en el sentido orientado. En efecto, en la citada Sentencia TC/0234/14, párrafo 10.12, página 18, argumentó lo siguiente:

El artículo núm. 47 de la Ley núm. 137-11 faculta a este tribunal a dictar sentencias interpretativas que van más allá de la dualidad tradicional (de desestimación o rechazo de la demanda en inconstitucionalidad). En el presente caso, se dan las condiciones para que este tribunal constitucional dicte una sentencia exhortativa y de inconstitucionalidad diferida, toda vez que la declaratoria de inconstitucionalidad ex nunc regiría desde el momento en que le sea notificada a las partes la presente sentencia, lo cual tendría por efecto inmediato la exclusión de cinco (5) de los miembros del actual Consejo de Directores de la COAAROM, sin que exista una normativa que trace las pautas para su reemplazo, salvo que el Congreso de la República, al momento de acogerse a la presente exhortación para que adecúe a la Constitución el artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), disponga que con los miembros que no son legisladores, el referido consejo operaría sin dificultades.

11.32. Conforme con la doctrina, la fundamentación teórica de este tipo de fallos se perfila frente a una situación de norma inconstitucional o presuntamente inconstitucional, que el órgano constitucional encomienda al Poder Legislativo la sanción de un nuevo texto acorde con la Constitución,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pudiendo fijar o no un plazo preciso al respecto. Esta actitud contribuye al respeto del principio de separación de poderes, en la medida que no se invade la libertad de configuración normativa del legislador, y se prevén pautas, sugerencias o directrices sobre el contenido del nuevo precepto normativo¹³.

En ese sentido, este Tribunal se inclina por una sentencia de tipo exhortativa y de efectos diferidos en el tiempo, pues aun considerando inconstitucional el precepto de la norma atacada, decide otorgar un plazo suficiente al Congreso Nacional para que legisle en la dirección, de excluir a los legisladores del citado Consejo provincial, modificando el párrafo II, del artículo 2, de la referida Ley núm. 511-05, que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y José Alejandro Vargas Guerrero, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Milton Ray Guevara, juez presidente, y el voto salvado de la magistrada Eunisis Vásquez Acosta

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo,

¹³ Sagüés, Nestor Pedro. “Las Sentencias Constitucionales Exhortativas”, en Estudios Constitucionales, vol. 4, núm.2, Universidad de Talca, Chile, 2006, p. 193.

Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, **ACOGER** la referida acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia ecoturística, únicamente en los enunciados relativos a la integración del Senador y los Diputados en la composición del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), por violación a los artículos 77.3, 93.2, literal f) y 246 de la Constitución.

TERCERO: DIFERIR los efectos de la inconstitucionalidad decretada por esta sentencia por el término de un (1) año, contado a partir de su notificación, de conformidad con lo expuesto en el cuerpo de la misma.

CUARTO: EXHORTAR al Congreso Nacional para que en un plazo no mayor de un (1) año, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, legisle en el sentido de modificar el párrafo II, del artículo 2, de la referida ley núm. 511-05, que declara la provincia El Seibo como provincia ecoturística, excluyendo la representación de los legisladores provinciales en la dirección del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), fecha a partir de la cual, sino se produce dicha modificación, quedará expulsada del ordenamiento jurídico con todas sus consecuencias.

QUINTO: ORDENAR que la presente sentencia sea comunicada, por secretaría, al procurador general de la república, al Congreso Nacional, a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y a los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, para los fines que correspondan.

SEXTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y Procedimientos Constitucionales.

SÉPTIMO: ORDENAR 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; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
MILTON RAY GUEVARA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y de acuerdo con la opinión que mantuve en la deliberación del presente caso, tengo a bien ejercer la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en lo adelante LOTCPC), para expresar en este voto disidente los fundamentos que, a mi juicio, debieron llevar a este



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal a adoptar una decisión distinta de la que sustenta el consenso de la mayoría.

I. Alcance del voto

Nuestra discrepancia con la decisión mayoritaria reside en el criterio esbozado en la sentencia, respecto de acoger la presente acción directa de inconstitucionalidad contra el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05 del dos mil cinco (2005), que señala entre los miembros del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), a los legisladores (senador y diputados) de dicha provincia. La mayoría de los jueces de este tribunal, entiende que dicha circunstancia contraviene el artículo 77.3 de la Constitución. Entendemos que dicho artículo no aplica en el caso de la especie.

II. Fundamento jurídico del voto

La incompatibilidad del artículo 77.3 de la Constitución está orientada a proteger la independencia de los legisladores.

La mayoría de los jueces de este Tribunal consideraron que el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05 del dos mil cinco (2005), era inconstitucional, arguyendo lo siguiente:

La posición que enarbolan los accionantes partes de la premisa de que la inclusión del Senador y los Diputados de la provincia en el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), resulta contraria a la prohibición prevista en el artículo 77.3 de la Constitución, que impide a los legisladores, ejercer otra función o empleo público en forma paralela al cargo que éstos desempeñan (...) la incompatibilidad en el ámbito parlamentario es una institución que imposibilita a los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legisladores la realización de otra función, empleo o cargo que pudiera afectar su desempeño como representantes populares (...) Resulta evidente que la designación de los legisladores en el citado órgano de desconcentración de la administración pública, Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo, desborda los límites establecidos por el constituyente en el citado artículo 77.3 de la Constitución, en la medida en que ha colocado al Senador y a los Diputados de la citada demarcación territorial, en el ejercicio de actividades, que desfiguran el esquema clásico de separación de funciones constitucionalmente previsto, lo que conduce a generar dualidad de funciones de los legisladores.

Las incompatibilidades en el ámbito del Poder Legislativo están orientadas esencialmente a proteger la independencia que requieren los legisladores para sus labores de contrapeso y fiscalización de los demás órganos del Estado. Para el catedrático mexicano Efrén Chávez Hernández *“la incompatibilidad en el derecho parlamentario es la institución que imposibilita a los legisladores la realización de otra función, empleo o cargo que pudiera afectar su desempeño como representantes populares”*¹⁴.

La doctrina ha interpretado el alcance y sentido del artículo 77.3 de la Constitución de la República, el cual establece una incompatibilidad que pesa sobre los legisladores de asumir cualquier función o empleo público, salvo la labor docente. Para Eloy García López, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid: *“la incompatibilidad tiene por objeto garantizar la independencia de la representación política y/o la dependencia exclusiva del*

¹⁴ Chávez Hernández, E. (2017). *“Las Incompatibilidades de los Legisladores en México y Breves Referencias en el Derecho Comparado”*; Revista Jurídica de la UNAM; México, D.F.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

representante respecto de sus mandatarios en el contexto del mandato representativo”¹⁵.

Señala además en ese sentido el profesor García López: “*cuando se produce un supuesto de incompatibilidad, el bien jurídico a garantizar es la libre decisión del parlamentario que podía verse condicionada por la existencia de otro punto de referencia—generalmente el ejecutivo— ante el que el elegido tuviera que rendir cuentas*”¹⁶.

Aplicación errónea del precedente de la Sentencia TC/0234/14. Perfiles fácticos distintos.

En el caso ocurrente, la mayoría de jueces de este Tribunal, hizo una interpretación y aplicación errónea del precedente constitucional que fuera asentado en la Sentencia TC/0234/14, respecto del Consejo de Directores de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM) creado mediante la Ley núm. 385-98, cuyo artículo 6 fue declarado inconstitucional por este órgano jurisdiccional, porque entre la matrícula de miembros de dicho Consejo figuraban los legisladores de La Romana.

Este precedente constitucional no debió aplicarse al caso, o al menos establecer un “distinguishing” respecto de la referida Sentencia TC/0234/14, en virtud de que el presente caso tiene unos perfiles fácticos distintos a los juzgados por el Tribunal en ese precedente. Estos elementos que hacen distintos ambos casos, son los siguientes:

¹⁵ García López, E. (1994). “*Inelegibilidad Política e Incompatibilidad Parlamentaria. Algunas Consideraciones acerca de su Significación Actual desde la Lógica de la Representación Democrática*”; *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, No. 118-119; marzo de 1994; Madrid, España.

¹⁶ García López, E (1994); *Ibidem* pág. 18



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- En el presente caso, los miembros del CODEPRES, incluyendo los legisladores de El Seibo, ostentan una función “ad honorem” o honorífica (art. 2; Ley núm. 511-05); no fue el caso de los miembros del COAAROM, quienes devengaban un salario por su función.
- La participación de los legisladores de El Seibo en el CODEPRES es en función a su condición de legislador (cargo “ex officio”), no por designación mediante decreto del Poder Ejecutivo como los demás miembros del CODEPRES (art. 2; Ley núm. 511-05).
- Los legisladores integrantes del Consejo de CODEPRES, participan de un órgano colegiado que no asume funciones de dirección, pues estas corresponden al Director Ejecutivo del CODEPRES.
- Las funciones del CODEPRES, son de promoción turística (art. 2, párrafo II, Ley núm. 511-05), no de gerencia de servicios públicos como sí corresponde al COAAROM, en su condición de institución gubernamental que regentea el acueducto de la provincia de La Romana.

Legisladores integrantes del CODEPRES no están subordinados al Poder Ejecutivo conforme al diseño organizacional de la Ley núm. 511-05.

Como se puede apreciar, los legisladores que integran el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), no están subordinados al Poder Ejecutivo en ninguno de los elementos señalados anteriormente: designación, pago salarial, dirección y naturaleza de las funciones. Esto evidencia que dichos legisladores conservan su independencia y autonomía de criterio y accionar, frente al Poder Ejecutivo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta independencia legislativa, es precisamente lo que procura resguardar la incompatibilidad consagrada en el artículo 77.3 de la Constitución. Obsérvese que aún en el caso de que el legislador fuere docente de una escuela pública, la independencia de cátedra, le garantiza un fuerte nivel de autonomía frente al Ministerio de Educación, órgano dependiente del Poder Ejecutivo. De modo que el espíritu del referido artículo 77.3 de nuestra Ley de Leyes, lo que protege es la independencia del legislador; la cual esta resguardada conforme a la participación que la Ley núm. 511-05, establece a los legisladores de la provincia de El Seibo; quienes en función al diseño organizacional que estructura dicha ley, no están colocados en situación de dependencia alguna frente al Poder Ejecutivo, ni en términos económicos, ni en términos jerárquicos, ni en términos de atribuciones asignadas.

Efecto colateral de la inconstitucionalidad declarada: impactar negativamente el sistema nacional de planificación e inversión pública.

Otro de los efectos colaterales y de consecuencias inciertas de esta decisión aprobada por la mayoría declarando la nulidad por inconstitucionalidad del párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05 del dos mil cinco (2005), que incluye entre los miembros del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES) a los legisladores de la provincia, es el impacto nocivo sobre el sistema nacional de planificación e inversión pública creado mediante la Ley núm. 498-06.

En dicha ley, se crean en su artículo 14, los Consejos de Desarrollo Regional, así como también los Consejos de Desarrollo Provincial, en los cuales participan en su función de representación legítima de los habitantes de las respectivas provincias, los legisladores de las mismas.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estos Consejos de Desarrollo resultan muy importantes para el desarrollo del país, ya que tienen como función articular y canalizar demandas de los ciudadanos ante el gobierno central y los gobiernos municipales; así como también les permite a los ciudadanos participar en la formulación de los planes estratégicos de desarrollo territorial que benefician a las regiones y provincias del país.

En estos consejos de desarrollo los legisladores realizan funciones de representación política de los habitantes de sus provincias de manera honorífica por lo que defienden los intereses de sus respectivas demarcaciones y adquieren información relevante que sirve de apoyo a su gestión congresual de fiscalización y defensa de los intereses legítimos de sus respectivas provincias.

La nulidad por inconstitucional párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05 del dos mil cinco (2005), pudiera generar un efecto dominó adverso que animaría a acciones de inconstitucionalidad que lejos de garantizar la noble misión de preservar la supremacía constitucional y el bien común de todos los dominicanos, provocaría por el contrario el colapso del sistema nacional de planificación e inversión pública, orientado precisamente al desarrollo social y económico de nuestras provincias y sus habitantes, legítima aspiración que garantiza nuestra Constitución de la República, en el párrafo de su artículo 196, que preconiza que: “el Estado procurará el equilibrio razonable de la inversión pública en las distintas demarcaciones geográficas de manera que sea proporcional a los aportes de aquéllas a la economía nacional”.

Por tanto, esta decisión afectaría colateralmente este importantísimo sistema nacional de planificación e inversión pública. En tal virtud es que sustentamos nuestro voto disidente. La Ley núm. 511-05 no coloca a los legisladores integrantes del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), en una situación de dependencia jerárquica frente al Poder Ejecutivo,

Expediente núm. TC-01-2017-0024, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

susceptible de quebrar la independencia que la Constitución garantiza y que debe tener el Poder Legislativo para el ejercicio de sus poderes de control y fiscalización. Por tanto, sostengo, que el precedente constitucional de la Sentencia TC/0234/14, no es aplicable al presente caso, al tratarse de perfiles fácticos distintos.

Firmado: Milton Ray Guevara, Juez presidente

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA EUNISIS VASQUEZ ACOSTA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

1. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial El Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.

1.2. Los accionantes procuran la inconstitucionalidad del párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística, por vulnerar los artículos 77.3, 93.2, letra f) y 246 de la Constitución de la República, toda vez que en la composición del Consejo de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES) forman parte los legisladores de esa provincia.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado el acogimiento de la presente acción directa, y en consecuencia declara no conforme con la Constitución el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, únicamente en los enunciados relativos a la integración del Senador y los Diputados en la composición del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), por violación a los artículos 77.3, 93.2, literal f) y 246 de la Constitución, y difiere los efectos de la inconstitucionalidad por el término de un (1) año, exhortando al Congreso Nacional para que en ese plazo proceda a modificar la norma que fue impugnada en control concentrado.

A continuación, señalaremos los motivos que nos llevan a salvar nuestro voto en relación al criterio adoptado por la mayoría.

2. Motivos del voto salvado

2.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de la mayoría de que la presente acción directa debe ser acogida, y en consecuencia declararse no conforme con la Constitución el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia ecoturística, únicamente en los enunciados relativos a la integración del Senador y los Diputados en la composición del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), por violación a los artículos 77.3, 93.2, literal f) y 246 de la Constitución. Ahora bien, consideramos que en la presente decisión debieron exponerse las razones que justifican que en la especie se proceda a diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Tal señalamiento lo planteamos en virtud de que en la presente decisión solo se expresa que se procederá a diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, pero no se dan las motivaciones de lugar de las cuales se pueda extraer la justificación del por qué se está adoptando esa medida. Sobre el diferimiento de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, solo se expresa en la sentencia que motiva este voto, lo siguiente:

11.31.- En ese sentido, este Tribunal –en un supuesto similar –recurrió a una decisión de la naturaleza citada en el párrafo anterior, en la que, combinando la declaratoria de inconstitucionalidad y la preferencia de la vigencia de la norma a la anulación inmediata, difiere sus efectos por algún tiempo para que el Congreso legisle en el sentido orientado. (...)

11.32.- (...) En ese sentido, este Tribunal se inclina por una sentencia de tipo exhortativa y de efectos diferidos en el tiempo, pues aun considerando inconstitucional el precepto de la norma atacada, decide otorgar un plazo suficiente al Congreso Nacional para que legisle en la dirección, de excluir a los legisladores del citado Consejo provincial, modificando el párrafo II del artículo 2 de la referida Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.

2.3. En un caso análogo al de la especie este Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0234/14 - la cual se cita en esta decisión-, se dan los fundamentos de lugar por los cuales está operando el diferimiento de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, al momento de señalar que:

10.12. El artículo núm. 47 de la Ley núm. 137-11 faculta a este tribunal a dictar sentencias interpretativas que van más allá de la dualidad tradicional (de desestimación o rechazo de la demanda en inconstitucionalidad). En el presente caso, se dan las condiciones para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que este tribunal constitucional dicte una sentencia exhortativa y de inconstitucionalidad diferida, toda vez que la declaratoria de inconstitucionalidad ex nunc regiría desde el momento en que le sea notificada a las partes la presente sentencia, lo cual tendría por efecto inmediato la exclusión de cinco (5) de los miembros del actual Consejo de Directores de la COAAROM, sin que exista una normativa que trace las pautas para su reemplazo, salvo que el Congreso de la República, al momento de acogerse a la presente exhortación para que adecúe a la Constitución el artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), disponga que con los miembros que no son legisladores, el referido consejo operaría sin dificultades.

2.4. De su lado, en la Sentencia TC/0489/15 los efectos diferidos de la inconstitucionalidad quedaron justificados en los siguientes fundamentos:

8.5.15. *La sentencia a intervenir, además de exhortativa, será de inconstitucionalidad diferida o de constitucionalidad temporal, por cuanto se ha considerado que la anulación de la disposición legal atacada generaría una situación muy compleja a la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que la expondría a un caos por la carga de trabajo que se generaría, lo cual afectaría también la calidad de la justicia servida. Tal y como este Tribunal expresó en su Sentencia TC/0158/13, del doce (12) del mes de septiembre de dos mil trece (2013): Lo que se trata de evitar es que, como consecuencia de un fallo de anulación, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada. Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado “una afable transición” de la declarada situación de inconstitucionalidad al estado de normalidad.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.5. Cónsono con lo antes señalado entendemos que al no estar debidamente fundamentada la decisión de diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, únicamente en los enunciados relativos a la integración del Senador y los Diputados en la composición del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), este Tribunal Constitucional incurre en el vicio de falta de motivación, lo cual configura la existencia de una violación a la garantía del debido proceso en lo referente a la administración de justicia constitucional.

2.6. En ese orden, resaltamos que una de las obligaciones que se le impone a todo juez como elemento primordial del cumplimiento de la garantía al debido proceso, es el de dar los motivos de lugar que fundamenten cualquier medida que sea adoptada, toda vez que la fundamentación de la sentencia es la fuente de legitimación tanto del juez como la de su decisión, regla esta que no es ajena a la labor jurisdiccional que realiza este Tribunal Constitucional en el juzgamiento de los casos que son de su competencia.

2.7. En relación a lo antes señalado, en la Sentencia TC/0009/13 se expresó que:

G. En consideración de la exposición precedente, el cabal cumplimiento del deber de motivación de las sentencias que incumbe a los tribunales del orden judicial requiere: (...) e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.8. Por tanto, consideramos que resulta desacertado el hecho de que en la presente decisión se proceda a diferir los efectos de la inconstitucionalidad del párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, sin que se den los motivos propios que justifiquen la adopción de tal medida, cuestión que no queda cubierta con la mera enunciación o citas textuales de precedentes, ya que tal proceder amerita la realización de la subsunción correspondiente aplicable al caso en particular, lo que no se satisface con simplemente citar la Sentencia TC/0234/14, de ahí que estamos incurriendo en el vicio de falta de motivación, inobservando con ello el precedente que ha sido desarrollado en la Sentencia TC/0009/13.

2.9. Cónsono con lo antes señalado consideramos que el diferimiento de los efectos de la inconstitucionalidad ha debido quedar justificado en el hecho de que en la especie se hace necesario que el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), siga operando hasta tanto el legislador determine cuáles de sus miembros presidirá el referido Consejo en sustitución del Senador de la provincia El Seibo. Además, entendemos que al estar envueltos asuntos turísticos y medio ambientales ese órgano podría ser presidido por el Ministerio de Turismo o el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, situación ésta que debe ser definida por el legislador.

Conclusión: Si bien es cierto que concurrimos con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la presente acción directa sea acogida, y en consecuencia declararse no conforme con la Constitución el párrafo II, del artículo 2, de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística, únicamente en los enunciados relativos a la integración del Senador y los Diputados en la composición del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de El Seibo (CODEPRES), por violación a los artículos 77.3, 93.2, literal f) y 246 de la Constitución y diferido los efectos de la inconstitucionalidad por un (01) año, salvamos nuestro voto en lo concerniente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la falta de motivos bajo los cuales se ha adoptado la medida de diferir los efectos de la inconstitucionalidad dictaminada en la presente decisión.

Firmado: Eunisis Vásquez Acosta, Jueza

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