



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0009/17

Referencia: Expediente núm. TC-01-2014-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación Padre Rogelio y Organización de Comunitarios contra el veto presidencial sobre ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los once (11) días del mes de enero del año dos mil diecisiete (2017).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por la Fundación Padre Rogelio y Organización de Comunitarios el veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), contra el veto presidencial sobre ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda.

2. Pretensiones de la parte accionante

2.1. Breve descripción del caso

2.1.1. La Fundación Padre Rogelio y Organización de Comunitarios, mediante instancia del veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), interpuso ante este tribunal una acción de inconstitucionalidad contra el veto presidencial sobre ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda.

2.2. Infracciones constituciones alegadas

2.2.1. La parte impetrante invoca la declaratoria de inconstitucionalidad del veto presidencial sobre ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda, contra la cual se formula alegada violación al artículo 102 de la Constitución de la República de dos mil diez (2010), cuyo texto prescribe lo siguiente:

Observación a la ley. Si el Poder Ejecutivo observa la ley que le fuere remitida, la devolverá a la cámara de donde procede en el término de diez días, a contar de la fecha en que fue recibida. Si el asunto fue declarado de urgencia, hará sus observaciones en el término de cinco días a partir de ser recibida. El Poder Ejecutivo remitirá sus observaciones indicando los artículos sobre los cuales recaen y motivando las razones de la observación. La cámara que hubiere recibido las observaciones las hará



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley en única lectura. Si después de esta discusión, las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra cámara; y si ésta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley y se promulgará y publicará en los plazos establecidos en el artículo 101.

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

La parte accionante pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del veto presidencial sobre ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda, bajo los siguientes alegatos:

3.1. A que el presente veto presidencial no cumple con los requisitos en el artículo 102 de la república por múltiples razones que motivaremos a continuación: A. El presunto veto está dirigido a la cámara alta y en la constitución de república no se ha establecido ningún poder del estado que lleve por nombre cámara alta por vía de consecuencia al no existir establecido como poder del estado automáticamente queda desestimado el envío de la observación hecha por el presidente. B. A que el artículo 102 de la constitución de la república establece que el presidente debe motivar sus observaciones indicando los artículos de la ley que deben ser modificados. C. A que el presidente de la república no observó la ley sino que envió una ley diferente a la que le fue entregada por el poder legislativo lo que constituye una violación constitucional que debe ser enmendado por el tribunal constitucional. D. A que el tribunal constitucional según la ley 137-2011 tiene la facultad y la calidad para actuar en los conflictos en que se enfrente los poderes del estado en virtud de la interpretación de la constitución.

3.2. Que (...) en virtud del supuesto veto enviado por el presidente de la república debe de ser colegido por el tribunal constitucional en virtud de que el mismo es un



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proyecto totalmente diferente a la ley que fue aprobada en el congreso nacional que declara Loma Miranda Parque Nacional, un proyecto consensuado por ambas cámaras donde se escuchó a todos los sectores de la república dominicana y que incluyo el informe técnico del programa para las naciones unidas P.N.U.D que destaca la forma en que se debe proteger ese patrimonio ambiental de nuestro país.

3.3. A que el presidente de la república representa uno de los poderes del estado y que jamás pudiera ingerir sobre otros poderes a los cuales la constitución de la republica le otorga libertad e independencia por tales motivos la observación hecha por el presidente de la república se convierte en una injerencia sobre el poder legislativo porque en ella le otorga un mandato se suspender el conocimiento de Loma Miranda Parque Nacional hasta tanto se realice el mapa geográfico de la república dominicana pedimento que es inaceptable e imprudente por tratarse de poderes independiente.

3.4. A que siendo el presidente de la república el representante del poder ejecutivo y el congreso nacional otro de los poderes del estado ambos están comprometidos y obligados al cumplimiento de la constitución de la república y por vía de consecuencia la sentencia emanada por el tribunal constitucional marcada bajo el No. 167-2013 que prohíbe la explotación de Loma Miranda jamás pudiera ser desconocida por ninguno de los poderes del estado porque de hacerlo sería una fragante violación a la constitución de la república dominicana (...).

4. Pruebas documentales

Los documentos que constan en el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad son los siguientes:

1. Veto presidencial sobre ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Comunicación núm. 023421, del dos (2) de septiembre de dos mil catorce (2012), contentiva del veto a la ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda hecho por el presidente de la República, Lic. Danilo Medina, la cual fue dirigida a la presidenta del Senado, Lic. Cristina Lizardo Mezquita.

5. Celebración de audiencia pública

5.1. Este tribunal constitucional dio cumplimiento 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 para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, celebró la misma el trece (13) de febrero de dos mil quince (2015). A dicha audiencia comparecieron las partes, quedando el expediente en estado de fallo.

6. Intervenciones oficiales

6.1. Opinión del procurador general de la República

El procurador general de la República pretende el rechazo de la acción de inconstitucionalidad. Para justificar dicha pretensión, alega lo siguiente:

6.1.1. Que *[s]i bien la accionante se refiere al “veto” del Poder Ejecutivo, la expresión no se corresponde con lo preceptuado por el art. 102 de la Constitución, que trata a la “observación de la ley”; tampoco con la naturaleza de nuestro sistema político.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.1.2. Que “(...) en buen derecho la acción directa de inconstitucionalidad está dirigida contra la observación del Poder Ejecutivo a la ley aprobada por el Congreso que declaró parque nacional a la loma Miranda”.

6.1.3. Que *[a]l respecto se impone señalar que en atención su naturaleza jurídica dicha observación no es una disposición normativa de alcance general, sino, propiamente un acto emanado de uno de los poderes públicos, el Poder Ejecutivo, en ejercicio de facultades conferidas directamente por la Constitución en ausencia de una ley que lo norme.*

6.1.4. “[E]n esa virtud, al tenor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Tribunal Constitucional es competente para conocer de la referida impugnación a través del mecanismo procesal de la acción directa de inconstitucionalidad”.

6.1.5. Que (...) *el infrascrito Ministerio Público considera pertinente señalar siguiente: a) La observación está dirigida a la Presidenta de la del Senado de la Republica; b) La observación está dirigida a la totalidad de la ley con fundamento en las violaciones a la Constitución señaladas por el Presidente de la República; c) El Presidente no sólo observó, sino, que con fundamento en las violaciones constitucionales advertidas en la misma, solicitó que la ley fuera rechazada en su totalidad así como postergar cualquier otra decisión sobre Loma Miranda y cualquier otro ámbito del territorio nacional de potencialidad minera, hasta tanto el Poder Legislativo dicte la ley que manda la Constitución de la República sobre el Plan de Ordenamiento Territorial; d) El ejercicio de la facultad de observación de las leyes, conferidas al Poder Ejecutivo por el art. 102 de la Constitución en modo alguno puede entenderse como la expresión de un conflicto con el Poder Legislativo; por el contrario, es una expresión de los pesos y contrapesos que caracteriza el ejercicio de los Poderes Públicos en el sistema democrático.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.1.6. (...) *es evidente que la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata carece de fundamento y debe ser rechazada sin necesidad de ponderar ningún otro aspecto, sin menoscabo de que el objeto de la acción analizada, es decir la observación del Poder Ejecutivo ahora impugnada, se agotó a partir de que el Senado de la República en ocasión de las observaciones del Poder Ejecutivo conoció de nuevo y con base en las mismas rechazó la referida ley con votación abrumadora.*

6.2. Intervención de *amicus curiae*

La sociedad Falconbridge Dominicana, S. A., debidamente representada por su presidente y gerente general David Soares, en calidad de *amicus curiae*, depositó un escrito el ocho (8) de enero de dos mil quince (2015), en el que presentan, entre otros argumentos, los siguientes:

6.2.1. *Que [i]ndependientemente de su intervención a título de Amicus Curiae, FALCONBRYDGE DOMINCANA, S. A., tiene en la especie un interés legítimo y jurídicamente protegido (Arts.185.1 de la Constitución y 37 de la LOTCPC), en su condición de propietaria de terrenos dentro del área de afectación de la ley que intentó crear el Parque Nacional Loma Mirada, la cual fue desestimada por el Congreso Nacional al acoger el Veto u Observación hecha a la misma por el Presidente de la República, actuación presidencial que es el objeto de esta acción directa de inconstitucionalidad; así como por ser la exponente titular de la concesión minera Quisqueya No. 1 otorgada por el Estado Dominicano en virtud del Convenio Suplementario aprobado por Resolución del Congreso Nacional No. 502, de fecha 2 de noviembre del 1969, publicado en la Gaceta Oficial No. 9164, de fecha 15 de noviembre de 1969, concesión minera también en parte ubicada dentro del área de afectación de la referida ley que intentó crear el Parque Nacional Loma Mirada.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.2.2. Que (...) *el veto u observación presidencial es un acto que se produce en ejecución directa e inmediata de la constitución y en ausencia de una ley que lo norme. No está sujeto a mayores formalidades y las razones de la observación son como veremos más adelante, de diferentes órdenes, esencialmente discrecionales.*

6.2.3. Que [e]ste Tribunal Constitucional ha sentado la doctrina de la falta de objeto, en sentido de que la cuestión a examinar mediante la acción directa de inconstitucionalidad, debe persistir al momento de dicho examen, lo que no ocurre por ejemplo, si la norma ha desaparecido del ordenamiento jurídico. El Tribunal Constitucional ha sostenido más propiamente que el acto de que se trate debe encontrarse vigente, pues de lo contrario la acción no tendría ningún sentido.

6.2.4. Que (...) *las observaciones del Presidente de la República, de fecha 2 de septiembre de 2014, fueron acogidas por las cámaras legislativas, también en el ejercicio directo e inmediato de sus facultades constitucionales, por lo que la ley que creaba el Parque Nacional Loma Miranda fue desechada, al allanarse las cámaras legislativas, como ha enseñado Tena, a las observaciones del Presidente de la República. Ese allanamiento de las cámaras legislativas, es sin dudas un acto político, de gobierno, institucional, de carácter discrecional para las cámaras legislativas, y para nada normativo, ya que tiene como efecto desechar una ley que nunca fue promulgada, ni publicada, porque su proceso de elaboración concluyó, y por tanto nunca estuvo vigente formando parte de nuestro ordenamiento jurídico, ni pudo surtir efectos, ni tampoco crear derechos adquiridos.*

6.2.5. Que (...) *el acto de observación presidencial que nos ocupa, al ser acogido favorablemente por las cámara legislativas se agotó en sus efectos, que consisten en devolver sin promulgar una ley a la cámara de dónde provino para una nueva discusión, y en consecuencia no se encuentra vigente ni surte efectos en la actualidad. Por lo tanto esta acción directa de inconstitucionalidad deviene inadmisibles por falta de objeto.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7. Competencia

7.1. Este tribunal constitucional tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución Política del Estado, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

7.2. La propia Constitución dispone, en su artículo 185.1, que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias 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.

8. Legitimación activa o calidad del accionante

8.1. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad está condicionada, en relación con las personas físicas y morales, a que se demuestre un interés legítimo y jurídicamente protegido. En efecto, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone: *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.* De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece: *La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, 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 un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. Este tribunal constitucional considera que la Fundación Padre Rogelio y Organización de Comunitarios tiene legitimación en el presente caso, en razón de que el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad son las observaciones que formuló el presidente de la República respecto del proyecto de ley aprobado en el Congreso Nacional, que tiene como finalidad convertir a Loma Miranda en parque nacional para garantizar la preservación de los recursos naturales, los cuales deben ser defendidos, no solo por los dominicanos, sino por todas las personas que habitan en este país.

9. Sobre la acción directa de inconstitucionalidad

9.1. En el presente caso, la norma atacada lo constituye la observación que hiciera el presidente de la República, Lic. Danilo Medina, al proyecto de ley aprobado en el Congreso Nacional, que tiene como finalidad convertir a Loma Miranda en Parque Nacional. Las referidas observaciones fueron enviadas mediante la Comunicación núm. 023421, del dos (2) de septiembre de dos mil catorce (2012), al presidente del Senado, cámara en la cual fue aprobado el referido proyecto de ley.

9.2. El artículo 102 de la Constitución establece:

Observación a la ley. Si el Poder Ejecutivo observa la ley que le fuere remitida, la devolverá a la cámara de donde procede en el término de diez días, a contar de la fecha en que fue recibida. Si el asunto fue declarado de urgencia, hará sus observaciones en el término de cinco días a partir de ser recibida. El Poder Ejecutivo remitirá sus observaciones indicando los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos sobre los cuales recaen y motivando las razones de la observación. La cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley en única lectura. Si después de esta discusión, las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra cámara; y si ésta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley y se promulgará y publicará en los plazos establecidos en el artículo 101.

9.3. La acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11 (*leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas*). En este sentido, corresponde verificar si el referido acto de observación de la ley se encuentra dentro de las normas que pueden ser cuestionadas vía la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo a los indicados textos. En efecto, en el primero de los textos se establece que solo pueden ser atacadas mediante acciones directas de inconstitucionalidad las “(...) leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas (...)”; y, en el segundo, que “la acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra **las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva**”¹.

9.4. En este sentido, partiendo de la hermenéutica de los textos transcritos se advierte que solo pueden ser cuestionados vía la acción de inconstitucionalidad las leyes, los decretos, reglamentos y ordenanzas; resulta que el objeto de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa no lo constituye ninguno de los actos anteriormente indicados.

¹ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.5. En efecto, la parte accionante pretende que se controle la constitucionalidad de las observaciones hechas por el presidente de la República, respecto del proyecto de ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda.

9.6. Las observaciones que hace el presidente de la República a un proyecto de ley no son una norma jurídica, ya que lo que el titular del Ejecutivo se limita a expresar su opinión en relación con un proyecto de ley aprobado por el Congreso. Como consecuencia de estas observaciones el proyecto de ley de que se trate debe ser examinado por el Poder Legislativo. De este examen puede resultar que los legisladores acojan o rechacen las pretensiones hechas por el primer mandatario.

9.7. En este orden de ideas, procede declarar inadmisibles la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, no solo porque el objeto de la misma no es una norma jurídica, sino porque, además, es al Poder Legislativo a quien corresponde determinar la procedencia o improcedencia de las observaciones hechas por el Poder Ejecutivo. De lo anterior resulta que el Tribunal Constitucional invadiría la competencia de dicho poder, si conociera de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y Ana Isabel Bonilla Hernández, 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 Rafael Díaz Filpo. Constan en acta el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación Padre Rogelio y Organización de Comunitarios contra el veto presidencial sobre ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda.

SEGUNDO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 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).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Fundación Padre Rogelio y Organización de Comunitarios; al Poder Ejecutivo y a la Procuraduría General de la República, así como a la sociedad Falconbridge Dominicana, S. A., en calidad de *amicus curiae*.

CUARTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
RAFAEL DÍAZ FILPO

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, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), emitimos el siguiente:

VOTO DISIDENTE:

Consideraciones previas:

Mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta en fecha veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), la Fundación Padre Rogelio y Organización de Comunitarios solicita la declaratoria de inconstitucionalidad contra el veto presidencial sobre ley que crea el Parque Nacional Loma Miranda.

A criterio de la parte accionante, la citada resolución vulnera el artículo 102 de la Constitución de la República, que transcribimos a continuación:

“Artículo 102.- Observación a la ley. Si el Poder Ejecutivo observa la ley que le fuere remitida, la devolverá a la cámara de donde procede en el término de diez días, a contar de la fecha en que fue recibida. Si el asunto fue declarado de urgencia, hará sus observaciones en el término de cinco días a partir de ser recibida. El Poder Ejecutivo remitirá sus observaciones indicando los artículos sobre los cuales recaen y motivando las razones de la observación. La cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ley en única lectura. Si después de esta discusión, las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra cámara; y si ésta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley y se promulgará y publicará en los plazos establecidos en el artículo 101.”

En apoyo a sus pretensiones, la parte accionante sostiene que el presente veto presidencial no cumple con los requisitos del artículo 102 de la Constitución de la República por múltiples razones, entre las cuales señala que está dirigido a la cámara alta y en la Constitución de República no se ha establecido ningún poder del estado que lleve por nombre cámara alta, por vía de consecuencia, al no existir establecido como poder del estado automáticamente queda desestimado el envío de la observación hecha por el presidente. De igual forma indica que el artículo 102 de la Constitución de la República establece que el presidente debe motivar sus observaciones indicando los artículos de la ley que deben ser modificados; sin embargo, el presidente de la República no observó la ley, sino que envió una ley diferente a la que le fue entregada por el Poder Legislativo, lo que constituye una violación constitucional que debe ser enmendado por el Tribunal Constitucional.

Fundamento del voto:

La mayoría de los honorables jueces que componen este tribunal constitucional han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de declarar inadmisibles la acción directa en inconstitucionalidad contra el indicado veto presidencial, por no estar comprendido dentro de los actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11 (*leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas*). En ese sentido sostienen, que *“las observaciones que hace el presidente de la República a un proyecto de ley no son una norma jurídica, ya que lo que el titular del Ejecutivo se limita a expresar su opinión en relación con un proyecto de ley aprobado por el Congreso. Como*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia de estas observaciones el proyecto de ley de que se trate debe ser examinado por el Poder Legislativo. De este examen puede resultar que los legisladores acojan o rechacen las pretensiones hechas por el primer mandatario”.

Por consiguiente, nos permitimos exponer con el debido respeto a la mayoría, las razones por las cuales disentimos del criterio expresado por la mayoría para solucionar el presente caso:

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

Conforme lo previsto en el artículo 185.1 de la Constitución: *“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 de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.”* De ahí que conjuntamente con los actos propiamente normativos (leyes, reglamentos y ordenanzas), la indicada disposición incluye, sin hacer ninguna distinción sobre sus efectos, a los decretos y resoluciones, que constituyen instrumentos en que los se exteriorizan actos administrativos.

En ese orden de ideas, los actos enumerados en el artículo 185 de la Constitución que pueden ser objeto de control concentrado de constitucionalidad debe ser interpretado de manera no limitativa. Este criterio es más compatible con el principio de supremacía constitucional y el estado de derecho proclamado por nuestra Carta Magna.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acorde con lo anterior y coincidiendo con lo expresado por Brewer Carías, el sistema dominicano de control concentrado de constitucionalidad “*abarca materialmente todos los actos del Estado*”²; tal como sucede en Costa Rica, Chile, Bolivia, Perú y Ecuador, donde la Constitución permite impugnar ante la jurisdicción constitucional especializada los actos administrativos.

Como bien señala el profesor chileno Luis Alejandro Silva Irrázaval³, “*el control de la juridicidad de los actos administrativos no puede omitir la Constitución como parámetro de control, porque su adecuación a esta norma es precisamente condición de su validez. Sin embargo, el sistema de control de juridicidad de los actos administrativos aplica deficientemente la Constitución, prefiriendo aplicar la ley como criterio último de validez, dado ciertos supuestos. Esta situación es causa de los siguientes efectos: i. La fuerza normativa de la Constitución es puesta en entredicho, y con ella el Estado constitucional de Derecho; ii. La protección eficaz de los derechos garantizados por la Constitución queda subordinada a la ley; iii. Las posibilidades de un control eficaz de la actividad de la Administración por parte de los órganos competentes disminuyen.*”

Adicionalmente a los señalamientos que anteceden, cabe destacar que este tribunal, haciendo uso de la distinción o “*Distinguishing*”⁴, ha admitido acciones directas en inconstitucionalidad contra actos que aún no teniendo un alcance general, han sido dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. En efecto, en la Sentencia TC/0041/13⁵ quedó establecido que los actos administrativos producidos

² Allan R. Brewer-Carías, “El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”, En Nestor Pedro Sagües y Lino Vásquez Samuel (Coords), VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional (Santo Domingo: Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2011), 307.

³ Luis Alejandro Silva Irrázaval, “Insuficiencia del Principio de Supremacía Constitucional en el Control de Constitucionalidad de los Actos Administrativos”, Ponencia XXXVI Jornadas Chilenas De Derecho Público.

⁴ Facultad del juez constitucional de establecer excepciones al precedente constitucional por existir, respecto de un caso, elementos particulares que ameritan una solución diferente, sin que dicha circunstancia suponga la derogación del precedente anterior.

⁵ Dictada en fecha quince (15) de marzo de dos mil trece (2013).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad, al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional.

El indicado criterio también fue reiterado en la Sentencia TC/0189/15⁶, en virtud de la cual se admite y se rechaza, en cuanto al fondo, una acción directa en inconstitucionalidad contra un decreto contentivo de un indulto emitido por el presidente de la República, a favor de varias personas, en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 128, literal J, de la Constitución dominicana.

Lo impugnado en la especie, resulta completamente compatible con dicho criterio, toda vez que se trata de un acto emitido por el presidente de la República, en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 102 de la Carta Magna, cuyo contenido fue transcrito en parte anterior del presente voto.

Por otra parte, la cuestión planteada impone referirnos al concepto y naturaleza jurídica del veto presidencial. Esta figura se traduce en la facultad que tiene el presidente de la República para desaprobado un proyecto de ley sancionado por el Congreso impidiendo así su entrada en vigencia. Es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el Ejecutivo y el Congreso; de manera que mientras el presidente puede vetar la legislación, el Parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras.

El ejercicio de esta potestad se vincula con razones de conveniencia política y de armonización del funcionamiento de los poderes del Estado, como un mecanismo de control y equilibrio entre los poderes. Son muchas las causas que pueden servir

⁶ Dictada en fecha quince (15) de julio de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de sustento al ejercicio de esta facultad, tales como: oportunidad y conveniencia, de acierto, de forma o de fondo, de constitucionalidad, de eficacia, etc.; motivo por el cual se reconoce el veto como un acto de naturaleza esencialmente política.

En torno a este tema, Hamilton ha expresado que: *“con anterioridad se ha señalado y subrayado la tendencia del departamento legislativo a inmiscuirse en los derechos y a absorber los poderes de los otros departamentos; también se ha comentado la insuficiencia de una simple demarcación sobre el papel de los límites de cada cual, y se ha sacado la consecuencia de que es necesario dotarlos de armas constitucionales para que se defiendan...De estos claros e innegables principios deriva la conveniencia del veto del Ejecutivo, ya sea absoluto o limitado, frente a los actos de los sectores legislativos. Careciendo de dicho poder de uno u otro, estará absolutamente incapacitado para defenderse de las agresiones de las cámaras. Podría ser aniquilado gradualmente de sus facultades mediante resoluciones sucesivas, o aniquilado como resultado de una sola votación. Y de un modo o de otro, los poderes legislativo y ejecutivo en poco tiempo se encontrarían reunidos en las mismas manos. Aun suponiendo que nunca se hubiera advertido en el cuerpo legislativo la tendencia a invadir los derechos del Ejecutivo, las leyes del razonamiento lógico y la conveniencia teórica, nos enseñarían por sí solas a no abandonar a uno a merced del otro, sino a dotarlo de un poder constitucional eficaz, para que se defienda por sí mismo”⁷.*

Sobre este punto, De Toqueville, sostuvo: *“Además, el presidente está armado de un veto suspensivo, que le permite detener las leyes que pueden destruir la parte de independencia que la constitución le señala. No puede haber así más que una lucha desigual entre el presidente y la legislatura, puesto que ésta, al perseverar en sus determinaciones, es siempre dueña de vencer la resistencia que se le opone; pero el veto suspensivo la obliga, por lo menos, a volver sobre sus pasos; la fuerza a considerar de nuevo la cuestión y, esta vez, no puede ya decidirla si no es por la*

⁷ Hamilton, A.; Madison J. y Jay, J. (1994), *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 312-313.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mayoría de las dos terceras partes de los opinantes. El veto, por otra parte, es una especie de llamamiento al pueblo. El poder ejecutivo, al que se hubiera podido sin esta garantía oprimir en secreto defiende entonces su causa y deja oír sus razones. Pero sí la legislatura persevera en sus designios, ¿no podrá siempre vencer la resistencia que se le opone? A esto responderé que hay en la constitución de todos los pueblos, cualquiera que sea por lo demás su naturaleza, un punto en que el legislador está obligado a atenerse al buen sentido y a la virtud de los ciudadanos. Este punto está más próximo y más visible en las repúblicas, más lejano y oculto con más cuidado en las monarquías; pero se encuentra siempre en alguna parte. No hay país en que la ley pueda preverlo todo, y en que las instituciones deban reemplazar a la razón y a las costumbres.”⁸

El veto presidencial proviene del constitucionalismo norteamericano, aunque encuentra sus raíces remotas en los sistemas parlamentarios europeos. Ha sido una institución adoptada en el presidencialismo latinoamericano y, respecto de su diseño, se distinguen las siguientes modalidades:

- El veto total, implica el rechazo expreso del presidente a firmar la totalidad de la proposición de ley y la devuelve al Congreso con una explicación detallada de las razones.
- El veto parcial es aquel que le permite al presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales.

Por otra parte, un grupo de países, al igual que los Estados Unidos, tienen un *poder fuerte de veto*, es cuando sólo puede ser superado por una mayoría especial, generalmente, los 2/3 de los miembros de cada una de las cámaras. Otro grupo de países tiene un *poder débil o moderado de veto*, pues puede ser superado con la mayoría simple o absoluta de los miembros de las cámaras. Un caso

⁸ De Tocqueville, Alexis (1994), La Democracia en América, México, FCE, p. 124.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de *veto sumamente fuerte* es el de Ecuador. Aquí cuando el presidente cuando interpone un veto total a la ley, la misma no puede ser tratada hasta el período siguiente de sesiones legislativas.

En lo que respecta a América Latina, se destacan países como Argentina, Bolivia, Chile, México, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Panamá con un fuerte poder de veto. Todos ellos requieren la insistencia congresional de los 2/3 de los legisladores. En el caso de Uruguay, el nivel es un poco más bajo pues se requieren las 3/5 partes de los legisladores presentes. Otros países como Costa Rica, Colombia, Perú, Paraguay, Brasil, Nicaragua y Venezuela presentan un poder débil o moderado de veto.

Precisado lo anterior, es importante aclarar que la naturaleza esencialmente política atribuida al veto presidencial, no es óbice para su control jurisdiccional. Indudablemente, todos los actos del Poder Ejecutivo están sometidos al control judicial, el cual se ejerce en primer lugar sobre la constitucionalidad de estos actos. Si bien los criterios de valoración que caracterizan este tipo de actos son políticos no jurídicos, es decir no se sustentan en motivos de derecho sino de oportunidad, ese amplio margen de discrecionalidad no exime al juez constitucional para, haciendo uso de las técnicas de control, examinar si hubo desviación de poder o determinar la razonabilidad del acto en función de sus motivaciones.

Por consiguiente y en apoyo a nuestra posición, conviene hacer referencia a la jurisprudencia constitucional comparada, que ha admitido el control constitucional del veto presidencial. Tal es el caso de la Corte Constitucional de Colombia, que ha considerado, de manera reiterada, que:

“... el ejercicio de su control se extiende no sólo al control material de las objeciones presentadas por el Gobierno, sino también al procedimiento impartido a las mismas, es decir, su competencia comprende el examen de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la sujeción de los órganos que intervienen en las objeciones a los términos que para tal fin establecen la Constitución y la ley, como necesario resulta precisar que, en los términos del artículo 167 constitucional, carece de competencia para establecer condicionamiento alguno al texto sometido a su control. En definitiva, se trata de un control de constitucionalidad previo a la sanción de la ley, interorgánico, participativo, material y formal, que produce efectos de cosa juzgada relativa.”⁹

Otro punto a destacar, en cuanto al contenido y alcance del control de constitucionalidad en materia de veto presidencial, es lo expresado por la indicada alta corte, en el sentido de que:

“en ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas. Los motivos que justifican esta extensión excepcional de la competencia de la Corte, son de doble naturaleza: lógica y constitucional. Lo primero, porque las reglas de derecho que se han de aplicar al estudio de las objeciones, se derivan, en no pocos casos, de otras reglas o principios más generales, no mencionados en las objeciones, pero que resultan insoslayables para fundamentar cualquier decisión. Lo segundo, porque dado que el mandato del artículo 241-8 Superior califica las decisiones de la Corte en estos casos como definitivas, si no se efectúa en ellas el análisis de constitucionalidad de los mencionados temas conexos, éstos quedarán cobijados por el efecto de cosa juzgada constitucional que se deriva de la decisión final sobre la objeción como tal y, en consecuencia, ningún ciudadano podrá controvertirlos en el futuro. En otros términos, al pronunciarse sobre tales asuntos conexos, esta

⁹ Sentencia C-452/06.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Corporación no está coartando el derecho de los ciudadanos de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, ni sustituyendo el trámite que en esos casos se haya de surtir, por la sencilla razón de que una vez la Corte emita su fallo, la mencionada acción no será procedente respecto de los temas que se relacionan directamente con el objeto central de la providencia”¹⁰

Posible solución procesal:

En atención a las consideraciones antes expuestas, y siendo el fin de la declaración de inconstitucionalidad, la tutela del Estado de Derecho y el fortalecimiento del sistema de pesos y contrapesos, entendemos que este tribunal debió admitir la presente acción directa en inconstitucionalidad y conocer el fondo de la misma a fin de determinar la procedencia o no de las pretensiones de la parte accionante.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario

¹⁰ Sentencia C- 1404 de 2000.