

LAS FUENTES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS COMO REFERENTE DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Sinopsis: Al resolver sobre la constitucionalidad de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas de la República Dominicana, la Suprema Corte de Justicia de ese país determinó que los tratados internacionales, las opiniones consultivas y las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad, tienen supremacía sobre las leyes internas. Asimismo, el Tribunal estableció que la inconstitucionalidad de las leyes internas no se genera por su sola contravención a tales fuentes internacionales de derecho sino que también deben vulnerar la Constitución, excepto cuando se trata de derechos humanos del bloque de constitucionalidad.

Synopsis: When ruling on the constitutionality of the Protected Areas Act of the Dominican Republic, the Supreme Court of Justice of the country determined that the international treaties, the advisory opinions and decisions of the Inter-American Court of Human Rights, which are part of the constitutional block, are supreme over the domestic law. Likewise, the Tribunal established that the unconstitutionality of the domestic law is not derived from the very encroachment on the dispositions of the international sources of law but also on the Constitution, except when dealing with human rights of the constitutional block.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE REPÚBLICA DOMINICANA

ACCIÓN DIRECTA EN DECLARATORIA
DE INCONSTITUCIONALIDAD
SENTENCIA DEL 9 DE FEBRERO DE 2005

Sobre la acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad intentada por Juventud Nacional Comprometida, Inc. (JUNCO), representada por Carlo Santos S., cédula de identidad y electoral no. 001-0104463-4; Frente Nacional de Abogados Independientes, Inc., representado por César Alcántara, cédula de identidad y electoral no. 001-0327907-1; Fundemar, Inc., representada por Oswaldo E. Vásquez, cédula de identidad y electoral no. 001-13333872-4; Ricardo Briones Fotografía, representada por Ricardo Brione, cédula de identidad y electoral no. 001-007-1198-5; fundación Moscoso Puello, representada por Carlos M. García, cédula de identidad y electoral no. 001-0371175-0; Consorcio Ambiental Dominicano Inc., representada por Rosa Lamelas, cédula de identidad y electoral no. 001-00117345-6; UNEV, representada por Salustiano Mojica, cédula de identidad y electoral no. 001-0020948; Grupo Ecologista Tinglar Inc., representada por Rafael A. Lorenzo de Veras, cédula de identidad y electoral no. 001-0543102-7; Cebse, Inc., representada por Patricia Lamelas, cédula de identidad y electoral no. 001-0016883-0; Llerena y Asociados, representada por Roberto Llerena, pasaporte no. 142804; Grupo Jaragua Inc., representada por Ivonne Arias, cédula de identidad y electoral no. 001-0089458-3; Asociación de Hoteles Romana Bayahibe, representada por Lissette Gil, cédula de identidad y electoral no. 001-1015274-1; Fundemar, repre-

sentada por Myrna de Peña Tactuk, cédula de identidad y electoral no. 001-0063427-8; Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes, representada por María Eugenia Dávalos, cédula de identidad y electoral no. 001-12716378-1; debidamente representados por los dres. Juan De Dios Deschamps, Mariano Rodríguez, Luis Rafael Vilchez Marranzini, Manuel Bergés hijo, Ángel A. Castillo T., David La Hoz, Lino Vásquez Samuel, Ramón Andrés Díaz Ovalle, Agustín Severino, Juan Bautista Frías Agramante, y por los Licdos. Leila Roldán, Juan Miguel Castillo Pantaleón, Julio César Castaños Guzmán, Cesar Alcántara, Luis Andrés Aybar Duvergé, Dulce María Feliz Mariñez, Ana María Rodríguez Castro, Aimée Prieto C. y Ruth Vásquez, contra la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-4, del 30 de julio de 2004;

...

Considerando, que en la especie, la presente instancia ha sido intentada a solicitud de parte interesada y se refiere a la acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad introducida por los impetrantes, contra la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, cuyo objeto consiste en integrar la conservación, el uso sostenible y el manejo de las áreas protegidas en el desarrollo de políticas socioculturales, económicas y ambientales, y el pleno disfrute y los servicios que brinden a la sociedad;

Considerando, que los impetrantes alegan, como fundamento de su solicitud, en síntesis, lo siguiente: 1) que la ley evidencia una gran deficiencia técnica en la conceptualización de lo que es un sistema nacional de áreas protegidas de un país, comprometiendo el principio constitucional de utilidad y justicia de la ley, así como la obligación constitucional atribuida al Congreso de proveer la conservación y fructificación de los bienes nacionales; 2) que pone en evidencia, además, que el país no es capaz de mantener sus compromisos internacionales de conservación, violentando así numerosas convenciones internacionales que, por aplicación de los principios constitucionales vigentes, forman parte del derecho interno de la República Dominicana; 3) que las disposiciones de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, violan el artículo 3o. de la

Constitución de la República, en su segundo párrafo, así como la parte capital del artículo 41 de la misma Constitución en lo referente a los plazos de remisión de observaciones por parte del Poder Ejecutivo y su conocimiento por el Congreso, los artículos 39 y 40, y los artículos 8o., literal 5 y 37, numeral 4, de la misma Constitución de la República;

Considerando, que en cuanto a la violación al artículo 3o. de la Constitución de la República, párrafo segundo, cuyo texto expresa: “La República Dominicana reconoce y aplica las normas del derecho internacional general y americano en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado, y se pronuncia en favor de la solidaridad económica de los países de América y apoyará toda iniciativa que propenda a la defensa de sus productos básicos y materias primas”; se impone determinar, en primer lugar, el alcance de la norma constitucional invocada, relacionada con las convenciones, pactos y/o declaraciones, suscritos por la República Dominicana vinculadas con la protección del medio ambiente, citándose de manera específica: la Convención de Washington sobre Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América del año 1940, adoptada mediante resolución no. 654 del 5 de enero de 1942; la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, París, adoptada mediante resolución no. 223 del 13 de octubre de 1984; el Convenio Sobre Diversidad Biológica de 1992, firmado en la Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992, ratificado mediante resolución no. 25-96 del 2 de octubre de 1996;

Considerando, que los impetrantes reivindican la positivación de los derechos emanados de las convenciones internacionales citadas por efecto de la aplicación del artículo 3o., párrafo segundo, de la Constitución, precedentemente transcrito, a los fines de que la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, sea declarada inconstitucional, bajo el predicamento de que al tenor de los artículos 10 y 11 de la Convención sobre Tratados suscrita en la Sexta Conferencia Internacional Americana de la Habana de 1928, ratificada por resolución no. 262 del 23 de enero de 1932; y 53 de la Convención

de Viena sobre Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, según la cual “ningún Estado puede eximirse de las obligaciones del Tratado o modificar sus estipulaciones sino con el acuerdo pacíficamente obtenido de los otros contratantes”; así como que “cuando una norma ha sido aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto, no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”, respectivamente;

Considerando, que conviene precisar, antes del análisis de la incidencia de las convenciones mencionadas sobre la ley cuestionada, cuya superioridad se aduce frente al derecho interno por ser aquellas normas del derecho internacional, que el derecho interno, por oposición al primero, es el conjunto de normas que tienen por objeto la organización interna del Estado, lo que obvia y necesariamente incluye la Constitución del Estado de que se trate, por lo que resulta impropio afirmar que la Convención prevalece sobre todo el derecho interno de la nación dominicana, en razón de que ninguna norma nacional o internacional puede predominar por encima de la Constitución, que es parte, la principal, de nuestro derecho interno, lo que es hoy reconocido por nuestro derecho positivo al consagrar el artículo 1o. de la Ley No. 76-02 (Código Procesal Penal), al referirse a la primacía de la Constitución y los tratados en el sentido de que éstos “prevalecen siempre sobre la ley”, de lo que se infiere que si bien forman parte del derecho interno el conjunto de garantías reconocidas por la Constitución y la jurisprudencia constitucional, así como las normas supranacionales integradas por los tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por el país, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que se ha dado en denominar bloque de constitucionalidad, que reconoce igual rango a las normas que lo componen, no menos cierto es que frente a una confrontación o enfrentamiento de un tratado o convención con la Constitución de la República, ésta debe prevalecer, de lo que se sigue que para que una ley interna pueda ser declarada inconstitucional,

no es suficiente que ella contradiga o vulnere una convención o tratado del que haya sido parte el Estado dominicano, sino que es necesario que esa vulneración alcance a la Constitución misma, salvo el caso que se trate de una disposición sobre derechos humanos comprendida dentro del bloque de constitucionalidad, en razón, primero, del principio de soberanía de la nación dominicana consagrado en el artículo 3o. de nuestra ley fundamental y, segundo, de que no existe en derecho internacional regla general alguna según la cual, excepto que ello se consigne expresamente, una norma internacional habría de derogar automáticamente una norma interna, anterior o posterior, que le sea contraria, y menos si esa norma es parte de la Constitución del Estado; que de esto ocurrir, el Estado quedaría obligado a dar una satisfacción adecuada o una reparación, sólo cuando la violación invocada se refiera a una norma adjetiva, todo lo cual obliga el análisis de las convenciones alegadamente desconocidas por la ley atacada, a los fines de determinar si la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, es contraria a la Constitución, que es lo que demandan los impetrantes;

Considerando, que específicamente, los impetrantes sostienen, en cuanto a la violación a la Convención de Washington de 1940, cuya superioridad como norma del derecho internacional sobre el derecho interno se aduce, que la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, contraviene disposiciones de la citada convención al dejar libres en manos de particulares terrenos otrora áreas protegidas cuyas “riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales”, y al reducir y hasta eliminar áreas protegidas de la República Dominicana para fines muy distintos de la investigación científica, la inspección gubernamental u otros conforme con los propósitos para los cuales la reserva fue creada; así como el compromiso de adoptar o recomendar a los cuerpos legislativos competentes la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de la flora y fauna dentro de los respectivos territorios, entre otras; que sólo en la hipótesis de que el ejecutivo denunciara esta Convención, se hubiese podido liberar el Estado dominicano, de esta obligación y presentar

válidamente el proyecto (hoy la Ley No. 202-04) sin incurrir en la violación constitucional;

Considerando, que examinado el artículo III de la Convención de Washington de 1940, éste estipula lo siguiente: “Los Gobiernos contratantes convienen en que los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente; las riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales...”; que, como se puede apreciar de la simple lectura del referido artículo III invocado por los impetrantes, ese texto no contiene, como éstos entienden, una prohibición absoluta para que los límites de los parques nacionales sean alterados ni que una parte de ellos pueda ser enajenada, pues ello depende únicamente para que se verifique válidamente, de que se cumpla la condición a que la sujetó el mencionado artículo III, haciéndola depender de la acción legislativa competente, como ha ocurrido al dictar el Congreso Nacional la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, que segrega zonas específicas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas constituido por la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales no. 64-00, del 18 de agosto del año 2000; que, por otra parte, sólo en el caso de producirse alguna explotación en un parque nacional con fines comerciales, sin que haya intervenido previamente una disposición legislativa que excluya de la condición de área protegida la superficie de que se trate, podrá calificarse de violación a la Convención de Washington de 1940, la utilización o explotación comercial que de ella se haga, lo que no se da en la especie frente a la existencia de la Ley No. 202-04; que el proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas introducido a las cámaras legislativas para su discusión y aprobación por el Poder Ejecutivo, hoy convertido en la citada Ley No. 202-04, constituye, independientemente de la insuficiencia u omisiones de que pueda adolecer, la ejecución por el Estado dominicano de los compromisos asumidos en la Convención de Washington, pendiente de cumplimiento hasta ahora, desde su adopción el 5 de enero de 1942;

Considerando, que, en ese mismo orden, los impetrantes también destacan la alegada violación a la Convención para la Protección Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, al imputarle a la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, amputar áreas protegidas que contienen una parte importante del patrimonio natural y cultural de la República Dominicana;

Considerando, que del estudio preparado por la Academia de Ciencias de la República Dominicana, denominado “Análisis Técnico sobre Ley Sectorial de Áreas Protegidas”, el cual integra la presente acción de inconstitucionalidad, se pueden extraer los datos e informaciones siguientes: “con la nueva Ley Sectorial de Áreas Protegidas la República dominicana tendría: 17 áreas protegidas en la categoría III (monumento natural) repartidas en quince monumentos naturales (con 341.5km²) y dos monumentos culturales (con 91km²). Con la Ley Ambiental había 12 monumentos naturales con una superficie de 323km²”. “En términos de reducciones y ampliaciones, los resultados son los siguientes: Los monumentos naturales aumentan su superficie en un 33% al pasar de 323km² (Ley 64-00) a 432.5km² (Nueva Ley Sectorial). En la Nueva Ley Sectorial los monumentos naturales tienen 43km² en aguas y 390km² en tierra, anteriormente (Ley 64-00) había 88km² en agua y 325km² en tierra”; que, como se aprecia, el cotejo realizado por el estudio de referencia, sobre las áreas protegidas en las Leyes Nos. 64-00 y la 202-04, arroja un saldo favorable en favor de esta última que, en vez de disminuir, como sostienen los impetrantes, sin demostración alguna, ha aumentado la superficie destinada a la protección de los monumentos naturales y culturales dentro del territorio nacional y, por tanto, la Ley Sectorial de Áreas Protegidas no ha podido desconocer la Convención de la UNESCO;

Considerando, que los impetrantes aducen, por otra parte, que la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, violenta el principio de utilidad y justeza enunciado en el artículo 8o., numeral 5, de la Constitución que establece: “a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para

todos: No puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica”;

Considerando, que los impetrantes radican el agravio al texto Constitucional antes enunciado al considerar que la Ley No. 202-04 desconoce en su formulación el principio de utilidad y justeza contenido en el referido artículo 8o. numeral 5, porque, agregan los impetrantes, al vulnerar, eliminando y/o reduciendo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y dejar indefensos importantes ecosistemas, montañas, cuencas hidrográficas, refugios de faunas y parques nacionales, se compromete el equilibrio ecológico y la futura sostenibilidad de la isla y de las venideras generaciones;

Considerando, que del estudio del expediente se desprende que la ley atacada destina alrededor de un 20% de la superficie terrestre del país a su Sistema Nacional de Áreas Protegidas, superior a lo que hacen otros países que como: China, Francia, Perú, México, que para los mismos fines reservan un 6.2%, un 11.7%, un 2.7% y un 2.4%, respectivamente, de sus territorios, lo que pone de manifiesto que proporcionalmente la República Dominicana asigna una mayor cobertura que los países citados en términos de áreas protegidas; que, desde esta óptica, la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, no puede vulnerar las recomendaciones de las Naciones Unidas, consignadas en los documentos del Programa 21, que es el plan de acción adoptado en la Convención de Río de Janeiro en 1992, destinado a la lucha contra la pobreza, a través del desarrollo sostenible de los recursos, donde se sentó el criterio de que en toda política ambiental centrada primordialmente en la conservación y protección de los recursos debe tenerse en cuenta a la población cuya subsistencia depende de dichos recursos; que, por tanto, achacarle a la ley cuestionada que la reducción de las áreas protegidas que contiene abriga el propósito de que particulares fomenten nuevas empresas vinculadas al negocio del turismo, en desmedro de la riqueza de nuestra ecología y parques nacionales, carece de fundamento toda vez que el desarrollo sostenible del turismo y, principalmente, el desarrollo humano, se enmarcan dentro de los fines

de ley, en los términos y aspiraciones proclamados por las Naciones Unidas en sus recomendaciones en la lucha contra la pobreza;

Considerando, en cuanto a la violación a la Convención sobre Biodiversidad Biológica, firmado en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992 y ratificado por Resolución del Congreso Nacional no. 25-96 del 2 de octubre de 1996, los impetrantes alegan que la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, ignora las más importantes disposiciones del citado Convenio de Río de Janeiro, ya que, lejos de elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, como dispone el tratado internacional aludido, atenta contra la conservación de esa diversidad biológica al reducir y eliminar los habitats naturales de la fauna natural; que asimismo, la ley de la cual se demanda su anulación, hace caso omiso a la posibilidad de reducción de la diversidad biológica como consecuencia de actividades humanas que se desarrollarán en las áreas liberadas de protección; de los valores ecológicos y otras para la evolución y mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biósfera y, en fin, al interés común de la humanidad;

Considerando, que si bien los impetrantes aportan, para justificar la violación a la Convención sobre Biodiversidad Biológica, un “Análisis sobre el Impacto de la Ley No. 202-04 Sectorial sobre Áreas Protegidas”, así como un “Análisis Técnico sobre la Ley Sectorial de Áreas Protegidas”, del 29 de julio de 2004, de la Academia de Ciencias de la República Dominicana, los cuales se contraen a la crítica de la reformulación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en las categorías que se describen en la ley impugnada, de su contenido se puede determinar que el mayor agravio que esgrimen los impetrantes contra la ley es el haber reducido los límites de determinados parques nacionales en perjuicio de la diversidad biológica del país;

Considerando, que no faltan a la verdad los impetrantes cuando afirman que en la aludida convención sobre la biodiversidad se consigna la obligación de los Estados firmantes de ela-

borar estrategias, planes y programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica pero, como dice el mismo Convenio, “con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares”, lo que cobra mayor relevancia y verosimilitud en lo expresado en el artículo 3o. de la Convención que consagra como principio lo siguiente: “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen el medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”; que en ejecución de su irrenunciable soberanía, el Estado dominicano, por vía del Congreso Nacional, que es su autoridad legislativa competente, ha dado cumplimiento, con la promulgación de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, al mandato contenido en el artículo 34 de la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales no. 64-00 del año 2000, de dotar al país de un instrumento legal que reagrupara todas las disposiciones existentes que constituían el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; que como en ninguna de las convenciones o tratados de los que se alega han sido violados se señalan indicadores de la superficie o área que deben tener las unidades del señalado Sistema y sus diferentes categorías, mal podría imputársele a la ley de referencia haber reducido considerables áreas protegidas del patrimonio natural y cultural de la República, como se alega, ya que, además, es la propia Convención que establece, al fijar las obligaciones de conservación de las partes, que las mismas se ejecutarán “en la medida de lo posible y según proceda”, lo que descarta la transgresión alegada y, por vía de consecuencia, la del párrafo del artículo 3o. de la Constitución de la República que reconoce y aplica las normas del derecho internacional y americano en la medida que los poderes públicos nacionales las hayan adoptado;

Considerando, que el estudio de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, en su conjunto,

ha puesto de manifiesto que ella contiene un aceptable equilibrio entre el desarrollo humano y la protección del medio ambiente por el que propugnan los impetrantes y responde a los principios enarbolados en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, donde se fijaron entre otros, los siguientes: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que corresponda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”; “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”; todo lo cual responde a la necesidad de poner en obra al primero de esos principios de la Cumbre de Río que dirige su fundamental preocupación a la meta de alcanzar el desarrollo del ser humano, ente principal de la creación, cuando expresa: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”;

Considerando, que las declaraciones y principios que se citan, emanadas de las convenciones y tratados de los cuales es parte la República Dominicana, y que son invocadas por los impetrantes, ponen de relieve que la ley imputada del vicio de inconstitucionalidad no infringe las obligaciones de conservación y desarrollo de las áreas protegidas a que ellos se refieren, en ninguna de sus disposiciones; que, igualmente, los errores y deficiencias técnicas que se le atribuyen, no son de naturaleza a justificar la inconstitucionalidad denunciada, ni desde el punto de vista de las referidas convenciones y tratados, ni desde la óptica de nuestra carta sustantiva;

...

Considerando, que los análisis y ponderaciones que anteceden muestran que la ley de que se trata no vulnera la Constitución de la República ni el derecho internacional en los aspectos sometidos por los impetrantes a la consideración de la Suprema Corte de Justicia y, en consecuencia, resulta inaplicable la disposición del artículo 46 que dispone que “son nulos de pleno

derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o actos contrarios a esta Constitución”;

...

Considerando, que de lo que antecede resulta que la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, no es contraria a la Constitución.

Por tales motivos: *Primero*: La Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, es declarada conforme a la Constitución; *segundo*: Ordena que la presente decisión sea comunicada por Secretaría al magistrado procurador general de la República, a las partes e intervinientes, y publicada en el Boletín Judicial.

...