



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0614/24

Referencia: Expediente núm. TC-01-2023-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) contra la Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la Situación de Aguas Transfronterizas del río Dajabón o Masacre, suscrito el veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021) por la Comisión Mixta Bilateral.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, al primer (1er) día del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

El Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), debidamente representado por su presidente, señor Miguel Alberto Surún Hernández, acciona en inconstitucionalidad contra la Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la Situación de Aguas Transfronterizas del Río Dajabón o Masacre, suscrito el veintisiete (27) de mayo del dos mil veintiuno (2021) por la Comisión Mixta Bilateral, y alega que dicha declaración legitimó la construcción ilegal de un canal de desvío de las aguas del río Masacre o Dajabón, en violación del artículo 11 de la Constitución de la República Dominicana, así como el Protocolo de Revisión del año mil novecientos treinta y seis (1936) del Tratado de Frontera del mil novecientos veintinueve (1929) y el Tratado de Paz, Amistad Perpetua y Arbitraje del mil novecientos veintinueve (1929), suscrito con la República de Haití. El accionante impugna en inconstitucionalidad la totalidad de la referida declaración, la cual establece lo siguiente:

Reunidos en el Ministerio de Relaciones Exteriores de República Dominicana en el marco de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana las delegaciones presentes se han puesto de acuerdo en emitir la siguiente Declaración:

Considerando que el Tratado de Paz, Amistad perpetua y Arbitraje firmado el día 20 de febrero del 1929 entre el gobierno de la República Dominicana y la República de Haití, donde se establece el derecho que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tienen ambas naciones de utilizar las aguas de los ríos que se encuentran en la zona fronteriza de manera justa y equitativa;

Considerando el interés de las dos naciones en trabajar de manera conjunta para crear los mecanismos que garanticen el manejo sostenible de las cuencas hidrográficas transfronterizas y el uso adecuado de los cursos de aguas binacionales:

Reconociendo, en base a las informaciones presentadas en el día de hoy por los representantes de la delegación de la República de Haití y en el espíritu de entendimiento e intercambio de informaciones como se encuentra planteado en el Tratado de 1929, que la obra iniciada en el río Dajabón o Masacre para la captación de agua no consiste en un desvío del cauce del río;

Se acordó:

Seguir compartiendo informaciones relativas a todas las obras en materia hídrica realizadas y a realizarse en la zona fronteriza.

Crear una Mesa Técnica para mejor entendimiento de los trabajos realizados en la zona fronteriza, en el marco de la Subcomisión de Medio Ambiente y Agricultura de esta Comisión Mixta Bilateral, con miras a la conformación de la Mesa Hídrica Binacional.

Elaborar, en el marco de la mesa técnica, un protocolo técnico para el manejo coordinado de todas las cuencas hidrográficas transfronterizas, para garantizar la gestión de los recursos de manera conjunta de acuerdo a lo establecido en el Tratado de 1929 y a las normas de Derecho Internacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las dos partes acuerdan, de considerarlo necesario, gestionar asistencia técnica internacional en la materia.

La presente declaración fue firmada en francés y español ambas igualmente válidas, por el secretario y la secretaria de la Comisión Mixta Bilateral a los veintisiete días del mes de mayo del año 2021.

2. Pretensiones del accionante en inconstitucionalidad

El accionante, el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), debidamente representado por su presidente, el señor Miguel Alberto Surún Hernández, depositó ante esta jurisdicción constitucional una acción directa de inconstitucionalidad en fecha veintiséis (26) de septiembre del dos mil veintitrés (2023), en contra de la Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la Situación de Aguas Transfronterizas del Río Dajabón o Masacre suscrito el veintisiete (27) de mayo del dos mil veintiuno (2021) por la Comisión Mixta Bilateral.

En ese sentido, en su instancia de inconstitucionalidad, el señor Surún Hernández establece que el referido tratado contraviene los artículos 4, 6, 9, 11, 15, 73, 93.1.L y 128.1.d de la Constitución de la República Dominicana y el principio de competencia de los órganos constitucionales. Los indicados artículos de la Constitución expresan lo siguiente:

Artículo 4.- 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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta constitución.

Artículo 9.- Territorio nacional. El territorio de la República Dominicana es inalienable. Está conformado por: 1) La parte oriental de la isla de Santo Domingo, sus islas adyacentes y el conjunto de elementos naturales de su geomorfología marina. Sus límites terrestres irreductibles están fijados por el Tratado Fronterizo de 1929 y su Protocolo de Revisión de 1936. Las autoridades nacionales velan por el cuidado, protección y mantenimiento de los bornes que identifican el trazado de la línea de demarcación fronteriza, de conformidad con lo dispuesto en el tratado fronterizo y en las normas de Derecho Internacional; 2) El mar territorial, el suelo y subsuelo marinos correspondientes. La extensión del mar territorial, sus líneas de base, zona contigua, zona económica exclusiva y la plataforma continental serán establecidas y reguladas por la ley orgánica o por acuerdos de delimitación de fronteras marinas, en los términos más favorables permitidos por el derecho del mar; 3) El espacio aéreo sobre el territorio nacional, el espectro electromagnético y el espacio donde éste actúa. La ley regulará el uso de estos espacios de conformidad con las normas del Derecho Internacional.

Párrafo. - Los poderes públicos procurarán, en el marco de los acuerdos internacionales, la preservación de los derechos e intereses



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nacionales en el espacio ultraterrestre, con el objetivo de asegurar y mejorar la comunicación y el acceso de la población a los bienes y servicios desarrollados en el mismo.

Artículo 11.- Tratados fronterizos. El uso sostenible y la protección de los ríos fronterizos, el uso de la carretera internacional y la preservación de los bornes fronterizos utilizando puntos geodésicos, se regulan por los principios consagrados en el Protocolo de Revisión del año 1936 del Tratado de Frontera de 1929 y el Tratado de Paz, Amistad Perpetua y Arbitraje de 1929 suscrito con la República de Haití.

Artículo 15.- Recursos hídricos. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. El consumo humano del agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso. El Estado promoverá la elaboración e implementación de políticas efectivas para la protección de los recursos hídricos de la Nación

Párrafo.- Las cuencas altas de los ríos y las zonas de biodiversidad endémica, nativa y migratoria, son objeto de protección especial por parte de los poderes públicos para garantizar su gestión y preservación como bienes fundamentales de la Nación. Los ríos, lagos, lagunas, playas y costas nacionales pertenecen al dominio público y son de libre acceso, observándose siempre el respeto al derecho de propiedad privada. La ley regulará las condiciones, formas y servidumbres en que los particulares accederán al disfrute o gestión de dichas áreas.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que suscriba el Poder Ejecutivo;

Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

Artículo 128.- Atribuciones del presidente de la República. La o el presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde: (...) d) Celebrar y firmar tratados o convenciones internacionales y someterlos a la aprobación del Congreso Nacional, sin la cual no tendrán validez ni obligarán a la República;

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante en inconstitucionalidad

El Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) fundamenta su acción de inconstitucionalidad únicamente en los motivos siguientes:

[...] Que el 27 de mayo del 2021, Marie Andrée Amy en representación del Estado de Haití, y el Sr. Julio Ortega Tous, en representación de la República Dominicana, suscribieron un supuesto acuerdo de "manejo de recursos hídricos", que legitimó la ilegal construcción de una canal



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de desvío de las aguas del Río Masacre o Río Dajabón, en franca violación del artículo 11 de la Constitución de la República Dominicana, así como del Protocolo de Revisión del año 1936 del Tratado de Frontera de 1929 y el Tratado de Paz, Amistad Perpetua y Arbitraje de 1929 suscrito con la República de Haití, el cual prohíbe de manera expresa el desvío de cualquier cuenca hidrográfica fronteriza.

Que sobre la base de ese acuerdo, el Gobierno de Haití se encuentra en la culminación del Canal de desvío del Río Masacre o Río Dajabón, el cual es una cuenca inalienable del Pueblo Dominicano, con una longitud de 55 kilómetros, que nace en la Montaña Pico del Gallo, Loma de Cabrera, Dajabón, luego atraviesa la frontera por 2 kilómetros en territorio haitiano retornando al territorio Dominicano, desembocando en la Bahía de Manzanillo, es decir el 83.3% corresponde a la República Dominicana y el 7.7% a Haití.

Que dicho desvío arruinaría a cientos de agricultores de arroz que dependen de las aguas del Río Masacre para la irrigación de sus tierras.

Que dicho acuerdo es inconstitucional, no solo por ser violatorio al procedimiento constitucional de aprobación de tratados internacionales, sino porque constituye un grosero atentado a la Soberanía Nacional, por las siguientes razones:

a) Al establecer en los hechos, el desvío del Río Masacre, tan necesario para cientos de agricultores se contraviene al artículo 11 de la Constitución, que textualmente dice: "Tratados fronterizos. E uso sostenible y la protección de los ríos fronterizos, el uso de la carretera internacional y la preservación de los bornes fronterizos utilizando puntos geodésicos, se regulan por los principios consagrados en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Protocolo de Revisión del año 1936 del Tratado de Frontera de 1929 y el Tratado de Paz, Amistad Perpetua y Arbitraje de 1929 suscrito con la República de Haití". Pues en dicho acuerdo se privilegió al lado Haitiano.

b) Al disponer el desvío de las aguas del Río Masacre, se contraviene el artículo 15 de la Constitución que establece: " Recursos hídricos. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. E consumo humano del agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso. El Estado promoverá la elaboración e implementación de políticas efectivas para la protección de los recursos hídricos de la Nación". Pues en la práctica se cedió un patrimonio inalienable del Pueblo Dominicano.

Concluyendo de la siguiente manera:

ÚNICO: DECLARAR NO CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN DOMINICANA el Acuerdo suscrito entre Haití y Republica Dominicana, de fecha 27 de mayo del 2021, por ser contrario a los artículos 4 Artículos 9, 11 15, 93.1.L y 128.1.d de la Constitución de la República; Así como la violación del principio de competencia órganos constitucionales;

4. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República solicita en su escrito de opinión que la acción directa de inconstitucionalidad sea declarada inadmisibles y en sustento a sus pretensiones, razona lo siguiente:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...]a. El objeto de control en el caso que nos ocupa es el acuerdo suscrito entre República Dominicana y Haití, esto Declaración conjunta de la reunión bicameral sobre la situación de las aguas transfronterizas del río Dajabón o Masacre, suscrita en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (MIREX), de fecha 27 de mayo de 2021.

b. El Art. 185.1 de la Constitución Dominicana establece que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 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 de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

d. Vemos que tanto el legislador como el constituyente han dispuesto que la acción directa es un proceso constitucional mediante el cual son cuestionadas normas y actos de la administración pública, entendiendo como acto administrativo aquel que de manera unilateral es dictado por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones y que tiene efectos jurídicos.

e. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en este sentido, reconociendo que la acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, se encuentra únicamente reservada para la impugnación de los actos taxativamente enunciados en los artículos 185.1 de la Carta Sustantiva y 36 de la Ley núm. 137-11. Este criterio radica en que la acción directa está enfocada al ejercicio de un control in abstracto de los actos normativos del poder público (TC/0051/12).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Que para casos como los de la especie, el control de constitucionalidad de los tratados internacionales se encuentra consagrado en el artículo 185.2 de la Constitución, texto en el cual se indica que: "el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: (...) 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo".

g. De lo anterior se desprende que la Constitución establece que el Tribunal Constitucional en lo referente a los tratados o acuerdos internacionales conocerá de manera a priori o preventiva de revisión de constitucionalidad. En este sentido, no se puede pretender que se decrete la inaplicabilidad o expulsión del sistema jurídico de un tratado o acuerdo internacional mediante la acción de inconstitucionalidad, al no encontrarse dentro de los actos reservados para su impugnación (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas). Sin embargo, este tipo de acuerdo puede someterse frente a los posibles vicios de constitucionalidad mediante el control a priori o preventivo que establece el artículo 185.2 de la Constitución.

Concluye de la siguiente manera:

UNICO: DECLARAR INADMISIBLE la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la Declaración conjunta de la reunión bicameral sobre la situación de las aguas transfronterizas del río Dajabón o Masacre, suscrita en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (MIREX), de fecha 27 de mayo del 2021, por no tratarse de uno de los actos objeto de control directo por ante el Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX)

El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana solicita en su escrito de opinión que la acción directa de inconstitucionalidad sea declarada inadmisibles, y en sustento a sus pretensiones, razona lo siguiente:

[...] Para entender el acto atacado, se hace necesario explicar su especie dentro del género de actos que se aplican en las relaciones internacionales, en este caso nos referimos a las declaraciones. Hay diferentes tipos de declaraciones, siendo definida como aquel documento de carácter solemne y carente de fuerza jurídica obligatoria¹ adoptado en reuniones, foros, mesas de trabajos, entre otras, que busca plasmar acuerdos políticos, aspiracionales o comunicados concretados en estos escenarios.

Este tipo de declaraciones, por su naturaleza abstracta, son objeto de controversias dentro del derecho internacional público a causa del debate que se da en torno a su vinculatoriedad y oponibilidad. Para los fines de esclarecer estas discusiones tanto los organismos internacionales como la doctrina han identificado una serie de criterios para considerar si estos son vinculantes jurídicamente o no.

Por igual, la Guía de Referencia de Tratados de la ONU describe que las declaraciones no siempre son jurídicamente vinculantes y que a menudo se elige este tipo de instrumentos para indicar que las partes no tienen la intención de crear obligaciones vinculantes sino simplemente declarar ciertas aspiraciones. Sin embargo, estas pueden tomar dicho carácter a la luz del derecho internacional consuetudinario y para ello identifica algunos ejemplos como la Declaración de Derechos Humanos o la Declaración Conjunta entre Reino Unido y

Expediente núm.TC-01-2023-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) contra la Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la Situación de Aguas Transfronterizas del río Dajabón o Masacre, suscrito el veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021) por la Comisión Mixta Bilateral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

China sobre la Cuestión de Hong Kong de 1984, siendo esta ultima un tratado en el sentido estricto; así como, las declaraciones interpretativas de tratados y las declaraciones que se dan al amparo del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.⁴

En cuanto la doctrina podemos encontrar diferentes autores como la Dra. Araceli Mangas Martin que identifica estos tipos de actos como acuerdos políticos o parajurídicos que si bien carecen de un núcleo jurídico esencial, dígase el principio pacta sunt servanda, estos podrían dar a lugar a una posible oponibilidad y vinculatoriedad por el efecto estoppel (propio de los actos unilaterales, que tampoco es el caso) en función de la intención de obligarse de los Estados, así como por las circunstancias y los términos empleados en él.

De igual modo, el autor José Escribano Úbeda define este tipo de instrumento como un acuerdo interestatal de carácter meramente político, basado en el principio de la buena fe y que no consagra compromisos jurídicos vinculantes, sino obligaciones políticas.

Por ende, este tipo de declaraciones tienen como regla ser acuerdos de índole político, aspiracionales o simples comunicados y como excepción convertirse en acuerdos vinculantes y normativos, debido que es necesario una serie de condiciones para tomar este carácter. Comprendiendo aquello este solemne Tribunal podrá identificar mediante la descripción de características del acto que este no pertenece a la excepción antes descritos, no siendo en consecuencia, un acuerdo.

[...]

Es por todo lo antes expuesto que podemos concluir que el acto atacado es una declaración perteneciente a las explicadas con



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anterioridad y por lo cual esta no tiene algún carácter jurídico o vinculante hecho que se deja más que claro cuando revisamos que:
(i) el órgano que la emanó no tiene la calidad y capacidad de suscribir acuerdos jurídicos;

(ii) que el texto no refleja adopción de disposiciones convencionales por lo términos utilizados;

(iii) que el funcionario firmante en el documento está inhabilitado legalmente para suscribir acuerdos jurídicos vinculantes al Estado dominicano;

(iv) que la reunión donde se originó el documento nunca tuvo el objetivo y la intención de expedir algún tipo de acuerdo vinculante que reconociera derechos; y, por último,

(v) que ambos gobiernos demostraron y reconocieron un desacuerdo de lo expresado en el acto atacado.

Concluye de la siguiente manera:

Primero: En cuanto al presente escrito, que se admita por haber sido presentado de acuerdo con las formalidades establecida por la Ley Núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Segundo: En cuanto a la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el Colegio de Abogados de la República Dominicana contra La Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la situación de aguas transfronterizas del río Dajabón o Masacre suscrito el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27 de mayo de 2021 por la Comisión Mixta Bilateral, que se declare inadmisibile por cualquiera de las razones siguientes expuestas en orden de prelación:

- a. El acto atacado no está sujeto al principio de constitucionalidad.*
- b. La acción directa de inconstitucional carece de objeto e interés jurídico.*
- c. La acción directa de inconstitucionalidad carece de motivación.*

6. Celebración de audiencia pública

Esta jurisdicción constitucional, en atención a lo establecido en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que establece la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, mediante el Auto núm. 0001-2024, del veinticuatro (24) de enero del dos mil veinticuatro (2024), procedió a celebrar audiencia pública el dieciséis (16) de febrero del dos mil veinticuatro (2024), a la que compareció la licenciada Walquiria Arias en representación del señor Surún Hernández, parte accionante; el licenciado Boni Guerrero por sí y por el licenciado José Junior Fernández, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana; y el licenciado Emilio Rodríguez Montilla, procurador adjunto de la Procuraduría General de la República.

7. Documentos depositados

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

1. Instancia de acción directa de inconstitucionalidad, del veinticinco (25) de septiembre del dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Dictamen de opinión de la Procuraduría General de la República, del veinticuatro (24) de octubre del dos mil veintitrés (2023).
3. Dictamen de opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), del dieciséis (16) de noviembre del dos mil veintitrés (2023).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 185.1, de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad del accionante

9.1. La legitimación activa o calidad del accionante se encuentra establecida en el artículo 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11. Esta exigencia es requerida a toda persona física o jurídica que pretenda interponer esta acción, e impone al accionante demostrar que posee un interés legítimo o jurídicamente protegido.

9.2. La Constitución establece en su artículo 185.1, lo siguiente:

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.3. Asimismo, en el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, dispone: *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.*

9.4. A partir del cambio de precedente establecido en la Sentencia TC/0345/19,

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser 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.

9.5. En tal virtud, atendiendo al criterio de la indicada Sentencia TC/0345/19, 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 con lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana.

9.6. Para las personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser 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. La parte accionante, el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), es una entidad instituida y regulada por las disposiciones establecidas en la Ley núm. 3-19, siendo una de sus múltiples funciones la defensa del Estado



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

social de derecho proclamado en la Constitución¹. De lo establecido por la Ley núm. 3-19, se desprende que la referida entidad ostenta una función social legítima, que involucra la protección activa de los derechos fundamentales de los ciudadanos ante cualquier vulneración de los mismos.

9.8. En razón de lo dispuesto anteriormente, este colegiado tiene a bien declarar—al tenor de la Sentencia TC/0345/19—que la parte accionante tiene legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo ante este tribunal

10. Sobre la solicitud de inadmisibilidad

10.1. El Tribunal Constitucional, antes de examinar los argumentos de inconstitucionalidad, debe responder el medio de inadmisión planteado por la Procuraduría General de la República, así como el medio de inadmisión planteado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX).

10.2. La Procuraduría General de la República, en su escrito de opinión, ha solicitado a este tribunal constitucional declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, esencialmente por considerar que *[...] no se puede pretender que se decrete la inaplicabilidad o expulsión del sistema jurídico de un tratado o acuerdo internacional mediante la acción de inconstitucionalidad* Por consiguiente, la acción interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) debe ser declarada inadmisibile.

10.3. Por otra parte, en su escrito de opinión el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) ha solicitado a este tribunal constitucional declarar la

¹ Así como lo establece el artículo 10.17 de la Ley núm. 3-19.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, esencialmente por considerar que [...] *el acto atacado no tiene carácter normativo o vinculante* Por consiguiente, la acción interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) debe ser declarada inadmisibile.

10.4. Sobre la inadmisibilidad solicitada por la Procuraduría General de la República, así como la inadmisibilidad solicitada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), este colegiado constitucional considera necesario recordar que a través de la Sentencia TC/0502/21 varió el criterio y realizó una interpretación amplia y cónsona con la tipología descrita en el artículo 185.1.

10.5. En la referida sentencia, este tribunal determinó lo siguiente:

*Con base en estos motivos, a partir de la presente sentencia, el Tribunal Constitucional optará por determinar que los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad (prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137- 11), se encuentran satisfechos o no satisfechos, según la tipología del acto impugnado. En este orden de ideas, el Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad [...] **se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas.** Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar otros elementos según cada caso en concreto. [...]*”

10.6. En consonancia con el precepto dispuesto por la TC/0502/21, en donde se establece que la acción directa de inconstitucionalidad se encuentra limitada



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en cuanto a la impugnación de aquellos actos señalados los artículos 185.1 de nuestra carta magna, así como el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, en este caso particular se verifica que el objeto de la presente acción versa sobre la Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la Situación de Aguas Transfronterizas del Río Dajabón o Masacre, suscrito el veintisiete (27) de mayo del dos mil veintiuno (2021) por la Comisión Mixta Bilateral, en donde se acordó la creación de una mesa técnica y la gestión de asistencia técnica internacional a los fines de *crear mecanismos que garanticen el manejo sostenible de las cuencas hidrográficas transfronterizas y el uso adecuado de los cursos de aguas binacionales.*²

10.7. En esa misma tesitura, la referida sentencia núm. TC/0502/21 indica:

[...] Al respecto, conviene indicar que este tribunal, a partir de la Sentencia TC/0052/12, de diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), sentó el criterio de que la acción directa de inconstitucionalidad concierne únicamente a la impugnación de los actos estrictamente señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11. Esta posición se fundamenta en que la acción directa de inconstitucionalidad se encuentra enfocada al ejercicio de un control in abstracto de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan, por acción u omisión, alguna normativa sustantiva, que implica la exclusión de dicho proceso a los demás actos, entre los cuales se encuentra la orden general de la especie.

10.8. Que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, establece lo siguiente: *se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un*

² Así como se establece en el cuerpo del acto atacado por en esta acción.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.*³

10.9. Es menester de este órgano constitucional aclarar que, por sus características, el referido acto del veintisiete (27) de mayo del dos mil veintiuno (2021) no se trata de una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza, sino que se trata de una declaración de cooperación internacional a los fines de lograr un convenio con el gobierno de la República de Haití en cuanto al uso de los recursos hídricos ubicados en el río Dajabón o Masacre, acto que fue firmado por los señores, Marie Andree Amy y Julio Ortega Tous, secretarios de la Comisión Mixta Bilateral Domínico-Haitiana, designada por el Decreto núm. 201-96, en su artículo 3, como una entidad presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores facultada para dinamizar y profundizar los lazos de cooperación económica y comercial entre los dos países. Advirtiéndose que dicha declaración se trata únicamente de un documento de concertación social a los fines de obtemperar en una buena administración de los recursos hídricos transfronterizos antes mencionados.

10.10. De conformidad con el análisis de las disposiciones contenidas en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, este Tribunal Constitucional ha señalado que solo las disposiciones descritas en esos artículos pueden ser objeto de control mediante la acción directa en inconstitucionalidad y, a tal efecto, ha reiterado en numerosas sentencias, entre ellas, en las TC/0003/14 y TC/0325/14, lo indicado a continuación:

[L]a acción directa de inconstitucionalidad interpuesta en el presente caso no se encuentra sujeta al control jurisdiccional de la constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el art. 185, numeral 1, de la Constitución y 36 de la Ley 137-11, Orgánica del

³ Artículo 2.a de la Convención de Viena sobre el Derecho de Los Tratados



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, con lo que viene a ratificar el criterio sobre el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad establecido en las sentencias TC/0052/12, TC/0053/12, TC/0055/12, TC/0066/12, TC/0067/12, TC/0068/12, TC/0074/12, TC/0075/12, TC/0076/12, TC/0077/12, TC/0078/12, TC/0086/12, TC/0087/12, TC/0089/12, TC/0102/12, TC/0103/12 y TC/0104/12, en cada una de las cuales se ha determinado la inadmisibilidad de la acción directa en contra de decisiones jurisdiccionales u otra actuación distinta de las contenidas en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley No. 137-11.
[Resaltado agregado]

10.11. Habiendo determinado que el acto impugnado en esta acción directa de inconstitucionalidad no se encuentra en los supuestos consagrados en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución dominicana y el artículo 36, de la referida Ley núm. 137-11, este colegiado procede a acoger la solicitud de inadmisibilidad planteada tanto por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) como por la Procuraduría General de la República, así como se hará constar en el dispositivo de esta decisión, en razón de lo expuesto en el cuerpo de la presente decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Manuel Ulises Bonnelly Vega y María del Carmen Santana de Cabrera, 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 de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y el voto salvado del magistrado Amaury A. Reyes Torres. Consta en acta el voto salvado del magistrado José Alejandro Ayuso, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR INADMISIBLE la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), debidamente representado por su entonces presidente, el señor Miguel Alberto Surún Hernández, contra la Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la Situación de Aguas Transfronterizas del río Dajabón o Masacre, suscrito el veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021) por la Comisión Mixta Bilateral.

SEGUNDO: 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 los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del dos mil once (2011).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), debidamente representado por su entonces presidente, el señor Miguel Alberto Surún Hernández; a la Procuraduría General de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX).

CUARTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, presentamos un voto disidente, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual presentamos este voto, tuvo su origen en una acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), contra la Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la situación de aguas transfronterizas del río Dajabón o Masacre suscrito el veintisiete (27) de mayo del dos mil veintiuno (2021) por la Comisión Mixta Bilateral, cuyo contenido es el siguiente:

Reunidos en el Ministerio de Relaciones Exteriores de República Dominicana en el marco de la Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana las delegaciones presentes se han puesto de acuerdo en emitir la siguiente Declaración:



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Considerando que el Tratado de Paz, Amistad perpetua y Arbitraje firmado el día 20 de febrero del 1929 entre el gobierno de la República Dominicana y la República de Haití, donde se establece el derecho que tienen ambas naciones de utilizar las aguas de los ríos que se encuentran en la zona fronteriza de manera justa y equitativa;

Considerando el interés de las dos naciones en trabajar de manera conjunta para crear los mecanismos que garanticen el manejo sostenible de las cuencas hidrográficas transfronterizas y el uso adecuado de los cursos de aguas binacionales:

Reconociendo, en base a las informaciones presentadas en el día de hoy por los representantes de la delegación de la Republica de Haití y en el espíritu de entendimiento e intercambio de informaciones como se encuentra planteado en el Tratado de 1929, que la obra iniciada en el rio Dajabón o Masacre para la captación de agua no consiste en un desvío del cauce del rio;

Se acordó:

Seguir compartiendo informaciones relativas a todas las obras en materia hídrica realizadas y a realizarse en la zona fronteriza.

Crear una Mesa Técnica para mejor entendimiento de los trabajos realizados en la zona fronteriza, en el marco de la Subcomisión de Medio Ambiente y Agricultura de esta Comisión Mixta Bilateral, con miras a la conformación de la Mesa Hídrica Binacional.

Elaborar, en el marco de la mesa técnica, un protocolo técnico para el manejo coordinado de todas las cuencas hidrográficas transfronterizas, para garantizar la gestión de los recursos de manera conjunta de acuerdo a lo establecido en el Tratado de 1929 y a las normas de Derecho Internacional.

Las dos partes acuerdan, de considerarlo necesario, gestionar asistencia técnica internacional en la materia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La presente declaración fue firmada en francés y español ambas igualmente válidas, por el secretario y la secretaria de la Comisión Mixta Bilateral a los veintisiete días del mes de mayo del año 2021.

2. La parte accionante alegó que el acuerdo impugnado vulnera los artículos 4, 6, 9, 11, 15, 73, 93.1.L y 128.1.d de la Constitución de la República Dominicana, relativos a “Gobierno de la Nación y separación de poderes”, supremacía de la Constitución, territorio nacional, tratados fronterizos, recursos hídricos, las atribuciones del Congreso, nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional y de las atribuciones del presidente de la República. Para justificar su alegado, sostiene que no solo es violatorio al procedimiento constitucional de aprobación de tratados internacionales, sino porque constituye un grosero atentado a la soberanía nacional, por las siguientes razones:

a) Al establecer en los hechos, el desvío del Río Masacre, tan necesario para cientos de agricultores se contraviene al artículo 11 de la Constitución, que textualmente dice: "Tratados fronterizos. E uso sostenible y la protección de los ríos fronterizos, el uso de la carretera internacional y la preservación de los bornes fronterizos utilizando puntos geodésicos, se regulan por los principios consagrados en el Protocolo de Revisión del año 1936 del Tratado de Frontera de 1929 y el Tratado de Paz, Amistad Perpetua y Arbitraje de 1929 suscrito con la República de Haití". Pues en dicho acuerdo se privilegió al lado haitiano. b) Al disponer el desvío de las aguas del Río Masacre, se contraviene el artículo 15 de la Constitución que establece: " Recursos hídricos. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. El consumo humano del agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso. El Estado promoverá la elaboración e implementación de políticas efectivas para la protección de los recursos hídricos de la Nación”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pues en la práctica se cedió un patrimonio inalienable del Pueblo Dominicano.”

3. Respecto a tal impugnación, la mayoría calificada de este órgano de justicia constitucional decidió declarar inadmisibile la acción de inconstitucionalidad descrita, por los motivos esenciales siguientes:

“10.6. En consonancia con el precepto dispuesto por la sentencia núm. TC/0502/21, en donde se establece que la acción directa de inconstitucionalidad se encuentra limitada en cuanto a la impugnación de aquellos actos señalados los artículos 185.1 de nuestra Constitución, así como el artículo 36 de la ley 137-11, en este caso particular se verifica que el objeto de la presente acción versa sobre la Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la situación de aguas transfronterizas del río Dajabón o Masacre suscrito el 27 de mayo de 2021 por la Comisión Mixta Bilateral, en donde se acordó la creación de una mesa técnica y la gestión de asistencia técnica internacional a los fines de “crear mecanismos que garanticen el manejo sostenible de las cuencas hidrográficas transfronterizas y el uso adecuado de los cursos de aguas binacionales”⁴.

10.8. Que, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, establece lo siguiente: “se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”⁵.

⁴ Así como se establece en el cuerpo del acto atacado por esta acción.

⁵ Artículo 2.a de la Convención de Viena sobre el Derecho de Los Tratados



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.9. Es menester de este órgano constitucional aclarar que, por sus características, el referido acto de fecha 27 de mayo del 2021 no se trata de una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza, sino que se trata de una declaración de cooperación internacional a los fines de lograr un convenio con el gobierno de la República de Haití en cuanto al uso de los recursos hídricos ubicados en el río Dajabón o Masacre, acto que fue firmado por los señores, Marie Andree Amy y Julio Ortega Tous, secretarios de la Comisión Mixta Bilateral Domingo-Haitiana, designada por el decreto núm. 201-96, en su artículo 3, como una entidad presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores facultada para dinamizar y profundizar los lazos de cooperación económica y comercial entre los dos países. Advirtiéndose que dicha declaración se trata únicamente de un documento de concertación social a los fines de obtemperar en una buena administración de los recursos hídricos transfronterizos antes mencionados.

10.11. Habiendo determinado que el acto impugnado en esta acción directa de inconstitucionalidad no se encuentran en los supuestos consagrados en artículo 185, numeral 1, de la Constitución dominicana y el artículo 36, de la referida Ley núm. 137-11, esté colegiado procede acoger la solicitud de inadmisibilidad planteada tanto por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) como por la Procuraduría General de la República, así como se hará constar en el dispositivo de esta decisión, en razón de lo expuesto en el cuerpo de la presente decisión.”

4. En ese orden de ideas, vista las motivaciones esenciales de esta sentencia, esta juzgadora formula el presente voto disidente, en razón de que, a nuestro juicio, este Tribunal Constitucional no debió declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad de la especie por los motivos anteriormente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

citados, sino que debió conocer los argumentos de fondo de la instancia introductoria y pronunciarse sobre ellos.

5. Contrario a lo argumentado por el voto mayoritario del plenario en el sentido de que la “Declaración” impugnada no se encuentra dentro de los supuestos consagrados en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, en virtud de que *“no se trata de una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza”*, susceptible de ser atacada mediante una acción directa de inconstitucionalidad, quien suscribe considera que dicho instrumento realmente constituye un acuerdo internacional bilateral suscrito por los señores Marie Andree Amy y Julio Ortega Tous, secretarios de la Comisión Mixta Bilateral Domínico-Haitiana que, por demás, tiene por objeto *“la creación de una mesa técnica y la gestión de asistencia técnica internacional a los fines de “crear mecanismos que garanticen el manejo sostenible de las cuencas hidrográficas transfronterizas y el uso adecuado de los cursos de aguas binacionales””*, conforme se consigna en el párrafo 10.6 de esta sentencia, citado precedentemente.

6. Es decir, que del contenido de la “Declaración”, se evidencia que se trata de un acuerdo bilateral suscrito por representantes de los Estados dominicano y haitiano, que, por demás, tiene por objeto *“crear mecanismos que garanticen el manejo sostenible de las cuencas hidrográficas transfronterizas y el uso adecuado de los cursos de aguas binacionales”*, lo cual, consideramos, versa sobre un aspecto de derecho internacional, en tanto involucra el manejo de las cuencas hidrográficas fronterizas y las aguas binacionales.

7. Pero además, y es uno de los puntos de derecho más sensibles argüidos por la parte accionante, la suscripción del referido acuerdo, ha sido esgrimido para

⁶ Subrayado nuestro.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justificar la construcción unilateral de un canal de desvío de las aguas del Río Masacre o Río Dajabón por parte de grupos de ciudadanos haitianos – avalado por sus autoridades -, en franca violación del artículo 11 de la Constitución de la República, así como del Protocolo de Revisión del año mil novecientos treinta y seis (1936) del Tratado de Frontera de Paz, Amistad Perpetua y Arbitraje de mil novecientos veinte nueve (1929), suscrito entre la República Dominicana y la República de Haití, el cual prohíbe de manera expresa el desvío de cualquier cuenca hidrográfica fronteriza.

8. En ese sentido, consideramos que este tribunal debió examinar objeto de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), así como los argumentos desarrollados por dicho accionante, a la luz de la Constitución y el Tratado y Protocolo citado anteriormente, y no decantarse, como lo hizo, por declararla inadmisibile por las razones ya citadas, pues como es sabido es el contenido de un de un documento jurídico el que determina su naturaleza, no así el título que se le asigne.

9. Y es que el control preventivo de los tratados, convenciones o acuerdos internacionales, fue creado por el constituyente con la finalidad de verificar su conformidad con los principios y normas establecidas en la Constitución, como por ejemplo, el principio de soberanía y el principio de reciprocidad e igualdad entre las partes, así como el cumplimiento de los requisitos formales que establece el ordenamiento jurídico para la suscripción y aprobación de tales instrumentos jurídicos internacionales, sin cuya observancia este tribunal está llamado a declararlos no conformes con la Constitución.

10. De manera que, independientemente del título que se le diera al instrumento impugnado en la especie, consideramos que este tribunal debió examinar el contenido del mismo y contrastarlo con los principios y normas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecidos por la Constitución, a los fines de verificar su conformidad o no con el texto sustantivo.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
AMAURY A. REYES TORRES

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), salvamos nuestro voto en relación con los motivos de la presente sentencia, pero, concurriendo con el dispositivo, en que la inadmisibilidad de la presente acción contra la « Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la situación de aguas transfronterizas del río Dajabón o Masacre suscrito el veintisiete (27) de mayo del dos mil veintiuno (2021) por la Comisión Mixta Bilateral» está justificada también por tratarse de una cuestión política no justicia.

I

1. Las cuestiones políticas no justiciables, de origen estadounidense, se refiere a una política de abstención o autorrestricción de los tribunales de ventilar ciertas cuestiones que, aunque en apariencia podrían ser jurídicas, son esencialmente jurídicas y indubitativamente de oportunidad y conveniencia designadas de manera privativa a uno de los órganos o entes que integran el Estado. No se trata de decisiones discrecionales donde se deja al juicio del ente u órgano, sino que la decisión a ser adoptada es propia de la oportunidad y conveniencia de la misma de esencia enteramente política.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. La cuestión política no justiciable, asimismo, también se mira por sus efectos y lo que una intervención jurisdiccional supondría a dicha cuestión y la distorsión que provocaría que un juez no podría adoptar sino una persona en el ejercicio político del juicio.⁷ Existirían, por lo menos, 4 fundamentos a las cuestiones políticas justiciables: (1) la incapacidad del tribunal de decidir el caso de naturaleza política en base a principios y reglas jurídicas; (2) la ansiedad ante la posibilidad de que la decisión sea ignorada por los poderes políticos; (3) la vulnerabilidad, en cuanto a su legitimación, en la que se encuentran los órganos o entes jurisdiccionales por su inmunidad ante la responsabilidad política que caracteriza a otros poderes públicos.⁸

3. Así las cosas, en apariencia, estaríamos frente a una cuestión política no justiciable, por lo menos, en uno de los siguientes casos⁹:

- 1) Una atribución del asunto, textualmente demostrable en la Constitución, a una de las ramas políticas;
- 2) Falta de estándares jurídicos para instruir el conflicto;
- 3) La imposibilidad de decidir el caso sin hacer una determinación política pública previa (*policy*) del tipo que es propio de la discreción no-judicial;

⁷ Véase, en general, BIANCHI (Alberto), Control de Constitucionalidad, Tomo II, Buenos aires, Abaco de Rodolfo Depalma, 2002, 2º Edición, Pg., 2174. («no es la importancia del asunto o su trascendencia institucional lo que excluye el control judicial', sino que (.) es la naturaleza del asunto lo que impide a los jueces controlar las razones que han tenido los poderes políticos para adoptar determinadas decisiones. Las cuestiones indicadas son políticas por naturaleza en la medida que la toma de decisión depende de una apreciación de la realidad -de su conveniencia y oportunidad- por parte del Congreso o del Presidente, que los tribunales no pueden revisar»)

⁸ BICKEL (Alexander), “The Supreme Court, 1960 Term: Foreword: The Passive Virtues” 75 Harvard L. Rev. 40, 46 (1961); BICKEL (Alexander), The least dangerous branch, YUP, New Haven, 1962, p. 184; REYES TORRES (Amaury), “La justiciabilidad de casos o controversias en el control de constitucionalidad: las cuestiones políticas y la carencia de objeto” Anuario del Tribunal Constitucional, Santo Domingo de Guzmán, 2017, pp. 154-155. Alexander Bickel, The Supreme Court, 1960 Term: Foreword: The Passive Virtues, 75 Harvard L. Rev. 40, 46 (1961); Alexander Bickel, The Least Dangerous Branch 184 (1962).

⁹ Baker v. Carr 369 U.S. 186, 217 (1962).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4) La imposibilidad de un tribunal de asumir la solución del caso de manera independiente sin expresar una falta de respeto o deferencia que es debida a las ramas políticas de gobierno;

5) Una necesidad inusual de adherencia incuestionada a una decisión política ya hecha pública previa a la adjudicación;

6) La potencial vergüenza de un pronunciamiento que coincida con otros pronunciamientos sobre la misma cuestión examinada;

4. De manera adicional, a nuestro juicio, podríamos agregar dos (2) supuestos adicionales:

1) Cuando se trata de actuaciones propias e indubitativamente de la conducción de relaciones internacionales que no requieran aprobación previa del Congreso o del Tribunal Constitucional, en el contexto del control preventivo de tratados internacionales;

2) Cuando se trata de la dinámica propia entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional sin efectos jurídicos específicos y que no alcance derechos o intereses de terceros;

5. En el caso (7), un buen ejemplo sería cuando el Estado dominicano se dispone a terminar relaciones diplomáticas con un determinado Estado, o el reconocimiento de un Estado. En cuanto al caso (8) podemos verlo cuando el Poder Ejecutivo ejercer el poder de observación sobre las leyes aprobadas por el Congreso Nacional, a propósito del art. 102 de la Constitución, quedando de manera exclusiva a cargo del congreso su verificación (*Véase* Sentencia TC/0009/21).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Antes de aplicar las consideraciones anteriores a la especie, resulta necesaria seis (6) precisiones respecto a las cuestiones políticas no justiciables, por lo menos en República Dominicana. Primero, esta apreciación debe ser evaluada caso por caso. Segundo, la apreciación implica un argumento que puede motivar la inadmisión o el rechazo de la acción directa. Tercero, debido a la naturaleza abstracta, tiene más sentido en los contextos de la acción directa de inconstitucionalidad y el control preventivo de tratados internacionales, aunque nada impide que se puedan identificar en otros procesos y procedimientos constitucionales.

7. Cuarto, muchas veces, el problema surge por cómo la parte accionante ha delimitado el ámbito de apoderamiento, es decir, un caso o controversia puede tener varias aristas que no supone que una o todas pueden suponer cuestiones políticas no justicia. Quinto, la existencia o no de elementos reglados, puede ser un indicativo de cómo deslindar aquellos aspectos justiciables de los no justiciables. Sexto, en caso de duda, por la lógica de la separación de poderes y el principio republicano, para mantener el orden constitucional, prevalece la intervención del tribunal para no generar “inmunidades del poder”.

II

8. En la especie, el cuestionamiento jurisdiccional de la «Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la situación de aguas transfronterizas del río Dajabón o Masacre suscrito el veintisiete (27) de mayo del dos mil veintiuno (2021) por la Comisión Mixta Bilateral» realizado en el marco de las relaciones internacionales constituye una cuestión política no justiciable. El presidente de la república, como jefe de Estado, «dirige la política interior y exterior» (CRD, Art. 128) y, además, tiene a su cargo «[d]irigir las negociaciones diplomáticas y recibir a los Jefes de Estado extranjeros y a sus representantes» (CRD, Art. 128.3(b)). Se observa que son competencias



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exclusivas del jefe de Estado y que, en general, son materialmente políticas ajenas a los criterios de *juridicidad* que identifica el discurso jurídico.

9. A propósito de la naturaleza política de la «Declaración Conjunta de la Reunión Binacional sobre la situación de aguas transfronterizas del río Dajabón o Masacre suscrito el veintisiete (27) de mayo del dos mil veintiuno (2021) por la Comisión Mixta Bilateral», se denota un contenido propio de memorándum de entendimiento de carácter no vinculante. Primero, el acuerdo persigue seguir compartiendo informaciones relativas a todas las obras en materia hídrica realizadas y a realizarse en la zona fronteriza. Segundo, crear una Mesa Técnica para mejor entendimiento de los trabajos realizados en la zona fronteriza, en el marco de la Subcomisión de Medio Ambiente y Agricultura de esta Comisión Mixta Bilateral, con miras a la conformación de la Mesa Hídrica Binacional. Tercero, elaborar, en el marco de la mesa técnica, un protocolo técnico para el manejo coordinado de todas las cuencas hidrográficas transfronterizas, para garantizar la gestión de los recursos de manera conjunta de acuerdo a lo establecido en el Tratado del mil novecientos veinte nueve (1929) y a las normas de Derecho Internacional. Cuarto, las dos partes acuerdan, de considerarlo necesario, gestionar asistencia técnica internacional en la materia.

10. Se observa que la declaración persigue enunciar los fines políticos respecto a trabajos realizados en la zona fronteriza, a propósito del Río Masacre. Si bien al momento existió un entendimiento de que no había desvió, la cuestión no quedó zanjada porque se dejó abierta que las partes pueden seguir compartiendo informaciones y contratar especialistas para poder solucionar los problemas que nazcan de dichos trabajos. En efecto, la política exterior dominicana estuvo en caminada en reivindicar los intereses bajo el acuerdo Tratado de Paz, Amistad perpetua y Arbitraje firmado el día veinte (20) de febrero del mil novecientos veintinueve (1929) entre el gobierno de la República Dominicana y la República de Haití y el derecho internacional vigente respecto al uso de aguas



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

transfronterizas con posterioridad al veintisiete (27) de marzo del dos mil veintiuno (2021).¹⁰

11. Actuaciones que resaltan la naturaleza política y declarativa de esta declaración sin efectos jurídicos constitutivos propios del derecho reflejando así su naturaleza inminentemente política. Es importante dejar claro que el término «declaración» no equivale al término «tratado». Las partes realizan declaraciones como una forma de dar cuenta de la solemnidad del encuentro y de hacerlo público, pero, no necesariamente para darle eficacia jurídica.¹¹ Estas declaraciones, como «acuerdos no vinculantes» no son tratados, al no ser más que la expresión de memorándums de entendimiento o similares¹², en el peor de los casos pudieran ser «soft-law». ¹³ En efecto, «[e]n Derecho internacional, la expresión "acuerdos no vinculantes" se refiere a los acuerdos que contienen compromisos políticos o morales pero que no pretenden crear derechos y obligaciones legales.»¹⁴

¹⁰ MIREX, «El Gobierno de República Dominicana solicitó con firmeza a las autoridades haitianas que detengan de inmediato el reinicio de la construcción de un canal cuyo propósito es desviar agua desde el río Masacre» (Sept. 1, 2023), <https://mirex.gob.do/el-gobierno-de-republica-dominicana-solicito-con-firmeza-a-las-autoridades-haitianas-que-detengan-de-inmediato-el-reinicio-de-la-construccion-de-un-canal-cuyo-proposito-es-desviar-agua-desde-el-rio-ma/>; MIREX, «Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la posición del Gobierno dominicano respecto a la construcción de un canal en el lado haitiano del río Dajabón o Masacre», (Sept. 14, 2023), <https://mirex.gob.do/comunicado-2/>; MIREX, «Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la posición del Gobierno dominicano respecto a la construcción de un canal en el lado haitiano del río Dajabón o Masacre», (Sept. 16, 2024); <https://mex.mirex.gob.do/comunicado-del-ministerio-de-relaciones-exteriores-sobre-la-posicion-del-gobierno-dominicano-respecto-a-la-construccion-de-un-canal-en-el-lado-haitiano-del-rio-dajabon-o-masacre/>; MIREX, «República Dominicana y Haití reanudan conversaciones sobre diferendo por canal en río Dajabón/Masacre» (Enero 11, 2024), <https://mirex.gob.do/republica-dominicana-y-haiti-reanudanconversaciones-sobre-diferendo-por-canal-en-rio-dajabon-masacre/>

¹¹ DÖRR (Oliver), «Declarations» Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL], Agosto 2019, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1397>

¹² Meyer, Alternatives to Treaty-Making – Informal Agreements, in: Hollis (ed), The Oxford Guide to Treaties, 2nd edn, OUP 2020, 59-81, p. 60; Gautier, Non-binding Agreements, MPEPIL, OUP 2006, para. 2; Klabbbers, The Concept of Treaty in International Law, Kluwer 1996, p. 261; Aust, The Theory and Practice of Informal International Instruments, 35 ICLQ 787-812 (1986), pp. 794, 811

¹³ Véase GAUTIER (Phillip), «Non-binding agreements» Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL], Mayo 2022, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1444#:~:text=1%20In%20international%20law%2C%20the.create%20legal%20rights%20and%20obligations.>

¹⁴ Véase GAUTIER (Phillip), «Non-binding agreements» Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL], Mayo 2022, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1444#:~:text=1%20In%20international%20law%2C%20the.create%20legal%20rights%20and%20obligations.>



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Un claro ejemplo de esto lo vemos en la Declaración conjunta entre República Dominicana y la República de Haití el veintisiete (27) de marzo del dos mil veintiuno (2021). Se trata de hacer saber los esfuerzos ante la situación presenciada allí y que sabemos cómo se ha desenvuelto desde entonces. Incluso con la naturaleza no vinculante de la declaración, el contenido de la misma no refleja una prescripción propia de la adjudicación jurídica sino de oportunidad política propia de las relaciones internacionales. No podemos olvidar que parte de esta relación política entre la República Dominicana respecto a otros países, en cuanto a la República de Haití, es de naturaleza política que nace del Tratado de Paz, Amistad perpetua y Arbitraje firmado el día veinte (20) de febrero del mil novecientos veinte nueve (1929) entre el gobierno de la República Dominicana y la República de Haití y que es el Poder Ejecutivo quien tiene a su cargo las relaciones internacionales de la República Dominicana.

13. ¿Cómo podría una decisión de un tribunal evaluar si los Estados involucrados pueden o no intercambiar información? ¿cómo pudiera un tribunal intervenir en la creación de una Mesa Técnica para mejor entendimiento de los trabajos realizados en la zona fronteriza, en el marco de la Subcomisión de Medio Ambiente y Agricultura de esta Comisión Mixta Bilateral, con miras a la conformación de la Mesa Hídrica Binacional? ¿cómo puede tribunal puede intervenir, interna y externamente, en la elaboración en el marco de la mesa técnica, un protocolo técnico para el manejo coordinado de todas las cuencas hidrográficas transfronterizas, para garantizar la gestión de los recursos de manera conjunta de acuerdo a lo establecido en el Tratado del mil novecientos veintinueve (1929) y a las normas de Derecho Internacional? ¿cómo un tribunal puede imponerse su autoridad en las decisiones de dos Estados soberanos en cuanto a la gestión de asistencia técnica internacional en la materia? Una interferencia jurisdiccional sobre esto aspecto podría suponer una distorsión del principio de separación de poderes.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Lo anterior refleja la naturaleza impredecible jurídicamente hablando de la labor lograda en la conducción de negociaciones diplomáticas. solo los demás órganos políticos podrían controlar por las actuaciones del jefe de estado. Primero, el congreso tiene el poder de realizar los juicios políticos (CRD, Art.80.1; Art. 83.1). Segundo, en su rol de fiscalizador, puede realizar el control constitucional de los actos del Poder Ejecutivo (CRD, Art. 90.2 (d)). Pero, no un tribunal que carece de la facultad y experiencia política de rigor respecto a la política internacional de acuerdos no vinculantes y hacerse sustituir en perjuicio del Poder Ejecutivo en la gestión de los asuntos de política internacional, sobre todo de negociación diplomática.

* * *

15. La mayoría, jurídicamente hablando, obró apropiadamente al inadmitir la acción directa de inconstitucionalidad. Más aún, al margen de que no es un acto impugnabile en acción directa de inconstitucionalidad, el objeto de la acción procura que este tribunal intervenga en el núcleo competencial de la conducción de las negociaciones y relaciones diplomáticas reservadas al jefe de Estado (CRD, Art. 128; Art. 128.3.(b), lo cual no haría nada más que avergonzar la posición clave del Tribunal Constitucional como garante jurídico de la normativa de la Constitución e irrespetar la actuación de oportunidad, conveniencia e intuición política que es propio de quien ejerce la jefatura de Estado, sobre todo si la Declaración conjunta entre República Dominicana y la República de Haití el veintisiete (27) de marzo del dos mil veintiuno (2021) es un acuerdo no-vinculante. Al no ser justiciable, la acción directa de inconstitucionalidad es inadmisibile por ser una cuestión de naturaleza y efectos políticos y así fue declarada. Es cuánto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Amaury A. Reyes Torres, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha tres (3) del mes de septiembre del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria