

**AL HONORABLE JUEZ PRESIDENTE Y DEMÁS JUECES QUE CONFORMAN EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA,  
EN SUS ATRIBUCIONES DE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Asunto:** Acción Directa en Declaratoria de Inconstitucionalidad

**Contra:** La Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04 del 30 de julio de 2004

**De:** **Juventud Nacional Comprometida, Inc.** (JUNCO), representada por Carlo Santos S. (001-0104463-4), **Frente Nacional de Abogados Independientes, Inc.**, representado por César Alcántara (001-0327907-1), **Fundemar, Inc.** representada por Oswaldo E. Vásquez (001-13333872-4); **Ricardo Briones Fotografía**, representada por Ricardo Brione (001-0071198-5), **Fundación Moscoso Puello**, representada por Carlos M. García (001-0371175-0); **Consortio Ambiental Dominicano Inc.**, representada por Rosa Lamelas (001-0017345-6); **UNEV**, representada por Salustiano Mojica (001-0020948); **Grupo Ecologista Tinglar Inc.**, representada por Rafael A. Lorenzo de Veras (001-0543102-7); **Cebse, Inc.**, representada por Patricia Lamelas (001-0016883-0); **Llerena y Asociados**, representada por Roberto Llerena (pasaporte 142804); Grupo Jaragua Inc., representada por Ivonne Arias (001-0089458-3); **Asociación de Hoteles Romana Bayahibe**, representada por Lisette Gil (001-1015274-1); **Fundemar**, representada por Myrna de Peña Tactuk (001-0063427-8); **Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes**, representada por María Eugenia Dávalos (001-12716378-1), y **cientos de ciudadanos más**, cuyas firmas y números de Cédula de Identificación y Electoral se encuentran al final del presente documento.

**Abogados:** Lic. Leila Roldán, Lic. Juan Miguel Castillo Pantaleón, Dr. Juan De Dios Deschamps, Lic. Julio César Castaños Guzmán, Dr. Mariano Rodríguez, Dr. Luis Rafael Vilchez Marranzini, Dr. Manuel Bergés hijo, Dr. Angel A. Castillo T., Dr. David La Hoz, Dr. Lino Vásquez Samuel, Lic. César Alcántara, Lic. Luis Andrés Aybar Duvergé, Dr. Ramón Andrés Díaz Ovalles, Dr. Agustín Severino, Lic. Dulce María Félix Maríñez, Lic. Ana María Rodríguez Castro, Lic. Aimée Prieto C., Lic. Ruth Hiraldo.

**Anexos:**

1. Ejemplar de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No.202-04, del 30 de julio de 2004.
2. Análisis sobre el impacto de la ley No. 202-04 Sectorial Sobre Áreas Protegidas.
3. Análisis técnico sobre la Ley Sectorial de Áreas Protegidas elaborado por la Academia de Ciencias de la República Dominicana en fecha 29 de julio de 2004.
4. Copia del Oficio No. 5258, de fecha 28 de mayo de 2004, remitido al Senado de la República por el Presidente Hipólito Mejía, con las observaciones introducidas al proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas aprobado por el Congreso Nacional en fecha 19 de mayo de 2004.
5. Copia del Oficio No. 6849, de fecha 8 de julio de 2004, remitido al Senado de la República por el Presidente Hipólito Mejía, con nuevas observaciones introducidas al proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas aprobado por el Congreso Nacional en fecha 19 de mayo de 2004.
6. Copia del Oficio No. 7221, de fecha 19 de julio de 2004, remitido al Senado de la República por el Presidente Hipólito Mejía, con una tercera observación introducida al proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas aprobado por el Congreso Nacional en fecha 19 de mayo de 2004.
7. Copia del oficio No. 0778 de fecha 3 de mayo de 2004, del Presidente del Senado, dirigido al Presidente de la Cámara de Diputados, en remisión del Proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas.

8. Copia del Acta de Transcripción en Minuta del conocimiento en Segunda Lectura del Proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas, de la Sesión No. 13 de fecha 11 de mayo de 2004 de la Cámara de Diputados.
9. Copia del Oficio No. 242 de fecha 13 de mayo de 2004 del Presidente de la Cámara de Diputados, dirigido al Presidente del Senado, en devolución del Proyecto de Ley con las observaciones y modificaciones correspondientes, introducidas por los diputados.
10. Copia del informe bicameral del Congreso Nacional con relación a las observaciones remitidas por el Poder Ejecutivo del Proyecto de Ley de Áreas Protegidas, con comunicaciones Nos. 5258 del 8 de mayo del 2004; 6849, del 8 de julio de 2004; y 7271 del 19 de julio de 2004.
11. Copia del Oficio No. 1461, de fecha 23 de julio de 2004 del Presidente del Senado, dirigido al Presidente de la Cámara de Diputados en remisión del Proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas, con las observaciones hechas por el Poder Ejecutivo.
12. Transcripción en Minuta de los debates de la Cámara de Diputados, en la sesión extraordinaria del sábado 24 de julio de 2004.
13. Copia del oficio de remisión de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas, y Ley Sectorial de Áreas Protegidas aprobada por el Congreso Nacional, dirigida al Poder Ejecutivo en fecha 20 de mayo de 2004.

**Honorables Magistrados:**

Las organizaciones sin fines de lucro y personas físicas que al final de la presente instancia, en documento anexo que forma parte integral del mismo, suscriben la presente Acción Directa en Declaratoria de Inconstitucionalidad, por el intermedio de sus abogados y apoderados especiales, Lic. Leila Roldán (001-0087792-7), Lic. Juan Miguel Castillo Pantaleón (001-0087292-8), Dr. Juan De Dios Deschamps (001-0675025-0), Lic. Julio César Castaños Guzmán (001-0106619-9), Dr. Mariano Rodríguez (001-0105865-9), Dr. Luis Rafael Vilchez Marranzini (012-0009315-9), Dr. Manuel Bergés hijo, (001-0138704-1), Dr. Angel A. Castillo Tejada (001-0780131-8), Dr. David La Hoz (001-0794701-2), Dr. Lino Vásquez Samuel (001-0879579-0), Lic. César Alcántara (001-0327907-1), Lic. Luis Andrés Aybar Duvergé (001-0166741-8), Dr. Ramón Andrés Díaz Ovalles (001-0024483-9), Dr. Agustín Severino (001-0366756-4), Lic. Dulce María Félix Maríñez (001-0069841-4), Lic. Ana María Rodríguez Castro (001-0100330-9), Lic. Aimée Prieto C. (001-1267618-4), Lic. Ruth Hiraldo (001-0139413-8) todos abogados, dominicanos, mayores de edad, portadores de las Cédulas de Identidad y Electoral cuyos números se citan junto a cada uno de sus nombres, quienes para los fines y consecuencias de la presente acción eligen como estudio profesional la segunda planta de la casa marcada con el número 109 de la calle Luis F. Thomén del Ensanche Evaristo Morales del Distrito Nacional, tienen a bien exponeros, muy respetuosamente, la siguiente relación de hechos, seguida de argumentaciones de derecho, que sustentan los agravios constitucionales intervenidos con ocasión de la promulgación, en fecha 30 de julio de 2004, de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04 y que por cuya causa debe, urgentemente, ser declarada inconstitucional.

Las argumentaciones del presente escrito se desarrollarán conforme al siguiente orden:

Contenido	Pág.
<b>LOS HECHOS</b> _____	<b>3</b>
A) EL TRAYECTO LEGISLATIVO _____	3
B) EL IMPACTO DE LA LEY _____	4
<b>EL DERECHO</b> _____	<b>5</b>
A) CALIDAD DE LOS IMPETRANTES _____	5
B) COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA _____	5
C) ADMISIBILIDAD DEL RECURSO _____	6
1- Noción de parte interesada y calidad de la denunciante _____	7
2- Gravedad y seriedad de la denuncia _____	7
3- El alcance de la declaratoria de inconstitucionalidad _____	8
D) AGRAVIOS A LA CONSTITUCIÓN _____	8
1.- Violación del artículo 3 de la Constitución de la República _____	9
a.- Violación a la Convención de Washington Sobre Protección De la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América _____	11
b.- Violación a la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural De la UNESCO _____	12
c.- Violación a la Convención Sobre Biodiversidad Biológica _____	13
2- Violación del artículo 41 de la Constitución, inobservancia del procedimiento de creación de la ley _____	15
3.- Violación de los artículos 39 y 40 de la Constitución, inobservancia del procedimiento de creación de la ley _____	17
4.- Violación del Artículo 8, literal 5, de la Constitución _____	23
5.- Violación del artículo 37, literal 5, de la Constitución _____	24
E) APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 46 DE LA CONSTITUCIÓN, VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD _____	24
<b>CONCLUSIONES</b> _____	<b>25</b>

## **LOS HECHOS**

### **A) El trayecto legislativo**

1.- Con la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 64-00 de fecha 18 de agosto del año 2000, la República Dominicana resumió, en un solo instrumento marco, todo un largo historial de logros de todas las iniciativas normativas que le precedían, para la protección del medio ambiente. En su exposición de motivos, dicha ley hace énfasis en la necesidad de preservar, proteger y regular el uso sostenible de ecosistemas y recursos naturales. La condición insular de nuestro país es parte de esta visión normativa que supone un delicado equilibrio ecológico que debe ser preservado a toda costa.

2.- En términos generales la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 64-00 de fecha 18 de agosto del año 2000, le brinda protección a 66 áreas protegidas dentro del territorio nacional, las cuales cubren una superficie de 36,500 kilómetros cuadrados: 8,012 Km<sup>2</sup> zona terrestre y 28,488 Km<sup>2</sup> a los ambientes acuáticos (terrestres y marinos); La superficie del territorio nacional ocupada por las áreas terrestres protegidas por dicha ley representa un 16.43% del territorio nacional.

3.- En agosto del año 2002, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, presentó al Senado de la República un proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas. Este proyecto de ley contenía graves errores de carácter técnico que generarían conflictos sociales, económicos y políticos, y la harían inaplicable e improcedente.

4.- A resultas de esta iniciativa, diversos sectores, individuos y organizaciones, entre las que se encuentran la Academia de Ciencias de la República Dominicana, el Consorcio Ambiental Dominicano, el Grupo Jaragua, la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes, la Asociación Nacional de Tour Operadores, etc, han remitido a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y al Congreso de la República, las observaciones y recomendaciones de lugar, con el interés de que fuera aprobada una ley sectorial de áreas protegidas coherente y bien fundamentada.

5.- El Senado de la República, a través de su Comisión Ambiental, realizó diversas vistas públicas y consultas técnicas sobre la propuesta de ley y dio a conocer su informe al Senado el martes 13 de abril del 2004. Con este informe se introdujeron algunas modificaciones a la propuesta de ley sometida en el año 2002, pero las mismas, en vez de mejorar la propuesta, la hicieron aún menos viable, ya que no se incluyeron ninguna de las recomendaciones realizadas por el sector ambiental ni por el sector turístico. En sesión de fecha 20 de abril, el Senado aprobó, en segunda lectura, el indicado proyecto. Las modificaciones introducidas por el Senado al documento originalmente sometido desnaturalizaron e inhabilitaron el Sistema Nacional de Espacios Naturales Protegidos de la República Dominicana.

6.- En fecha 3 de mayo del año 2004, el Senado de la República remitió a la Cámara de Diputados el proyecto de ley, mediante oficio No. 0778, haciendo caso omiso de los múltiples reclamos que incluso frente a las puertas del Congreso expresaban ciudadanos preocupados por la manera atropellada en que el proyecto había sido conocido y aprobado. El oficio de remisión y el proyecto remitido se encuentran anexos en la presente instancia, marcados con el No. 7.

7.- En fecha 4 de mayo del año 2004, en la sesión No. 13, la Cámara de Diputados colocó el proyecto en agenda, siendo aprobado en primera lectura y enviado a una comisión especial, presidida por el diputado Cristian Paredes Aponte, lo que en su momento produjo y acaloró debate por la presteza e inusitada rapidez con que el proyecto fue colocado en agenda el mismo día que fue remitido por el Senado. Esto provocó que los medios de comunicación se hicieran eco de tales sucesos.

8.- En fecha 10 de mayo del año 2004, se celebró una vista pública, pero, a pesar de las serias advertencias que hicieron los sectores científico, ambiental, turístico y empresarial sobre las desastrosas consecuencias que este proyecto acarrearía al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la comisión rindió un informe en el que introdujo algunas modificaciones que, no sólo no contemplaron elementales aspectos técnicos, sino que terminaron de convertir el proyecto en un verdadero despropósito.

9.- Fue colocado dicho proyecto en la agenda de la sesión del 11 de mayo del 2004 en la Cámara de Diputados, con el correspondiente informe de comisión, y aprobado. El acta de la sesión de la Cámara de Diputados contentiva del informe, acta de los debates y resultado de la votación, se encuentran anexos en la presente instancia, marcados con el No. 8.

10.- En fecha 13 de mayo del año 2004, mediante oficio No. 242, el presidente de la Cámara de Diputados devolvió el proyecto al Senado de la República, con las modificaciones señaladas. El oficio de remisión y el proyecto con sus modificaciones se encuentran anexos en la presente instancia, marcados con el No. 9.

11.- En fecha 19 de mayo del 2004 el Senado de la República colocó de nuevo en agenda el Proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas, para conocer de las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados al proyecto originalmente aprobado en el Senado. En una sola sesión y sólo sometiéndolo a una sola lectura, el proyecto se dio por aprobado, siendo remitido para su promulgación al Poder Ejecutivo el día 20 de mayo del 2004

12.- En fecha 28 de mayo del año 2004, mediante el oficio 5258, el Poder Ejecutivo devolvió al Senado de la República un documento con algunas observaciones a la polémica iniciativa. El Senado conformó una comisión bicameral para conocer las observaciones remitidas por el Poder Ejecutivo y en fechas 8 de julio de 2004 y 19 de julio de 2004, mediante oficios 6849 y 7221 respectivamente, el Presidente de la República remitió observaciones adicionales al proyecto, mediando entre las fechas de remisión al Poder Ejecutivo y devolución de las segundas y terceras observaciones, 60 días. Véanse anexos Nos. 4, 5 y 6.

13.- En fecha 22 de julio del 2004 el Senado de la República conoció las observaciones presidenciales hechas al proyecto del Ley Sectorial de Áreas Protegidas, contenidas en las comunicaciones de fecha 28 de mayo del año 2004 (anexo No. 4), 8 de julio del 2004 (anexo No. 5) y 19 de julio del 2004 (anexo No. 6), aprobándolas en una sola lectura, y remitiéndolas en fecha 23 de julio del 2004 a la Cámara de Diputados mediante oficio No. 1461 (anexo No. 11).

14.- En fecha 24 de julio del 2004 la Cámara de Diputados colocó en agenda el proyecto remitido por el Senado, en el que se aprobaban las observaciones presidenciales en una sola lectura. (Ver anexo No. 12).

15.- En fecha treinta (30) del mes de julio del presente año 2004 fue promulgada, por el Poder Ejecutivo, la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No.202-04 (anexo No. 1), desoyendo los reclamos de toda una sociedad.

## **B) El Impacto de la Ley**

No debe escapar al conocimiento de los honorables magistrados de la Suprema Corte de Justicia que conocen de la acción en inconstitucionalidad de la ley No. 202-04, Sectorial Sobre Áreas Protegidas, una apretada síntesis de las importantes razones que han sido señaladas por los más diversos organismos, instituciones y personas conocedoras del tema sobre las graves consecuencias de esta ley, y que constituyen a su vez, elementos de hecho que deben ser tomados en consideración por los magistrados jueces para convencerles de la justeza y necesidad de que esta ley sea declarada inconstitucional. Tales razones se vinculan a los más elevados principios de la justicia y a la búsqueda del bien común que, en su sagrado ministerio, tienen como norte los encargados de velar por la justicia.

**Los puntos más relevantes del impacto de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas se encuentran debidamente detallados en el anexo No. 2 de la presente instancia y forma parte integral de esta acción directa en inconstitucionalidad incoada contra la misma, en documento titulado ANEXO No. 2 DE LA ACCIÓN EN INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY No. 202-04, SECTORIAL DE ÁREAS PROTEGIDAS - ANÁLISIS SOBRE EL IMPACTO DE LA LEY NO. 202-04 SECTORIAL SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS.**

Entre estas importantes razones que pueden ser consultadas en el documento de referencia, se encuentran: errores en las Categorías de Manejo, confusión de mandatos u ordenanzas, categorías específicas que no caben dentro de categorías genéricas, mandatos incongruentes, fragmentación de hábitat, áreas protegidas sin límites reconocibles, áreas protegidas con delimitaciones confusas, áreas protegidas sin zonas de amortiguamiento, cálculos equivocados, confusión en la descripción de las categorías, áreas protegidas con los límites abiertos y, finalmente, áreas protegidas eliminadas.

Además, en el mismo documento se hacen importantes señalamientos sobre los efectos negativos de las disposiciones de esta ley, la cual evidencia una gran deficiencia técnica en la conceptualización de lo que es un sistema nacional de áreas protegidas de un país, comprometiéndolo, como se verá en la parte relacionada al derecho, 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. Y pone, además, en evidencia, 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.

## **EL DERECHO**

### **A) Calidad de los Impetrantes**

Como se verá, la acción directa del recurso de inconstitucionalidad puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica que esté en pleno ejercicio de sus derechos, según lo consagra el artículo 67 ordinal 1º de la Constitución de la República, por lo que las asociaciones y personas físicas firmantes del presente Recurso de Inconstitucionalidad, como personas morales poseedoras de personalidad jurídica y como personas naturales (*homo sui iuris*), son sujetos de derecho que tienen calidad para demandar la inconstitucionalidad de una ley cuando cualquiera de ellos ha sido afectado en sus derechos fundamentales o cuando dicha ley ha transgredido una o varias normas fundamentales, como ocurre en el caso de la especie, pues el texto de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, contiene graves vicios de inconstitucionalidad, debido a las razones expuestas y que se presentan a continuación, además de aquellas que podrán ser suplidas por vuestro elevado criterio jurídico;

La Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, objeto de la presente acción en inconstitucionalidad, afecta y causa agravios todos los ciudadanos de la República Dominicana, y la misma constituye, además, una amenaza actual y para el futuro tanto para ellos como para todos los demás ciudadanos de la nación que conviven bajo el imperio de la Constitución y las leyes del país.

### **B) Competencia de la Suprema Corte de Justicia**

El ordinal 1 del artículo 67 de la Constitución de la República Dominicana establece:

*Art. 67.- "Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley:*

*1. Conocer (..) de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada".*

Con esto, la Suprema Corte de Justicia queda investida del poder de conocer y fallar todas las instancias presentadas por parte interesada en la cual se denuncie la inconstitucionalidad de una ley.

Conocer y fallar sobre la acción directa en inconstitucionalidad es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia en su misión de guardiana de la Constitución y de las garantías fundamentales, función que le es reconocida por su

propia jurisprudencia y sustentada, evidentemente, por la Constitución. En su sentencia del 5 de octubre de 1990, el alto tribunal afirmó que:

**“... la Suprema Corte de Justicia debe desempeñar siempre y a cabalidad su papel de guardiana de la Constitución de la República y del respeto de los Derechos Individuales y Sociales consagrados en ella”.**

Este criterio ha sido reiterado en los precedentes de las sentencias No. 29, del 23 de diciembre de 1991, B.J. No. 971-973, Pág. 1804; y sentencia No. 1, del 6 de agosto de 1998, B.J. No. 1053, pag. 6.

Esta forma de control constitucional, puede ser ejercida por ante la Suprema Corte de Justicia por las personas indicadas en la Constitución, así como por cualquier interesado. Esta prerrogativa ha sido afirmada también mediante sentencia de la Suprema Corte de justicia del año 1998, en la que dispuso que:

*“La Suprema Corte de Justicia, como guardiana de la Constitución de la República y del respeto de los derechos individuales consagrados en ella, está en el deber de garantizar, a toda persona, a través de la acción directa, su derecho a erigirse en centinela de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y actos en virtud del principio de la supremacía de la Constitución” (SCJ 6-8-98, B.J. 1053, P6).*

Con ello la Constitución dominicana consagra la llamada acción directa de inconstitucionalidad, o el denominado control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, por oposición al régimen conocido como control difuso de la constitucionalidad de las leyes, que se mantiene vigente y convive con el nuevo sistema, a propósito y en ocasión de una litis o contestación ante los tribunales, con efecto relativo y no *erga omnes* como sí ocurre por la vía de la acción directa.

De acuerdo con los principios que rigen el derecho constitucional dominicano, y así se ha pronunciado nuestra Suprema Corte de Justicia, este tribunal es competente para conocer de los recursos de inconstitucionalidad, pues la Constitución impone la fuerza vinculante de sus preceptos, sin tomar en cuenta los organismos y/o funcionarios que hayan emitido las normas que violan los principios establecidos en nuestra Carta Magna, pues la Constitución misma no admite como Ley Suprema ser contrariada ni en su letra ni en su espíritu, agregando también la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia, de suplir de oficio las causas de constitucionalidad, aun cuando estas difieran o excedan las planteadas por la “parte interesada”.

### **C) Admisibilidad del Recurso**

Para que sea admisible la acción en inconstitucionalidad contra una ley, la propia Suprema Corte de Justicia ha fijado, a lo largo de su ya rica jurisprudencia, los criterios necesarios.

En primer término, han sido apreciado *a fortiori* por la Suprema Corte que si es contra una ley, esta acción directa, por la vía principal, tiene por objeto la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley en sentido estricto, es decir una disposición general emanada del Congreso, promulgada por el Presidente de la República que es contraria a la Constitución tanto por su contenido material como por vicios en su procedimiento de formación. Véanse en este sentido las sentencias No. 6, del 31 de enero de 1997, B.J. No. 1034, pág. 33; No. 4, del 27 de enero de 1997, B.J. No. 1034, 1040, pág. 29; y No. 1, del 6 de Agosto de 1998, B.J. No. 1053, págs. 4-7.

En segundo término, en sus sentencias de fecha No. 22, del 19 de julio del 2000, B.J. No. 1076, págs. 151-152; y No. 4, del 9 de febrero de 2000, B.J. No. 1071, la Suprema Corte de Justicia estableció el principio de que *la acción en inconstitucionalidad no está sujeta a plazos para su ejercicio*”, por lo que hace admisible la demanda contra una ley en cualquier momento en que se intente.

De otro lado, el alto tribunal ha afirmado que en esta materia, para hacer procedente la acción no es necesario citar al Estado, ya que la misma *“no implica un juicio contra el Estado, ni ninguna otra persona sino contra una disposición legal argüida de inconstitucionalidad.”* (Ver sentencias de fecha 27 de septiembre del 2000, No. 7, B.J. 1078, págs. 53-54; y del 16 de junio de 1999, No. 6, B. J. 1063, págs. 81-84).

Además, como Corte Constitucional, el más alto tribunal del país ha fijado, con criterio reiterado, cuál es el interés mínimo que debe apreciarse en todo impetrante de acción en inconstitucionalidad. Así, en la decisión de fecha 6 de agosto de 1998, B. J. 1053, pág. 6, ratificada además en la sentencia del 9 de febrero del año 2000, B.J. No. 1071, págs. 31 – 33, el más alto Tribunal de Justicia del país estableció:

*“Con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por “parte interesada” aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional o que justifique un interés legítimo directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requeriría que la denuncia sea grave y seria”.*

En dicha decisión la Suprema Corte de Justicia ha fijado o ratificado tres criterios respecto de la admisibilidad o procedencia de la acción, los que versan sobre:

- 1.- La noción de parte interesada para determinar la calidad del denunciante;
- 2.- La gravedad y seriedad de la denuncia; y
- 3.- El alcance de la declaratoria de inconstitucionalidad.

### **1- Noción de parte interesada y calidad de la denunciante**

La noción de parte interesada establecida por la Suprema Corte de Justicia ha sido extendida a toda persona, natural o jurídica o grupo de personas, que tiene el derecho y la facultad de gozar de la protección y tutela efectiva de los derechos fundamentales y de la ley por parte de cualesquiera de los poderes públicos constituidos.

En este caso, las impetrantes son asociaciones sin fines de lucro que agrupan diversos sectores de la sociedad dominicana, integradas por personas y entidades procedentes de diferentes disciplinas y actividades económicas del país, empresarios, profesionales del derecho, comerciantes y profesionales de otras disciplinas. Todas las instituciones cuentan con personería jurídica y por tanto son sujetos de derecho. También, entre los impetrantes figuran numerosas personas físicas que se consideran afectadas en sus derechos ciudadanos.

La parte final del ordinal 1 del artículo 67 de la Constitución confiere la calidad para el ejercicio de la acción en control constitucional a cualquier “parte interesada” como ha sido mencionado más arriba.

La Suprema Corte de Justicia ha considerado diversas categorías de intereses que otorgan la calidad para ejercer la acción. En uno de los “Considerando” de la decisión del 6 de agosto de 1998 y reiterada en sentencia del 9 de febrero del 2000, ya mencionadas, esta Suprema Corte de Justicia indica que la “parte interesada” puede ser **cualquiera que “actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria”.**

### **2- Gravedad y seriedad de la denuncia**

Esta situación de contradicción de la ley adjetiva recién promulgada con las normas del derecho internacional debidamente adoptadas por nuestro país, pone en peligro la seguridad jurídica y la estabilidad en la reglamentación de situaciones que interesan a todos los dominicanos, y que atenta seriamente contra los principios que constituyen los cimientos básicos en que se sustenta la democracia y el sistema de gobierno dominicano y su legitimidad en el concierto de nacionales civilizadas. En ese sentido, todos los funcionarios del Congreso Nacional y del Poder Ejecutivo que participaron en la creación de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, sin tener en cuenta el bien de la comunidad en general y con el fin de beneficiar intereses particulares de allegados, amigos o relacionados, se encuentran bajo las previsiones del artículo 102 de la Constitución de la República Dominicana que establece: *“Será sancionado con las penas que la ley determine, todo aquel que, para su provecho personal, substraiga fondos públicos o prevaleciéndose*

de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga provechos económicos. Serán igualmente sancionadas las personas que hayan proporcionado ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados. Nadie podrá ser penalmente responsable por el hecho de otro ni en estos casos ni en cualquier otro”; cuestión ésta que ya oportunamente y ante instancia correspondiente será invocada y perseguida.

### 3- El alcance de la declaratoria de inconstitucionalidad

Ya la Suprema Corte de Justicia, en varios precedentes (sentencia No. 1, del 6 de agosto de 1998, B.J. No. 1053, págs. 6 y 7; y sentencia No. 27, del 23 de agosto de 2000, B.J. No. 1077, pág. 126) ha enfatizado que la acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad contra una ley, como acción principal, una vez acogida produce un efecto general de anulación de la ley, esto es, *erga omnes*.

Por tal razón, la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, debe tener un alcance *erga omnes*, ya que se trata de una nulidad de derecho público que por aplicación conjunta de los artículos 46 y 67 numeral 1 de la Constitución, debe ser extirpada del tejido legal dominicano, no sólo porque desafía en su génesis los propios procedimientos constitucionales de creación de las leyes sino que también porque en su formulación contraviene las normas ineluctables del *jus cogens*, atenta contra la Legalidad, contra el Principio de la Jerarquía de las Leyes y contra los principios generales constitucionales que norman la materia.

#### D) Agravios a la Constitución

En su contenido, las disposiciones de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004 violan el **Artículo 3** de la Constitución de la República Dominicana, en su segundo párrafo, que dice, textualmente:

“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.”

Las disposiciones de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004 violan, también, las disposiciones constitucionales relacionadas con el procedimiento de formación y efecto de las leyes, y en particular, la parte capital del **Artículo 41** de la Constitución de la República Dominicana, en lo referente a los plazos de remisión de observaciones por parte del Poder Ejecutivo y su conocimiento por parte del Congreso, que dice, textualmente:

“Toda ley aprobada en ambas Cámaras será enviada al Poder Ejecutivo. Si éste no la observare, la promulgará dentro de los ocho días de recibida y la hará publicar dentro de los quince días de la promulgación. Si la observare, la devolverá a la Cámara de donde procedió en el término de ocho días a contar de la fecha en que le fue enviada, si el asunto no fue declarado de urgencia, pues en este caso hará sus observaciones en el término de tres días. 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. Si después de esta discusión, las dos terceras partes del número total de los miembros 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. El Presidente de la República estará obligado a promulgar y publicar la ley en los plazos indicados.

Las disposiciones de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas violan también los **artículos 39 y 40** de la Constitución, que disponen:

“ART. 39.- Todo proyecto de ley admitido en una de las Cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas.”

“ART. 40.- “Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra para su oportuna discusión, observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Pero si aquellas fueren rechazadas, será

*devuelto el proyecto a la otra Cámara con observaciones; y si ésta las aprueba, enviará a su vez la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.”*

Sus disposiciones violan, igualmente, el **Artículo 8, literal 5**, de la Constitución de la República Dominicana que establece:

*“Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: 5.- A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle 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.”*

Sus disposiciones violan, finalmente, el **Artículo 37** de la Constitución de la República Dominicana, que establece:

*“Son atribuciones del Congreso: 4.- Proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el inciso 10 del Artículo 55 y el Artículo 110.”*

A seguidas se desarrollarán las argumentaciones de cada una de estas vulneraciones constitucionales señaladas.

### **1.- Violación del artículo 3 de la Constitución de la República**

El Estado Dominicano, a través de sus instituciones, se encuentra obligado al reconocimiento de las normas de Derecho Internacional Público debidamente adoptadas, por mandato expreso del artículo 3 de la Constitución precedentemente citado, y por encontrarse esos textos en primacía sobre cualquier texto de ley de derecho interno, tal y como lo establecen la reglas del *JUS COGENS*, que colocan, incluso, las normas del Derecho Internacional por encima de las leyes nacionales. Tal y como está consignado en los artículos 10 y 11 La Convención sobre Tratados suscrita en la Sexta Conferencia Internacional Americana de La Habana del año 1928, ratificada mediante Resolución No. 262 de fecha 23 de enero de 1932, los cuales establecen lo siguiente:

*“**Artículo 10.-** Ningún Estado puede eximirse de las obligaciones del Tratado o modificar sus estipulaciones sino con el acuerdo pacíficamente obtenido, de los otros contratantes.”*

*“**Artículo 11.-** Los Tratados continuarán surtiendo sus efectos aún cuando llegue a modificarse la Constitución interna de los Estados contratantes. Si la organización del Estado cambiara, de manera que la ejecución fuera imposible, por división de territorio o por otros motivos análogos, los tratados serán adaptados a las nuevas condiciones.”*

Por su parte, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de fecha 23 de mayo de 1969, incluso establece, en su artículo 53, 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*”. La Convención de Viena, según la Dra. Rosa Campillo en su “*Derecho de los Tratados e Índice anotado de la Colección de Tratados de la República Dominicana*”, constituye una importante fuente doctrinaria y consuetudinaria del comportamiento de los Estados, pues “*sus disposiciones son y han sido la práctica diplomática entre Estados para adoptar sus compromisos internacionales.*”<sup>1</sup>

No ha sido común que la sociedad dominicana haga ejercicio de las acciones que la ley y la Constitución ponen a su alcance para invocar la primacía de una Convención debidamente ratificada por el Estado Dominicano, por encima de una ley ordinaria en materias fuera del ámbito de los Derechos Humanos. De hecho, la doctrina nacional es escasa

---

<sup>1</sup> Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, de la República Dominicana, Editora Amigo del Hogar, Santo Domingo, 1999, páginas 35 y 36.

sobre el tema y la presente es una ocasión trascendental para que la Suprema Corte de Justicia se pronuncie al respecto y lo extienda a la materia de acciones de inconstitucionalidad.

En este sentido, los tratadistas de Derecho Internacional Público más destacados se han inclinado en dos direcciones: la primera, la que considera que el Derecho Internacional Público transita de una manera diferente y paralela al derecho interno y, la segunda, la que considera que el Derecho Internacional Público y el derecho interno constituyen un solo sistema que se integra para que los estados se obliguen a lo externo y a lo interno. Entre los primeros, llamados comúnmente los dualistas, se destacaron Heinrich Triepel y Dionisio Anzilotti, y entre los segundos, llamados los monistas, se destacó de manera excepcional Hans Kelsen; La construcción monista kelseniana da primacía al Derecho Internacional. El punto de partida de Kelsen sería la admisión de que la esencia del Derecho Internacional, considerado como un orden jurídico superior a los diversos órdenes estatales, es *prima facie* una idea moral.

Nuestra Constitución, en la redacción de su artículo 3 adopta claramente una moderada posición monista, toda vez que el Estado reconoce y aplica las normas de Derecho Internacional Público *“en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado”*, por lo que la norma internacional requiere, para su validez, del trámite interno de la ratificación Congressional.

Ya la Suprema Corte de Justicia, con ocasión de adoptar la Resolución No. 1920-2003, del 13 de noviembre de 2003, *Sobre Medidas Anticipadas a la Vigencia del Nuevo Código Procesal Penal*, da plena superioridad de las normas del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno, en materia de Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos, al considerar, en el 9º *“Atendido”*, de su indicada Resolución lo siguiente:

*“Atendido, a que la República Dominicana, tiene sistema constitucional integrado por disposiciones de igual jerarquía que emanan de dos fuentes normativas esenciales: a) la nacional, formada por la Constitución y la jurisprudencia constitucional local tanto la dictada, mediante el control difuso como por el concentrado, y b) la internacional, compuesta por los pactos y convenciones internacionales, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; fuentes normativas que en su conjunto, conforme a la mejor doctrina, integran lo que se ha denominado, el bloque de constitucionalidad, al cual está sujeta la validez formal y material de toda legislación adjetiva o secundaria;”*

El artículo 3 de la Constitución no reduce la eficacia de la norma internacional debidamente adoptada por los poderes públicos a la materia exclusiva de los Convenios Sobre Derechos Humanos en el Derecho Interno. El mecanismo de adopción de esos instrumentos es el mismo para todas las Convenciones debidamente ratificadas, por lo que resulta cónsona con su propia jurisprudencia que la Suprema Corte de Justicia, en esta ocasión histórica, ratifique este principio de que en su conjunto, las normas de Derecho Internacional debidamente adoptadas *“integran lo que se ha denominado, el bloque de constitucionalidad, al cual está sujeta la validez formal y material de toda legislación adjetiva o secundaria”*.

Concretamente, las siguientes convenciones internacionales cuentan con la adopción por parte de nuestros poderes públicos, requerida por nuestra Constitución: 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 de fecha 5 de enero del año 1942, *Gaceta Oficial* No. 5693 del 12 de enero de 1942; La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, París, adoptada mediante Resolución No. 233 de fecha 13 de octubre de 1984, *Gaceta Oficial* No. 9647; El Convenio Sobre la Diversidad Biológica, de 1992, firmado en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992, ratificado mediante Resolución No. 25-96 de fecha 2 de octubre de 1996, *Gaceta Oficial* No. 9936.

Como será desarrollado a continuación, la Ley Sectorial sobre Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004 deviene inconstitucional por aplicación del artículo 3 de la Constitución, en tanto que viola las citadas convenciones internacionales que han sido debidamente adoptadas por nuestros poderes públicos:

## **a.- Violación a la Convención de Washington Sobre Protección De la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América**

La Convención de Washington del año 1940 sobre Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, adoptada mediante Resolución No. 654 de fecha 5 de enero del año 1942, *Gaceta Oficial* No. 5693, procura la protección del medio ambiente natural, la flora y la fauna en todas las especies y géneros, así como las bellezas naturales de los países americanos.

Dicha convención establece, en su artículo III, que los gobiernos contratantes convienen la circunstancia excepcional en que los parques nacionales sean alterados o enajenados, pero estableciendo claramente que en todo caso *“las riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales”*. Resultan evidentes los fines comerciales de naturaleza turística que mueven las modificaciones introducidas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas por la recién aprobada Ley Sectorial de Áreas Protegidas No202-04, del 30 de julio de 2004 en franca violación a esta disposición. Al dejar libres y en manos de particulares los terrenos otrora áreas protegidas, se deja a la discreción y libertad del capital particular la riqueza del medio ambiente natural, la flora y la fauna en todas las especies y géneros contenidos en ellos, y su explotación para su beneficio exclusivo y no para estar a disposición de la nación.

Por su parte, el artículo IV del mismo texto dispone que *“Los Gobiernos Contratantes acuerdan mantener las reservas de regiones vírgenes inviolables en tanto sea factible, excepto para la investigación científica debidamente autorizada y para inspección gubernamental, o para otros fines que estén de acuerdo con los propósitos para los cuales la reserva ha sido creada”*. De nuevo, la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004 contraviene tal disposición, al reducir y hasta eliminar las áreas protegidas de la República Dominicana para fines muy distintos de la investigación científica, la inspección gubernamental, u otros fines conformes con los propósitos para los cuales la reserva fue creada. No se puede discutir que el mantenimiento de estas áreas protegidas ha sido absolutamente factible y, más aún, necesario para la sostenibilidad y la preservación de la biodiversidad en esas áreas. La ley impugnada mediante la presente acción desafía lo que ha sido una realidad meridiana desde hace decenas de años, que ha preservado como reservas estas partes importantísimas de la geografía nacional y que se perderán irremediamente para perjuicio de las futuras generaciones a quienes se les está prohibiendo su acceso como bien público en el futuro.

El artículo V, a su vez, establece: *“1. Los Gobiernos Contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos competentes, la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de la flora y fauna dentro de sus respectivos territorios y fuera de los parques y reservas nacionales, monumentos naturales y de las reservas de regiones vírgenes mencionados en el Artículo 2. Dichas reglamentaciones contendrán disposiciones que permitan la caza o recolección de ejemplares de fauna y flora para estudios e investigaciones científicos por individuos y organismos debidamente autorizados.*  
*2. Los Gobiernos Contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos la adopción de leyes que aseguren la protección y conservación de los paisajes, las formaciones geológicas extraordinarias, y las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico.”*

El compromiso adquirido por los Estados parte de esta convención de *“adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos la adopción de leyes que aseguren la protección y conservación de los paisajes, las formaciones geológicas extraordinarias, y las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico”* es violado inexorablemente por la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004. Al someter al Congreso Nacional el proyecto de Ley de Áreas Protegidas en la forma en que fue hecho, el Poder Ejecutivo viola el compromiso expreso establecido en la Convención de Washington y la presentación misma del proyecto desafió los alcances del artículo 3 de la Constitución de la República. Sólo en la hipótesis de que el Ejecutivo denunciara esta Convención, se hubiese podido liberar de esta obligación y presentar validamente el proyecto sin incurrir en la violación constitucional, ya que por aplicación del indicado texto sustantivo debió someter un proyecto de ley sectorial en el que recomendase “la protección y conservación de los paisajes, las formaciones geológicas extraordinarias, y las regiones y los objetos naturales

de interés estético o valor histórico o científico” y no lo contrario, como ha acontecido con la presente ley, en la que han quedado importantes porciones del Sistema Nacional de Áreas Protegidas absolutamente desprovistas de mecanismos legales de protección y conservación.

El artículo VII de la citada Convención dispone lo siguiente: **“Artículo VII Los Gobiernos Contratantes adoptarán las medidas apropiadas para la protección de las aves migratorias de valor económico o de interés estético o para evitar la extinción que amenace a una especie determinada...”**. La reducción y eliminación de áreas protegidas y refugios de fauna atenta, no sólo contra las aves migratorias mencionadas en esta disposición, sino también contra numerosas otras especies de la fauna de la República Dominicana, para perjuicio de las futuras generaciones de dominicanos. ¿Cómo puede conciliarse la impugnada Ley Sectorial de Áreas Protegidas con esta clara disposición de una norma de derecho internacional debidamente adoptada por nuestros poderes públicos?

Por último, esta Convención establece en su artículo XII que para que un gobierno contratante pueda escapar a los efectos de esta Convención, el mismo tiene previamente que denunciar la Convención, y en todo caso *“la denuncia tendrá un efecto un año después de ser hecha ante el organismo correspondiente”, aclarando expresamente el texto que “ninguna denuncia, sin embargo, surtirá efecto sino cinco años después de entrar en vigor la presente Convención”*.

Con respecto a esta última disposición citada, es imprescindible tener en cuenta que el gobierno dominicano nunca denunció la Convención de Washington del año 1940 sobre Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. Por tanto, no puede escapar a sus efectos y mucho menos promover legislación interna alguna que le sea contraria. Cualquier legislación, y en el caso en particular de la presente instancia la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, que haya sido creada al margen del requisito legal de la denuncia prevista en el artículo XIII de esta Convención, serán nulos de pleno derecho por contravenir el artículo 3 de la Constitución de la República. Por tanto, corresponderá a esta honorable Suprema Corte de Justicia declarar la nulidad e inconstitucionalidad de esa ley.

#### **b.- Violación a la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural De la UNESCO**

La Convención Para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, París, adoptada mediante Resolución No. 233 de fecha 13 de octubre de 1984, *Gaceta Oficial* No. 9647, establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 2.-** A los efectos de la presente Convención se considerarán *“patrimonio natural”*: los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural, (...)”

**“ARTÍCULO 4.-** Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.”

**“ARTÍCULO 5.-** Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible:

- a) *adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;*
- b) *instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban;*
- c) *desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural;*
- d) *adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio; y*
- e) *facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo."*

La Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004 viola esta Convención Para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural cuando, lejos de *"proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio"*, lo que hace es amputar extensiones considerables de áreas protegidas que contienen una parte importantísima del patrimonio natural y cultural de la República Dominicana, según quedó expuesto en la parte "Efectos negativos de los cambios introducidos por la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004" de esta acción directa en inconstitucionalidad.

La nueva ley desprecia el principio universalmente aceptado de que la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo, mediante disposiciones que, según vimos en la parte de los efectos de la ley, permitirán la destrucción de zonas geográficas contentivas de importantes muestras de nuestro patrimonio cultural y natural.

Las convenciones, recomendaciones y resoluciones internacionales existentes en favor de los bienes culturales y naturales, demuestran la importancia que tiene, para todos los pueblos del mundo, la conservación de esos bienes únicos e irremplazables de cualquiera que sea el país a que pertenezcan. En nuestro país, como en todos los países, ciertos bienes del patrimonio cultural y natural presentan un interés excepcional que exige se conserven como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera. Por tal razón la violación de esta Convención presenta el agravante, además, de que el día 30 de enero de 2002 se presentó a la UNESCO la documentación pertinente sobre el Parque Nacional del Este para solicitar su declaración como Patrimonio de la Humanidad por motivos naturales y culturales. Igualmente fue presentado, para los mismos fines, el Parque Nacional Jaragua en el año 2001 como parte de la Lista Tentativa de la República Dominicana para ser solicitada su proclamación como Patrimonio de la Humanidad. En estos momentos se está preparando el documento para que estas zonas sean integradas también dentro de la primera Reserva de la Biosfera tramitada por la República Dominicana ante la UNESCO.

### **c.- Violación a la Convención Sobre Biodiversidad Biológica**

El Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, firmado en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992, fue ratificado mediante Resolución No. 25-96 de fecha 2 de octubre de 1996, Gaceta Oficial No. 9936, página 7.

#### **"ARTÍCULO 6: Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible**

*Cada Parte Contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:*

- a) *Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada; y*

b) Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

#### **ARTÍCULO 8: Conservación in situ**

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;
- d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;
- e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;
- f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;
- g) Establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología que es probable tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana;
- h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;
- i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;
- j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;
- k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas;
- l) Cuando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7, un efecto adverso importante para la diversidad biológica, reglamentará u ordenará los procesos y categorías de actividades pertinentes; y
- m) Cooperará en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ a que se refieren los apartados a) a l) de este artículo, particularmente a países en desarrollo.

#### **ARTÍCULO 14: Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso**

1. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.
- b) Establecerá arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica; ...”

Como se ha visto y particularizado en las explicaciones detalladas anteriormente sobre el impacto negativo de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas, las más importantes disposiciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 son ignoradas olímpicamente por el texto recién promulgado e impugnado en esta acción directa en inconstitucionalidad.

Lejos de elaborar “*estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica*”, como dispone el tratado internacional, la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04 atenta contra la conservación de la diversidad biológica al reducir y eliminar los hábitats naturales de la fauna nacional. Lejos de promover “*la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales*”, la nueva ley atenta contra su supervivencia. Lejos de promover “*un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas*” la nueva ley las reduce sustancialmente. Lejos de establecer o mantener “*la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas*” la nueva ley modifica la legislación existente para permitir su desprotección.

La nueva Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04 se desentiende de las consecuencias ambientales de sus disposiciones, haciendo caso omiso a la latente posibilidad de la reducción de la diversidad biológica como consecuencia de actividades humanas que se desarrollarán en las áreas liberadas de protección; resta importancia al valor intrínseco de la diversidad biológica y de los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educativos, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes, al papel de la diversidad biológica para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera y, en fin, al interés común de la humanidad sobre la conservación de la diversidad biológica.

## **2- Violación del artículo 41 de la Constitución, inobservancia del procedimiento de creación de la ley**

La Constitución de la República, a partir del artículo 38, establece el procedimiento de formación y efecto de las leyes. Las reglas del artículo 41 establecen, claramente, la dinámica según la cual el Poder Ejecutivo debe hacer efectivas las leyes mediante su promulgación y publicación, salvaguardándose, en la misma disposición legal, su facultad constitucional de observarlas y devolverlas al Congreso.

Esta prerrogativa, reservada al Presidente, constituye uno de los mecanismos de contrapeso entre los distintos poderes del Estado y una de las facultades que perviven en manos del Presidente como una reminiscencia de la posibilidad del veto real que en los regímenes monárquicos se reservaban al soberano. En la Constitución dominicana la posibilidad del veto es denominada “observación” y está contemplada en el artículo 41, fijándose en él reglas claras en las que el mismo puede ser ejercido. El constituyente no utilizó un término específico para referirse a esta facultad de veto presidencial y le llamó “observación”, mismo término que el artículo 40 de la Carta Magna utiliza para referirse a las modificaciones que una Cámara introduce a un proyecto de ley y que luego hacen que el mismo sea devuelto a la Cámara de origen para su nueva discusión y sanción aprobatoria.

En el artículo 41, las reglas están establecidas con relación al plazo con que la observación presidencial debe ser hecha, la discusión de las observaciones por parte del Congreso y la mayoría necesaria para sancionar estas observaciones. A seguidas, una glosa de cada uno de estos aspectos:

- a. **Observación, plazo.** El texto del artículo 41 establece que cuando la ley ha sido remitida al Presidente para su promulgación “*si la observare*” la devuelve a la Cámara del Congreso Nacional de donde procedió. El constituyente no limita a que las observaciones hechas por el mandatario sean atinentes a uno o varios aspectos que en el texto de la ley le merezcan crítica. Ni que esas observaciones puedan ser hechas mediante una o varias comunicaciones remitidas al Congreso. Tampoco el texto exige motivación alguna de su parte, ni la Carta Magna traza un camino sobre la naturaleza de estas razones. Podría bastar con que indicare cuáles textos objeta. Sin embargo, el sentido común hace suponer que un mínimo de razones deben ser aludidas y que las mismas deben estar vinculadas a la detección de vicios en su elaboración, o a conjurar los efectos contrarios que en su aplicación afectaría el interés general de la nación. La doctrina dominicana ha especulado

que el Presidente tiene, entre probables motivaciones, el hecho de que la ley sea “*inconveniente o inoportuna*”<sup>2</sup>, o “*la forma de su redacción*”<sup>3</sup>.

Ahora bien, el texto del artículo 41 establece una limitante ineludible al Presidente: **el plazo de observación es de sólo “ocho días a contar de la fecha en que le fue enviada”, en caso de que se trate de una ley que no había sido declarada de urgencia**, en cuyo caso “*hará sus observaciones en el término de tres días*”.

Esto significa que todas las observaciones, una o varias, en uno o varios oficios contentivos de tales observaciones, con o sin motivación o justificación, deben ser hechos dentro del plazo de los ocho días “*a contar de la fecha en que le fue enviada*”.

Como el texto del artículo 41 no contempla excepciones, novación ni prórrogas al plazo máximo de los ocho días, toda observación remitida por el Presidente en exceso de dicho plazo es absolutamente inconstitucional.

- b. **Discusión de las observaciones por parte del Congreso.** El texto de la Constitución aclara que la devolución del proyecto observado debe ser remitido a la última Cámara del Congreso con cuya aprobación se remitiera originalmente al Presidente. Por lo tanto, si el Presidente la remitiera a la Cámara donde se originó el proyecto y no a la que le remitió la ley que ha observado, la remisión devendría en inconstitucional.

Otra faceta de este aspecto está vinculada a la ocasión y la forma en las que las observaciones presidenciales serán discutidas por el Congreso. El texto constitucional sólo establece que “*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.*” El texto dice que se “*discutirá de nuevo la ley*” y pudiera considerarse que se refiere íntegramente a toda la ley, mas este exceso interpretativo supone que entonces las partes no observadas de la ley terminarían discutiéndose cuatro veces en cada Cámara, a saber: dos veces en su aprobación original y dos veces al conocer de las observaciones presidenciales, lo cual carece de sentido. Aunque los reglamentos vigentes del Senado y de la Cámara de Diputados no contienen disposiciones de procedimiento especial relacionadas con la discusión de las observaciones presidenciales, la lógica lleva a fijar esta segunda particularidad, confirmada por lo que es la costumbre: la Cámara correspondiente sólo conoce el texto de la observación, no está obligada a conocer de lo ya aprobado y no observado por el Presidente, por lo que en cierta forma se da por bueno y válido el resto del texto no observado, que luego es sancionado en su conjunto y remitido íntegramente para su definitiva discusión en la otra Cámara y posterior promulgación obligada por el Presidente.

El texto del artículo 41 establece que las observaciones se discutirán “*en el orden del día de la próxima sesión*”, lo que deja claramente establecido que existiría un vicio de inconstitucionalidad si el asunto no fuera colocado en la agenda inmediata y se desarrollaran otras sesiones entre el momento en que la observación presidencial es remitida y el momento en que la observación es colocada por primera vez en agenda.

El artículo 41 habla de “*discutir*” la observación. ¿Qué significa esto? ¿Que debe ser objeto de debate en plenario igual que todo proyecto ordinario? Ciertamente, los artículos 39 y 40 de la Constitución no hacen excepción a la regla de que cada proyecto debe ser sometido a dos discusiones y aprobaciones en cada Cámara, del mismo modo está establecido en los reglamentos de ambas Cámaras que todo Proyecto debe ser enviado a una Comisión de estudio antes de su segunda y definitiva discusión y aprobación. Vale aquí, ante esta regla que no conoce de excepciones, recordar la máxima latina del jurista Celso: “*Donde hay igual razón, debe regir igual precepto legal*”<sup>4</sup>, o aquella otra más conocida aún: “*Cuando la ley no distingue, nosotros tampoco debemos distinguir*”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Manuel A. Amiana: *Notas de Derecho Constitucional*, Tercera Edición, ONAP, Santo Domingo, 1980, página 121.

<sup>3</sup> Julio Brea Franco: *El sistema constitucional dominicano*, Volumen I, Editorial CENAPEC, Tercera Edición, Santo Domingo, 1986, página 204.

<sup>4</sup> [*Ubi aedes est ratio, eadem iuris dispositio esse debet*, DIG. 1.3.4.].

<sup>5</sup> [*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*].

De ello que, resulta concordante con la letra y espíritu de la Constitución afirmar que la observación presidencial puede ser aprobada en primera lectura, enviada a una Comisión y luego, discutida (debatida) en segunda lectura con el informe correspondiente, tal y como establecen los Reglamentos de ambas Cámaras. Mas el cumplimiento de estas reglas está reducido en la especie únicamente al estudio, discusión y votación de las observaciones regularmente hechas por el Presidente.

Por lo tanto, sería inconstitucional la discusión y modificación de una parte de la ley no observada por el Presidente, así como agregar textos que el Presidente no tuvo la oportunidad de observar al igual que sería inconstitucional dar por bien recibidas y por lo tanto regulares, observaciones presidenciales hechas fuera de plazo.

Y es que, en la especie, al agregarse y variarse el texto de la ley, fuera de lo observado por el Presidente, se veda al Ejecutivo la posibilidad de observar a su vez un texto que no le fuera sometido originalmente, viéndose compelido a su promulgación. Las vertientes, pues, de violación al procedimiento constitucional de creación de la ley, son múltiples e irrefutables en todas sus variantes.

- c. **Mayoría necesaria para sancionar estas observaciones.** El texto del artículo 41 establece una mayoría de votación necesaria de dos terceras partes (2/3) de la matrícula de cada Cámara para conocer de las observaciones. Esto significa que sería inconstitucional toda sanción aprobatoria que no lograra ese porcentaje.

La constitución no especifica si esa proporción de votos de 2/3 de la matrícula es necesaria para aprobar o rechazar la observación, aunque hay doctrinarios que opinan que esta mayoría sólo es requerida para rechazar la observación presidencial<sup>6</sup>. Sin embargo, en el caso de la especie, el análisis de este punto puede ser dejado de lado, en razón de que en ambas Cámaras intervino votación favorable de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara para aprobar las observaciones hechas por el Presidente, con la salvedad de que sólo en una discusión y dando por válidas las hechas por el Presidente fuera de plazo.

En el caso de la especie, el Presidente de la República ha hecho tres observaciones al Proyecto de ley Sectorial de Áreas Protegidas, dos de ellas, las remitidas en fechas 8 de julio del 2004 y 19 de julio del 2004, mediante oficios Nos. 6849 y 7221, respectivamente, **a los cuarenta y un (41) días y a los cincuenta y dos (52) días de vencido el plazo de observación de ocho (8) días establecido en el artículo 41 de la Constitución.**

**Al conocer el Senado de la República de esas observaciones o “addendums” remitidos fuera de plazo, lo hizo de manera irregular y en franca violación de la Constitución. Pero más aún, al darlos por buenos y válidos, aprobarlos y remitirlos a su vez a la Cámara de Diputados, insistió en el vicio que compromete la constitucionalidad de la ley misma.**

De considerarse que el Congreso, al discutir observaciones presidenciales remitidas fuera de plazo, con su aprobación “cubriría” cualquier vicio, luego el plazo de 8 días establecido claramente carecería de sentido y habría que ignorarlo (violarlo) olímpicamente.

### **3.- Violación de los artículos 39 y 40 de la Constitución, inobservancia del procedimiento de creación de la ley**

Por si todo lo anterior no fuere suficiente para sustentar la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No.202-04, se agregan otras vertientes de inconstitucionalidad con la vulneración de los artículos 39 y 40 de la Carta Magna. Y es que, como se verá, **el texto finalmente aprobado por el Congreso Nacional no es fiel al que fue preparado y remitido al Poder Ejecutivo para su promulgación, y contiene disposiciones que nunca fueron discutidas durante las distintas sesiones previas a su envío al Poder Ejecutivo y que tampoco fueron sugeridas por el Presidente en sus observaciones, ni en las hechas dentro de plazo, ni en las hechas fuera del plazo constitucional; En la nueva Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, tampoco las observaciones**

---

<sup>6</sup> Julio Brea Franco: *Op. cit.*, Volumen I, páginas 204 – 205.

**presidenciales fueron sometidas a las dos discusiones y votaciones obligatorias, por parte de las Cámaras del Congreso.**

Veamos:

1. El texto íntegro de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas no fue aprobado en la sesión del día 24 de julio del 2004 celebrada en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional. Lo que estaba supuesto a conocerse y aprobarse eran las observaciones presidenciales hechas dentro de plazo, tal cual se recoge en el documento *“Transcripción en Minuta de los Debates en Relación a las Observaciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas, Celebrados en la Sesión 45, Extraordinaria, del Sábado 24 de Julio del 2004”*, en sus páginas 62 a 64 (Ver anexo No.12). Pero resulta que, como se ha detectado, el texto finalmente votado contiene variaciones que no fueron objeto de la ley original ni tampoco fueron objeto de observación presidencial.
2. La aprobación de las observaciones presidenciales en la Cámara de Diputados, tal y como les fue remitida por el Senado, se realizó en una sola discusión y votación, cuando el procedimiento establece que debieron ser dos. Este detalle queda reflejado en el documento: *“Transcripción en Minuta de los Debates en Relación a las Observaciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas, Celebrados en la Sesión 45, Extraordinaria, del Sábado 24 de Julio del 2004”*. Ver anexo No. 12.
3. Se debe resaltar igualmente que en el Senado también se habían aprobado las observaciones en una sola lectura, lo cual viola igualmente el procedimiento previsto. Esta situación se corrobora en el documento: *“Transcripción en Minuta de los Debates en Relación a las Observaciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas, Celebrados en la Sesión 45, Extraordinaria, del Sábado 24 de Julio del 2004”* en su página 6. (Ver anexo No. 12). Ahora bien, de la lectura y comparación cuidadosa del texto remitido por el Senado a la Cámara de Diputados (ver anexo No. 11) y las distintas observaciones presidenciales (tanto la enviada en el plazo, como los “addendums” fuera de plazo) se detectan omisiones y agregados que no concuerdan, como se verá a continuación:
  - a) La “Reserva Biológica” no está incluida en la Categoría I, Áreas de Protección Estricta, reflejada en el Artículo 13 de la Ley de Áreas Protegidas; pero este tipo de área protegida sí se encuentra reflejada en la Categoría I, Áreas de Protección Estricta, del Artículo 13 del Proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas aprobado por el Congreso, no habiendo sido anulada en ninguna de las observaciones realizadas por el Presidente de la República en su carta y los dos “adendum” inconstitucionales posteriores.
  - b) Los Objetivos de Manejo y los Usos Permitidos en la Categoría V, “Reservas Naturales”, no ha sido incluidos en el Artículo 14 de la Ley de Áreas Protegidas, tal como se especifica en la página 7 de la carta de observaciones remitida al Congreso por el Presidente de la Republica, donde textualmente indica que: “La Categoría V correspondiente a las Reservas Naturales debe ser preservada para incluir en ella las Reservas forestales, los Bosques Modelos y las Reservas Privadas”. Sin embargo, en el mismo Artículo 14 de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas, contradiciendo la Carta de Observaciones del Presidente de la Republica, se contempla como Categoría V los “Paisajes Protegidos”.
  - c) En el numeral 17 del Artículo 37 de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas, se incluye un Párrafo que no ha sido solicitado en la Carta de Observaciones ni en ninguno de los “adendum” a la misma, remitidos por el Presidente de la República al Congreso. En la Carta de Observaciones, en la página 8, se solicita: “ En el numeral 17: Restablecer los límites del Parque Nacional Cabo Cabrón, propuestos por el Poder Ejecutivo, para evitar la exposición de sus bosques vírgenes a la carbonización, y preservar su inmenso atractivo para el servicio de la industria turística que habrá de desarrollarse en Bahía Rincón”. Posteriormente y 41 días después del plazo previsto para realizar las observaciones pertinentes, el Presidente de la Republica remitió un primer “adendum” de sus observaciones al Congreso donde solicita textualmente: *“En el Numeral 17, Artículo 37 del Proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas aprobado por el Congreso, referido al Parque Nacional Cabo Cabrón, fijar sus límites*

de conformidad con la siguiente descripción: ...” En este nuevo cambio de relimitación del Parque Nacional Cabo Cabrón la superficie del área protegida se cifra en 35,87 Km<sup>2</sup>, y no figura Párrafo alguno en el texto solicitado por el Presidente de la República. Sin embargo en el texto de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas el numeral 17, Parque Nacional Cabo Cabrón, incluye un Párrafo, no solicitado, que cifra la superficie del parque en 26 Km<sup>2</sup>, contradiciendo además la superficie del parque solicitada por el Presidente de la República, 35,87 Km<sup>2</sup>, que se refleja en el mismo Artículo 17.

De la lectura de la “*Trascripción en Minuta de los debates de la Cámara de Diputados, en la sesión extraordinaria del sábado 24 de julio de 2004*”, que figuran como anexo No. 12 de la presente instancia, resalta que el hemiciclo estaba consciente de que en la sesión sólo se conocerían las observaciones del Ejecutivo ya aprobadas por la Cámara Alta (aunque conociendo observaciones fuera de plazo ya se había violado el artículo 41 de la Constitución, como fue explicado anteriormente). Pero, asimismo se tenía conciencia de que en modo alguno podían producirse variaciones al texto más allá de las señaladas por las observaciones del Presidente. Léase el siguiente fragmento de las actas, en su página 63:

“Se le concedió el uso de la palabra al diputado Pelegrín Castillo Semán, quien planteó: “¿El Senado se abocó a conocer las observaciones del ejecutivo, o con motivo de las observaciones introdujo algún cambio?”

Respondió el diputado Presidente: “**No, el Senado no puede producir cambios, ni nosotros tampoco. No pueden, acogen las observaciones y se aprueba la ley con las observaciones, únicamente.**”

Sin embargo, como ha sido señalado: **El Senado sí introdujo cambios. Luego, la ley deviene inconstitucional también por esta causa, al violentar de esta forma los artículos 39 y 40 de la Constitución, dando por válidos textos nunca discutidos ni aprobados originalmente.**

Por otra parte, con respecto a la necesaria doble discusión y votación tanto del proyecto original como de las observaciones presidenciales en su momento, es necesario agregar las siguientes consideraciones:

Los artículos 39 y 40 de la Constitución de la República establecen las reglas del procedimiento legislativo de creación de la norma. Comprendidos estos artículos dentro de la Sección VI de la Carta Magna, que tratan “*De la formación y efecto de las leyes*”, los mismos trazan unas líneas generales que deben ser cumplidas de manera irrestricta por el Congreso al momento de presentarse, discutirse y aprobarse los proyectos de leyes en ambas Cámaras que conforman el Congreso Nacional. Como se verá a continuación, la jurisprudencia constitucional dominicana ha sentado dos precedentes, en los que aplica, de manera muy estricta y literal, las reglas del procedimiento de creación de las leyes que el Congreso Nacional, en el caso de la especie, ha vulnerado.

Efectivamente, el artículo 39 dispone que “*Todo proyecto de ley admitido en una de las Cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas*”. Con respecto a este texto, ya mediante Sentencia No. 1, de fecha 3 de enero de 2002, B.J. 1094, nuestro más alto tribunal había declarado inconstitucional una ley que, aún no habiendo sido promulgada, violentaba el canon de necesaria doble discusión con un (1) día por lo menos entre una y otra en el hemiciclo legislativo, interpretando, incluso, que el plazo de un día al que se refiere el texto del artículo 39 era franco y no meramente un día calendario.

Al apreciar así la Suprema Corte de Justicia que el texto del artículo 39 debe ser entendido de la manera en que las Cámaras del Congreso, al discutir un proyecto, deben hacerlo de la manera más reflexiva, ilumina el verdadero sentido de la excepción que la misma regla contiene: el de que sólo se reduce el plazo franco cuando los mismos legisladores entienden que se trata de una materia que deben decidir con urgencia, para lo cual, incluso el mismo constituyente establece que los legisladores deben cerrar la sesión y abrir otra nueva.

En todo ello, la apreciación de que el acto de creación de la ley por el legislador debe ser cuidadoso, metódico y reflexivo, destierra cualquier interpretación tendente a que, en sus discusiones, al Senado le sea factible aprobar leyes

de manera alocada e intempestiva. Las reglas del artículo 39 le imponen una camisa de fuerza a la que tienen que sujetarse.

La Suprema Corte de Justicia, en su sentencia citada, falló:

*“**Considerando**, que el intervalo a que se refiere el artículo 39 de la Constitución de la República consiste, por lo menos en un día libre para la reflexión, que debe mediar entre la primera y segunda discusión; que como en el caso de la especie las discusiones se produjeron en dos días consecutivos, es evidente que se incurrió en la irregularidad denunciada;*

***Considerando**, que como resultado de todo lo anteriormente expuesto, es evidente que en la aprobación por el Senado de la República de la citada ley, no se cumplieron los trámites constitucionales exigidos por el artículo 39 de la Constitución de la República y, por tanto, procede acoger la instancia de que se trata (...).”*

El artículo 40 de la Constitución de la República, a su vez, establece que:

*“Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra para su oportuna discusión, observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, **y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Pero si aquellas fueren rechazadas, será devuelto el proyecto a la otra Cámara con observaciones; y si ésta las aprueba, enviará a su vez la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.**”*

El texto constitucional dispone que cuando un proyecto es modificado en otra cámara y devuelto a su cámara de origen, el mismo, para ser remitido al Poder Ejecutivo, tiene obligatoriamente que ser conocido y las modificaciones “aceptadas” por la cámara en la que se inició. **Claramente el artículo 40 tampoco ha previsto ninguna excepción a la regla general fijada en el artículo 39 de que esta aprobación requiera dos discusiones cuando se trate del conocimiento de las observaciones presidenciales.**

Pero, además del canon constitucional, ¿hay alguna normativa sustantiva que establezca la regla general de la necesaria doble discusión de la ley o alguna posible excepción, que nos haga dudar de nuestras afirmaciones? La respuesta es negativa.

El Reglamento del Senado de la República, de fecha 8 de octubre de 2003, (el cual, por su carácter estatutario tiene una naturaleza sustantiva debido a que reglamenta el funcionamiento con el que se desenvuelve una de las instituciones creadoras de leyes) ratifica, en su artículo 65, la inapelable obligación de que todo proyecto de ley, en primera y segunda discusión, salvo que la mayoría disponga lo contrario *“será leído, discutido y votado artículo por artículo, y aún cada artículo parte por parte, cuando esto último pueda hacerse sin alterar el sentido de las frases.”* El artículo 66 del indicado Reglamento, a su vez, ilumina el sentido de esta disposición, al establecer que *“tanto en la primera como en la segunda discusión, los senadores podrán proponer la modificación, sustitución, adición, traslado, división o unificación de cada uno de los artículos del proyecto. Las mociones de modificación o enmiendas se presentarán por escrito.”* Estos textos no hacen abstracción de esta formalidad de doble discusión cuando se tratara de modificaciones introducidas por la otra Cámara a un texto previamente aprobado en el Senado. En el caso del artículo 66 del Reglamento, obviamente no es aplicable cuando se trate del conocimiento de observaciones presidenciales, que sólo pueden ser aprobadas o rechazadas.

En la especie, las observaciones del proyecto de Ley Sectorial Sobre Áreas Protegidas, en el Senado de la República sólo fue sometida a una discusión y votación en violación a lo previsto en el artículo 39 de la Carta Magna.

El proyecto posteriormente, fue remitido por el Senado a la Cámara de Diputados en fecha 24 de julio de 2004. Ésta, a su vez, las aprobó también en una sola discusión, en una sola sesión, sin haber sido declarado de urgencia, y en única lectura. La violación de los artículos 39 y 40, ya perpetrada por el Senado de la República, se hace en la Cámara de

Diputados inocultable, y por evidente y flagrante, no puede ser ignorada su vulneración a los ojos de los magistrados que componen la honorable Suprema Corte de Justicia.

Obviamente, en este proceder el Congreso Nacional actuó de manera contraria al texto constitucional, puesto que **era obligatorio que las observaciones presidenciales al texto fueran al menos discutidas dos veces, con al menos un día entre una y otra discusión, a menos que previamente la declararan de urgencia, en cuyo caso debió hacerlo en dos sesiones consecutivas, tal y como establece la regla general del artículo 39 de la Constitución.**

Mas, para controlar con este razonamiento cualquier exceso interpretativo, acúdase de nuevo, Honorables Magistrados, al texto constitucional y notarán que en el artículo 40 claramente se perfila, en su parte *in fine*, qué ocurriría si las modificaciones introducidas por otra Cámara en una situación ordinaria, no fueren aceptadas en la forma reflexiva en que la Constitución prevé:

*“Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.”*

En el caso de un proyecto observado por el Ejecutivo, si las observaciones fueren rechazadas, obviamente el Presidente está obligado a su promulgación, por aplicación de la parte *in fine* del artículo 41 de la Constitución. El mismo espíritu reflexivo de la doble discusión es necesario aquí tanto para vencer el veto presidencial como para que el Congreso vuelva sobre sus pasos cambiando lo ya votado originalmente a pedimento de las observaciones Ejecutivo.

*Ergo*, si las modificaciones no van a ser sometidas al mismo rigor de doble discusión que el resto del cuerpo legislativo, ¿por qué el Constituyente es tan estricto al considerar que ese “rechazo” o “aceptación” de las modificaciones introducidas por otra cámara determina la suerte misma, no sólo de la modificación propuesta, sino de toda la ley cuando esta es votada ordinariamente? ¿Por qué es tan exigente el constituyente de voto mayoritario de 2/3 partes de la matrícula para vencer la resistencia del Ejecutivo en cada una de las Cámaras?

Lo cierto es que **en todo el cuerpo de la Constitución de la República no existe excepción tácita o expresa a la regla general de la doble discusión de cada proyecto de ley o de aceptación o rechazo de las modificaciones que tanto una u otra cámara introdujeron al proyecto original o al conocimiento de las observaciones del Ejecutivo.**

Incluso, pretender una interpretación contraria supone hacer una distinción entre proyectos, modificados o no, inexistente en la Constitución. La Carta Magna no distingue entre un proyecto y otro o entre un proyecto y la modificación de un proyecto que vuelve a su cámara de origen ni tampoco con el conocimiento de las observaciones presidenciales, para la regla de la doble discusión y aprobación en dos sesiones. Hasta los proyectos de urgencia deben ser doblemente discutidos. Vale aquí, ante esta regla que no conoce de excepciones, recordar la máxima latina del jurisconsulto Celso: *“Donde hay igual razón, debe regir igual precepto legal”*<sup>7</sup>, o aquella otra más conocida aún: *“Cuando la ley no distingue, nosotros tampoco debemos distinguir”*<sup>8</sup>

Ni siquiera de la lectura del Reglamento del Senado se puede colegir una tesis contraria, puesto que la única situación que de manera excepcional supone una sola lectura de un proyecto previamente aprobado en el Senado de la República, se encuentra en el artículo 77 del Reglamento y sólo se aplica al caso en que un proyecto o resolución previamente aprobado, después de revisado íntegramente por el Auditor Legislativo, es revisado por la propia sala a fin de comprobar *“la conformidad del texto con lo resuelto, si así lo solicitare un senador”*. Mas el mismo reglamento proscribía toda posibilidad de que en esta lectura se pudieren *“introducir enmiendas, salvo las de mero estilo, es decir, las que no afecten el sentido de las frases. También podrán corregirse en ese momento los errores gramaticales o aritméticos, siempre y cuando ningún senador plantee objeciones al respecto.”* Esta prohibición de hacer de nuevo enmiendas precisamente entronca con la regla draconiana de la parte *in fine* del artículo 40, pues si se introdujesen cambios *“se considerará desechado el proyecto.”*

---

<sup>7</sup> [*Ubi aedes est ratio, eadem iuris dispositio esse debet*, DIG. 1.3.4.].

<sup>8</sup> [*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*].

El segundo precedente jurisprudencial, de interpretación estricta de las disposiciones constitucionales relativas al procedimiento de formación y efecto de las leyes, lo constituye la sentencia de la Suprema Corte de Justicia No. 38, de fecha 16 de diciembre del año 1983 (B.J. 877, Pág. 3976-3982) en la cual nuestro más alto tribunal declaró inconstitucional la Ley No. 80 del año 1979 que había introducido algunas modificaciones al Código de Trabajo en razón de que violaba el párrafo I del artículo 41 de la Constitución de la República, debido a que en el procedimiento de su elaboración había sido discutida y aprobada en más de dos legislaturas. En ese caso particular la Suprema Corte de Justicia, aún tratándose de una materia de alto interés social, aplicó el afilado corte de la interpretación estricta de los términos de la ley. Por lo tanto, ya la jurisprudencia ha fijado dos puntos específicos en cuanto a esta parte de la Constitución:

- a) Todo proyecto de ley debe ser discutido dos veces con un intervalo de al menos un día franco en cada una de las cámaras, a menos que haya sido declarado previamente de urgencia, en cuyo caso lo será en dos sesiones consecutivas.
- b) Todo proyecto aprobado se convertirá en ley y será apto para una promulgación sin inconvenientes de posterior declaratoria en inconstitucionalidad si fue discutido y aprobado en al menos dos legislaturas consecutivas.

Propicia es la oportunidad para que la Suprema Corte de Justicia, con ocasión de la presente Acción Directa en Inconstitucionalidad reafirme el principio general constitucional de que para su aprobación regular en las Cámaras del Congreso todo proyecto de ley o sus modificaciones debe ser discutido y sancionado favorablemente dos veces por cada una de las cámaras que componen el Congreso Nacional sin excepciones de ninguna índole.

La Suprema Corte de Justicia, a la vista de la comprobación de lo aquí afirmado en los documentos que obran anexos a la presente instancia, debe pronunciar la inconstitucionalidad de la Ley No. 202-04, por contener, entre otros, vicios capitales en el procedimiento de formación y efecto de la ley.

Con respecto a la prueba de la violación constitucional, ya la Suprema Corte de Justicia, mediante Sentencia No. 1, de fecha 3 de enero de 2002, B.J. 1094, había decidido en la materia apenas sobre la base de una información periodística, ya que tratándose de un asunto de alto interés general, como lo es la aprobación de una ley, no es necesario someter a los impetrantes de la acción en inconstitucionalidad a la rigurosidad de la prueba de un hecho público como lo es un acto de los poderes públicos:

*“**Considerando**, que en el proceso donde la Suprema Corte de Justicia conoce de la constitucionalidad de una ley, decreto, resolución, reglamento o acto de uno de los poderes públicos, no está obligada a observar rigurosamente las reglas del derecho común en materia de prueba, ya que cuando esta Corte, de naturaleza sui generis, estatuye en asuntos constitucionales, se aboca a conocer y analizar la cuestión en virtud de los poderes que le son delegados por la Constitución de la República, lo hace sin contradicción y, por tanto, sin debate, a la vista sólo de la instancia que la apodera, de las piezas que la acompañen y del dictamen, si éste se produce, del Procurador General de la República, a quien se le comunica el expediente, lo que no es óbice para que aquellos que lo consideren útil en interés propio o general, hagan por escrito elevado a la Suprema Corte de Justicia, sus observaciones a favor o en contra del pedimento, máxime cuando dicha acción no implica, en modo alguno, un juicio contra el Estado u otra persona, sino contra una disposición legal argüida de inconstitucional;*

***Considerando**, que esto le permite retener en la especie, como prueba de la violación del artículo 39 de la Constitución de la República, además del hecho de que en la ley no consta que fuera declarada de urgencia, la declaración pública, no desmentida, formulada por el Presidente del Senado, sobre el particular, la cual aparece en la página 4-A de la edición del Listín Diario N30359, del 30 de diciembre del 2001, en la que reconoce "que la pieza legislativa no fue declarada de urgencia, sino que se conoció en primera lectura el 21 y al día siguiente se procedió a su conocimiento en segunda lectura", lo que obviamente muestra que no se declaró la urgencia previa, para procederse como se hizo, ni se observó el intervalo de un día por lo menos, entre una discusión y otra, para prescindir de la declaratoria de urgencia;*“

Si la jurisprudencia ya ha dado como buenas y válidas las meras informaciones periodísticas para constatar violaciones en el procedimiento constitucional de creación de la ley, más aún, en la especie, los documentos que acompañan a la presente instancia en inconstitucionalidad, copias obtenidas en el mismo poder el Estado en que fueron producidas, resultan incontrovertibles como pruebas de las graves irregularidades que han acompañado todo el proceso de formación de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04.

#### 4.- Violación del Artículo 8, literal 5, de la Constitución

Las disposiciones de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004 violan el **Artículo 8, literal 5**, de la Constitución de la República Dominicana que establece “*como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: 5.- A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle 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.*”

Este principio de utilidad y justicia de la ley parte de supuestos racionales de equilibrio o equidad en aplicación de la norma y de una finalidad que en modo alguno puede ser contraria al interés general. Rudolf Stammler es uno de los tratadistas y filósofos del derecho contemporáneos de mayor profundidad y sobre el secular tema del sentido de la justicia, nos ha llamado la atención en la necesidad de considerar dos presupuestos mínimos en todo derecho que aspire a ser justo: uno, que el contenido de la voluntad vinculado a la norma de derecho aparezca también como un fin para el de los demás, y dos, que se excluyan exigencias ajenas a la propia posición jurídica sin que eso nos lleve a una posición subjetiva y limitada<sup>9</sup>.

John Rawls, por su parte, nos ha enfatizado que “*una sociedad está bien ordenada no sólo cuando fue organizada para promover el bien de sus miembros, sino cuando también está eficazmente regulada por una concepción pública de la justicia. Esto quiere decir que se trata de una sociedad en la que: 1) cada cual acepta y sabe que los demás aceptan los mismos principios de justicia, y 2) las instituciones sociales básicas satisfacen generalmente estos principios y se sabe generalmente que lo hacen*”<sup>10</sup>. En este sentido, en su jurisprudencia la honorable Suprema Corte de Justicia está llamada a establecer el rasero equilibrado y correctivo para que la ley se ajuste a este concepto de justeza y utilidad enunciado en el artículo 8, numeral 5 de la Constitución, a través del poder de control de la constitucionalidad que le es conferido por el artículo 67, numeral 1 de la misma Carta Magna. De no hacerlo así, la concepción pública de la justicia estará a merced de los poderes fácticos que intervienen en la dinámica congresual que en determinadas coyunturas producen la norma, algunas de las veces, para beneficiar intereses muy distintos a los del bien común y divorciados de los principios más elementales de justicia.

La Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004 violenta este principio constitucional de utilidad y justeza en su formulación, porque al vulnerar, eliminando y/o reduciendo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y dejar indefensos importantes ecosistemas, montañas, cuencas hidrográficas, refugios de fauna y parques nacionales, entre otros efectos perniciosos, se compromete el equilibrio ecológico y la futura sostenibilidad de toda la isla y el futuro de las venideras generaciones de dominicanos.

Y es que, aún si se quisiera ser flexible para extender el concepto de “lo justo” hacia las teorías que propugnan por una concepción igualitaria de la justicia y que pretenden que sea permisible algún nivel de desigualdad, siempre y cuando sea desigualdad equilibre en su beneficio a los menos afortunados, en el caso de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004 tampoco esto es posible, ya que la misma tiende en el fondo a acentuar esas desigualdades vinculadas a la pobreza en las regiones geográficas afectadas. La explicación radica en que con la liberalización de los terrenos ocupados hoy por áreas protegidas, que como consecuencia de la aplicación de la ley pasan a manos privadas, sólo serán esos particulares los beneficiados; particulares que no son ni miembros de

<sup>9</sup> Rudolf Stammler, “*El Juez*”, Editora Nacional, México, 1974, página 73.

<sup>10</sup> “*Teoría de la justicia*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, página 18.

comunidades pobres ni precisamente los menos aventajados de la sociedad, sino, en la mayoría de los casos, capitales privados o individuos que el rumor público vincula a procesos oscuros y oportunistas de adquisición de terrenos que originalmente fueron propiedad del Estado dominicano.

Esta es la primera vez que la Suprema Corte de Justicia, en función de tribunal constitucional, tiene la oportunidad de pronunciarse sobre un argumento principal de violación del principio de justeza y utilidad de la ley, a propósito de una acción directa en inconstitucionalidad. Ocasión histórica que el Magno Tribunal no debe desaprovechar para iluminar con su interpretación lo que debe ser entendido por las disposición sustantiva de que “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*”.

## 5.- Violación del artículo 37, literal 5, de la Constitución

El **Artículo 37** de la Constitución de la República Dominicana, establece que *“Son atribuciones del Congreso: 4.- Proveer a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el Inciso 10 del Artículo 55 y el Artículo 110.”*

Resulta evidente que la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004 **es contraria a la disposición constitucional que atribuye al Congreso Nacional el proveer para la conservación de los bienes nacionales** por cuanto elimina, en algunos casos, y reduce, en otros, la protección a determinadas áreas de gran importancia ecológica, parques nacionales, refugios de fauna e, inclusive, hasta montañas enteras y cuencas hidrográficas, que constituyen bienes nacionales de incalculable valor.

Con la liberalización de los terrenos que constituían parte original del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la sostenibilidad de regiones enteras de la geografía nacional, calculada en cerca de un diez por ciento (10%) de la extensión total del territorio, quedará a discreción de particulares y capitales que sólo atenderán al provecho económico de una minoría. La ley, por lo tanto, no ha provisto en provecho de la sociedad la conservación y fructificación de los bienes nacionales, sino que atiende exclusivamente a beneficiar a particulares, aunque con ello vaya a producirse un verdadero desastre ecológico.

No es necesario citar ejemplos de lo que ha ocurrido en naciones cuyas instituciones han descuidado la conservación de sus recursos naturales. El erial inviable en que la indolencia de las autoridades ha convertido sus territorios ha comprometido la calidad de vida de generaciones completas. Este drama particular lo presenciamos los dominicanos en nuestra más cercana vecindad, y la Suprema Corte de Justicia es el último escudo de protección ante esta estocada mortal al Sistema de Áreas Protegidas de la República Dominicana. Corregir, por lo tanto, este despropósito legislativo, que se lleva de encuentro el espíritu y la letra del artículo 37, numeral 5 de la Constitución, por cuanto no provee la conservación y la fructificación de los bienes nacionales, debe ser una entre varias de las premisas decisorias que conduzcan a la Suprema Corte de Justicia a declarar la no exequibilidad de la ley con el texto constitucional.

## E) Aplicación del Artículo 46 de la Constitución, Violación al Principio de Legalidad

El artículo 46 de la Carta Magna que dispone que *“son nulos de pleno derecho toda ley, reglamento o acto contrarios a la constitución”*.

Para el caso en cuestión, la **Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04**, del 30 de julio de 2004 viola todo el andamiaje jurídico constitucional y de derecho internacional, como ha sido explicado más arriba.

El artículo 46 de la Carta Magna dispone que son nulos de pleno derecho toda ley, reglamento o acto contrarios a la Constitución, por lo tanto, es nula la ley que la contradiga expresamente, ya que toda ley está subordinada a acatar los lineamientos constitucionales y a respetar, en todos sus puntos lo dispuesto por la Carta Fundamental de la nación.

Este choque de disposiciones, hace inaceptable **Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004**, ya que nuestro ordenamiento jurídico establece la jerarquía de las “leyes” usando este término *lato-sensu*, de lo cual se deriva que una norma inferior no puede contradecir una norma superior y que en caso que ocurra, el peso de la norma jerárquicamente mayor, hace caer la letra de la disposición legal inferior que la contradice. Siendo este principio

de orden constitucional, razones abundan en la presente instancia para que **Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004** sea declarada no conforme a la Constitución.

### **CONCLUSIONES**

Por todas las razones arriba expuestas y aquellas que puedan ser suplidas por vuestro refinado criterio jurídico, os solicitamos, muy respetuosamente lo siguiente:

**PRIMERO:** Declarar la inconstitucionalidad **Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004**, promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 30 de julio del año 2004.

**SEGUNDO:** Pronunciar la nulidad *erga omnes* de la **Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04**, promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 30 de julio de 2004, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución.

Y Haréis Justicia.

En Santo Domingo, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, a los seis (6) días del mes de agosto del año dos mil cuatro (2004).

#### ANEXO No. 2 DE LA ACCIÓN EN INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY No. 202-04, SECTORIAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

#### **ANÁLISIS SOBRE EL IMPACTO DE LA LEY NO. 202-04 SECTORIAL SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS**

##### **A. Cambios introducidos por la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004**

Los cambios introducidos por la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004 han sido ampliamente analizados por varias de las instituciones sin fines de lucro preocupadas por el Sistema de Áreas Protegidas de la República Dominicana y algunos de estos análisis constituyen anexos de la presente Acción en Declaratoria de Inconstitucionalidad (ver anexo No. 3).

Los mandatos erráticos o confusos y la definición de categorías de manejo inexistentes en el texto de la ley aprobada, hacen prácticamente imposible una clasificación de las unidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en base a los parámetros y normas universalmente aceptadas en este campo tan especializado de la conservación de la naturaleza, por lo que se dificultaría enormemente la gestión de los espacios que en esta ley aparecen como protegidos.

En primer lugar veamos los elementos que hacen infuncional o inaplicable esta disposición:

##### **1 – Errores en las Categorías de Manejo:**

Mundialmente se reconoce que todo país es soberano para establecer las Categorías de Manejo que desee, por lo que en el artículo 13 la Ley Sectorial establece que “las unidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se corresponderán con las categorías de manejo consistentes con las normas universalmente aceptadas de la Unión Mundial para la Naturaleza”, sin embargo, las categorías no se corresponden con las de UICN, como puede observarse en el siguiente cuadro:

<b>Categoría UICN</b>	<b>Categoría Ley Sectorial</b>	<b>Observaciones</b>
Categoría I. Reserva Natural Estricta/Área Natural Silvestre	Categoría I. Área de protección estricta	La Ley Sectorial presenta dos subcategorías que no define en el artículo 14.
Categoría 1.a Reserva Natural Estricta	• Reserva Científica	No numeran las subcategorías en el artículo 13, pero sí las numeran (mediante letras en mayúscula) en el artículo 37.
Categoría 1.b Área Natural Silvestre	• Santuario de Mamíferos Marinos	Los Santuarios de Mamíferos Marinos, por norma general, se incluyen en la Categoría IV Área de Manejo de Hábitat / Especies, dado que el control de acceso público a estas

Categoría UICN	Categoría Ley Sectorial	Observaciones
		<p>zonas marino-costeras es muy difícil e innecesario para lograr los objetivos de creación del área.</p> <p>La Ley Sectorial aprobada en fecha 19 de mayo contemplaba la subcategoría de Reserva Biológica, la cual fue eliminada en el texto de la Ley sectorial aprobada el 24 de julio y promulgada el 30 de julio del 2004, sin que su eliminación fuera recomendada dentro de las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo a dicha Ley.</p>
Categoría II Parque Nacional	Categoría II Parque Nacional	Coinciden
Categoría III Monumento Natural	Categoría III Monumentos Naturales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monumento Natural</li> <li>• Monumento Cultural</li> </ul>	<p>Coinciden, salvo que la ley Sectorial establece dos subcategorías para la R.D.: Monumento Natural y Monumento Cultural.</p> <p>Omiten la definición de la categoría de Monumento Natural en el artículo 14, página 18. y en su lugar, definen “Área de Protección Especial” en la página 19, categoría inexistente en la Ley.</p> <p>En el artículo 37 que describe las áreas del sistema, en la página 101 incluyen dentro de la Categoría de Monumentos Naturales, la subcategoría de “Refugio de Vida Silvestre”, que realmente pertenece a la Categoría IV.</p> <p>Por otra parte, el Monumento Natural Miguel Domingo Fuerte y la Cueva de Los Tres Ojos de Santo Domingo quedan erróneamente categorizado y es muy difícil decir con seguridad a qué categoría de manejo corresponden.</p>
Categoría IV Área de Manejo de Hábitat/Especies	Categoría IV Áreas de Manejo de Hábitat /Especies. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Refugio de Vida Silvestre</li> </ul>	<p>Coinciden en el artículo 13, pero en el artículo 14 y 37 incurren en graves errores que obstaculizan en manejo de las áreas:</p> <p>Omiten la definición de esta categoría en el artículo 14, página 18. y definen como Categoría IV las Reservas Naturales, que realmente corresponden a la Categoría VI de la UICN.</p> <p>Omiten numerar la Subcategoría de Refugio de Vida Silvestre, en el artículo 37, página 103.</p> <p>Incluyen un Monumento Natural y un Monumento Cultural como Refugios de Vida Silvestre (ver las observaciones de la Categoría III).</p>
Categoría V Paisaje Terrestre y Marino Protegido	Categoría V Reservas Naturales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reservas Forestales</li> <li>• Bosque Modelo</li> <li>• Reserva Privada</li> </ul>	<p>Las Reservas Naturales son parecidas a las Áreas Protegidas con Recursos Manejados, que corresponde a la Categoría VI de la UICN. Por lo tanto, podríamos decir que ha habido un “error” en la numeración de las Categorías, donde la V debe ser la VI y viceversa.</p> <p>Las Reservas Forestales en nuestro país, según nuestra cultura y prácticas tradicionales, deben ser manejados por la Ley Sectorial Forestal y no formar parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Existe una Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales donde está claramente diferenciado y distribuidos los roles del manejo de los recursos naturales en diferentes subsecretarías de estado, correspondería a la Subsecretaría de Recursos Forestales, legislar sobre el uso de las Reservas Forestales.</p> <p>Incluir las Reservas Forestales dentro del Sistema Nacional</p>

Categoría UICN	Categoría Ley Sectorial	Observaciones
		de Áreas Protegidas, limitaría el desarrollo forestal potencial del país. Los Bosques Modelos no se definen en ningún lugar de la Ley, por lo que no existe ningún referente para establecer este tipo de áreas protegidas en la República Dominicana.
Categoría VI Área Protegida con Recursos Manejados	Categoría VI Paisajes Protegidos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vias Panorámicas</li> <li>• Corredor Ecológico</li> <li>• Áreas Nacionales de Recreo</li> </ul>	Los Paisajes Protegidos son equivalentes a Paisaje Terrestre y Marino Protegido, que es la Categoría V de la UICN. Por lo tanto, podríamos decir que ha habido un “error” en la numeración de las Categorías, donde la VI debe ser la V y viceversa. Es importante resaltar que mientras más alto es el número de la Categoría de Manejo, menor es el requerimiento de protección de las áreas. Realizar este tipo de cambios en las categorías de manejo, habiendo dicho que se adoptaba lo establecido por la UICN, es una contradicción y genera serias dificultades técnicas para el manejo de las áreas. Una parte importante del Sistema son las categorías de manejo, si esto no está claro, el Sistema no puede funcionar.

Resulta incongruente que esta ley establezca como áreas protegidas a una serie de reservas forestales para fines de aprovechamiento, por un lado, y por el otro, también contemple una serie de unidades bajo la categoría de bosques modelos que se manejarían como bosques comunitarios “en los cuales ya encuentran su sustento actualmente cientos y miles de personas” (Art. 2, Art. 4 numeral 40 y Art. 13 Categoría V), según las consideraciones expuestas por el Presidente de la República, en la carta de observación con la cual fue devuelta el anterior Proyecto de Ley Sectorial de Áreas Protegidas aprobado en el Congreso Nacional.

Estas 14 áreas protegidas están enmarcadas dentro de una categoría genérica (Reservas Naturales) y tres categorías específicas (Reservas Forestales, Bosque Modelo y Reserva Privada), según el Art. 13 de la ley y se incluyen en el sistema, no para mantener los procesos ecológicos esenciales y garantizar los múltiples servicios de una naturaleza gobernada por sus propias fuerzas, sino para establecer futuros aserraderos, hornos de carbón y áreas de extracción de leña y madera ligera para las construcciones y el abastecimiento de bioenergía para los hogares domésticos (Casos como Cabeza de Toro, Arroyo Cano, Villalpando, Hatillo, Guanito y Barrero entre otras, donde actualmente se maneja el bosque seco para producir carbón y leña, traviesas y maderas por parte de la Federación de Productores de Bosque Seco del Sur, FEPROBOSUR y que según la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de esa actividad viven 2,748 familias. Este solo hecho hace inoperante la nueva Ley Sectorial de Áreas Protegidas.

## 2 - Confusión de mandatos u ordenanzas

Para manejar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, muy especialmente cuando el mismo está compuesto por 86 unidades, es preciso contar con un solo y coherente instrumento legal para que resulte funcional, cuya armonía interna entre sus ordenanzas o mandatos, garanticen su aplicabilidad y claridad al interpretarse, no importa que se trate de un juez, un abogado, un funcionario del área, un especialista o de cualquier ciudadano.

El artículo 14, cambia completamente algunas de estas categorías creadas mediante el artículo 13. En el Art. 13 la Categoría III corresponde, y así es, a Monumentos Naturales, mientras que en el Art. 14, en la Categoría III, lo que aparece definida es una categoría genérica (inexistente para la UICN), denominada Área de Protección Especial.

También con estos dos artículos (13 y 14) se crea otra confusión igualmente grave, pues mientras el Art. 13 establece correctamente que la Categoría IV se denomina Área de Manejo Hábitat / Especie, en el Art. 14 se establece que la Categoría IV corresponde a Reserva Natural.

En el Art. 13 se establece incorrectamente que la Categoría V corresponde a Reservas Naturales (categoría genérica inexistente en el sistema de la UICN), pero en el Art. 14 se define la Categoría V como Paisajes Protegidos. Además, en el Art. 14 se dejan sin definición y no se establecen las actividades permitidas para la Categoría III, establecida en el Art. 13.

Se establecen subcategorías de manejo, sin explicar en qué consisten las mismas. No se numeran estas subcategorías en el artículo 13, no se describen en el artículo 14 y aparecen numeradas con letras en mayúscula en el artículo 37.

Con estas confusiones y errores evidentes se hace imposible la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas mediante la aplicación de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas aprobada.

### **3 - Categorías específicas que no caben dentro de categorías genéricas**

En el Art. 37 (numeral 7 y siguientes) se ubica como subcategoría genérica el Santuario de Mamíferos Marinos (1b), en la Categoría I que corresponde a las Áreas de Protección Estricta. Este caso resulta inmanejable técnicamente con esta categoría por cuatro razones básicas:

- a) La Categoría I está reservada para ser manejada con fines mayormente científicos.
- b) Los Santuarios de Mamíferos Marinos aparecen situados mayormente en la categoría IV: Área de Manejo Hábitat / Especie.
- c) Requiere acceso público limitado, por lo cual es de difícil regulación en el medio marino y especialmente en las áreas donde se encuentran ubicados los Santuarios en la República Dominicana.
- d) Una de las unidades toca aguas internacionales y la otra posee mayor extensión de área terrestre que marina.

En el caso del Santuario de los bancos de La Plata y La Navidad, no procede ser incluido en la Categoría I, debido a que las normativas de manejo implicarían restringir actividades económicas y sociales como el transporte marítimo, la pesquería y el turismo.

Los Santuarios de Mamíferos Marinos deberían estar ubicados en la Categoría IV, la cual permite la intervención humana con fines de manejo, para proteger especies importantes; facilitar las investigaciones científicas y el monitoreo ambiental y la educación. El tamaño del hábitat a proteger dependerá de los requerimientos de la especie, y puede ser desde muy pequeño a muy extenso.

La unidad denominada Estero Hondo, de los 22 kilómetros cuadrados que tiene, más de la mitad están en el espacio costero terrestre, y la menor superficie correspondería al mar. Hay que considerar que las especies marinas requieren de grandes extensiones para que las mismas puedan alimentarse cada día, hacer vida social con entera libertad y reproducirse libremente; algo que con las 4 millas cuadradas que se consignaron en la Ley, es sumamente difícil.

### **4 – Mandatos incongruentes**

En el Art. 37 numerales 45 y 46 se establece como subcategoría B dos Refugios de Vida Silvestre que corresponden a la Categoría III: Monumento Natural. Un Refugio de Vida Silvestre nada tiene que ver con un Monumento Natural.

En este caso se establecen dos unidades:

- a) Miguel Domingo Fuertes y
- b) Los Tres Ojos.

En el primer caso (Miguel Domingo Fuertes), la ley manda en el enunciado de este texto a que sea las dos cosas (Monumento Natural y Refugio de Vida Silvestre, mezclando las Categorías III y IV), pero luego dice que debe ser Monumento Natural.

En el caso de los Tres Ojos ocurre lo mismo pues lo declara Monumento Natural y Refugio de Vida Silvestre al mismo tiempo, además de no definir límites para esta área protegida.

### **5 - Fragmentación de Hábitat**

En ecosistemas isleños como la República Dominicana, la fragmentación de los hábitats es uno de los mayores peligros que enfrentan los recursos culturales y la biodiversidad. La alta complejidad de los ecosistemas, repercute en una alta diversidad. Los endemismos locales son altos y las especies muy singulares. Esto determina que en la República Dominicana requiera de numerosas áreas, que guarden muestras representativas de esta complejidad y singularidad, en muchos casos en peligro.

El tamaño de los espacios a proteger se establece sobre bases científicas, con el fin de garantizar los servicios ambientales y los recursos que se desean proteger. Las fragmentaciones de áreas contempladas en la Ley Sectorial de Áreas Protegidas, exponen a los ecosistemas, comunidades, poblaciones y especies a efectos de borde o impactos que proceden de los alrededores de las áreas.

Desde el punto de vista del manejo resulta sumamente complicado gestionar varias unidades fragmentadas, aun cuando se encuentren próximas y más aún cuando hay presencia de especies migratorias o de alta movilidad. En la práctica es preferible crear una sola unidad y zonificarla según los objetivos de conservación.

Las áreas protegidas que se fragmentan son las siguientes:

a) Parque Nacional Monte Cristi, reducido enormemente y lo que queda, repartido en seis fragmentos de reducidas dimensiones. Este parque prácticamente desaparece, pues de 1,309.5 km<sup>2</sup> de superficie que tenía, se le quitan 888 km<sup>2</sup>, es decir, un 68%. Para fines prácticos, el parque nacional queda reducido a una porción de El Morro, el cual se encuentra en franco proceso de deterioro por el uso atolondrado del espacio físico de su vertiente meridional. De los 422 km<sup>2</sup> (el 32%) que le queda a la superficie que ocupó este parque nacional, 19.3 km<sup>2</sup> se destinan para la creación del Parque Nacional El Morro; 81 km<sup>2</sup> para el Parque Nacional Manglares de Estero Balsa; 22 km<sup>2</sup> para el Santuario de Mamíferos Marinos de Estero Hondo, 4.5 km<sup>2</sup> para el Refugio de Vida Silvestre Laguna Saladillo, 114 para la protección del Refugio de Vida Silvestre de los Cayos Siete Hermanos y 181 km<sup>2</sup> para el Parque Nacional Submarino de Monte Cristi.

b) El Parque Nacional Los Haitises queda reducido a 600 km<sup>2</sup> y dividido en dos unidades separadas por el Cañón de Payabo. La superficie protegida era de 826 km<sup>2</sup>, es decir, se le sustraen 226 km<sup>2</sup> en los linderos meridionales del parque (zonas de mogotes que pertenecen a Sabana Grande de Boyá y Bayaguana principalmente.

c) Al Parque Nacional Jaragua se le excluyen varios parches en su interior y en la periferia. Se extraen de su centro tres polígonos, sin acceso terrestre. La ley le asigna la categoría de Área Nacional de Recreo a todos estos polígonos, como si fuese una unidad y en realidad son 4 unidades (una de estas fuera del parque nacional). Esta situación coloca en grave riesgo el reconocimiento recibido de la UNESCO, al ser una de las áreas núcleo de la Reserva de la Biosfera Jaragua – Bahoruco – Enriquillo designada en noviembre del 2002, a solicitud del gobierno dominicano, autoridades locales y grupos de la sociedad civil.

d) En el Parque Nacional del Este, aunque esta Ley establece que tiene una superficie de 791.9 km<sup>2</sup>, en tierra firme no aumenta de superficie, sino todo lo contrario, al perder la franja marina del litoral sureste del mismo. La porción que se le sustrae (19.5 km<sup>2</sup>, en tierra firme y 4.5 km<sup>2</sup> en el mar según esta) ley tampoco coincide con la realidad (pues son 13 km<sup>2</sup> aproximadamente en tierra y 4,5 en el mar). La ley utiliza únicamente coordenadas UTM que se interconectan con líneas imaginarias y no hace referencia a ningún punto físico claramente identificable, salvo cuando establece un punto en las coordenadas UTM 540800 ME y 2032000 MN, localizado al oeste del Poblado de Cumayasa, lo cual implicaría que parte de la misma ciudad de la Romana y Bayahibe quedarían dentro de este parque nacional, aunque las coordenadas no coinciden con el poblado de Cumayasa y se mantiene en los linderos del parque.

e) El Parque Nacional Cabo Cabrón, queda reducido y dividido en dos porciones. La ley tiene dos mandatos contradictorios con respecto a la delimitación de este parque, uno que incluye una superficie con costa y otro que establece una superficie sin costa, estableciéndose dos superficies distintas en dos párrafos seguidos. En el primero se dice que este parque nacional tiene 35.87 kilómetros cuadrados y en el otro que son 26 kilómetros cuadrados. Ahora bien, cualquiera de las dos superficies que se escogiera, como quiera la pérdida sería sensible porque esta área protegida que llevaba el nombre de Alain H. Liogier, tenía 142 km<sup>2</sup> y se deja en apenas en 26 km<sup>2</sup>, un 18%, pierde por tanto un 82% de su superficie. Si se acoge que sus límites comienzan en la cota 300 metros sobre el nivel del mar, como sugiere la ley, razón por la cual, no tocaría costa en ningún momento, entonces esta unidad no podría llamarse Cabo Cabrón, porque éste estaría fuera y bastante alejado de sus límites. En este caso, se estarían quedando sin protección zonas de manglares, dunas y acantilados, sistemas de cavernas, cayos y playas de valor ecológico.

f) Refugio de Vida Silvestre Lagunas Redonda y Limón, reducido su espacio original y dividido en dos unidades. Se le reduce su extensión de 117 km<sup>2</sup> a 23.7 km<sup>2</sup>, quedando sin protección zonas marinas, estuarinas, humedales y manglares.

g) Refugio de Vida Silvestre Manglares de Puerto Viejo, reducido su espacio original y fragmentado en dos unidades. Se reduce su superficie de 31.30 km<sup>2</sup> a 14.20 km<sup>2</sup>.

h) Refugios de Vida Silvestre Lagunas de Bávaro y El Caletón, reducido enormemente el espacio original de por sí reducido de la primera y dividido en dos unidades bastante separadas. Se reduce su superficie de 117 km<sup>2</sup> a 21.40 km<sup>2</sup>.

## **6 – Áreas protegidas sin límites reconocibles**

Los Tres Ojos, en el Municipio de Santo Domingo Este, aparece en la Ley Sectorial de Áreas Protegidas como una unidad sin categoría definida ni límites establecidos; la ley solo señala que la misma se encuentra al Sur de la Avenida de Las Américas.

## **7 – Áreas protegidas con delimitaciones confusas**

Este es el caso más común. Existe una gran cantidad de unidades que de permanecer con los límites que se describen, nunca podrán ser manejadas como una unidad definida, pues es imposible determinar con exactitud por donde pasan sus límites; las referencias físicas son imprecisas.

Técnicamente es impropio que para demarcar un área se establezca como parámetro el pie de monte de una montaña, porque se trata de una llanura o una franja que es imposible determinar dónde comienza o termina. Como éste, se presentan varias unidades del sistema y el que se hace más evidente es el Refugio de Vida Silvestre Río Chacuey, donde solo se define la coordenada donde comienza y da una vuelta más bien imaginaria para regresar al punto de partida.

Las áreas protegidas tienen como base esencial para garantizar su integridad, la definición de sus límites con parámetros de fácil identificación, con elementos físicos o visibles o técnicos precisos y que no cambien con el tiempo. El curso de un río, el firme de una loma o la divisoria topográfica de una cuenca sí son parámetros consistentes, porque no están llamados a desaparecer fácilmente con el tiempo, pero no así es así un camino, o el lindero de una propiedad o una finca identificada por el nombre de su propietario. Así están definidos los límites de un área protegida que tiene más de medio siglo de creada, como lo es el Parque Nacional José Del Carmen Ramírez.

Técnicamente es imposible establecer con claridad los nuevos límites que la ley ordena para el Parque Nacional José del Carmen Ramírez porque no se utilizan parámetros consistentes y permanentes (coordenadas geográficas y/o barreras naturales) para definir sus linderos y en cambio se utilizan parcelas, distritos catastrales y divisiones político-territoriales, así como nombres de personas y lugares que existieron a mediados del siglo pasado. Ni siquiera los mismos técnicos que definieron estos límites pudieron establecer su superficie. De eliminarse esta área protegida se dejarían sin protección 769 kilómetros de bosques de coníferas (pinares principalmente) y otros bosques latifoliados (árboles de hojas anchas); así como ocho de las cuencas hidrográficas más importantes de la República Dominicana (la tercera red hídrica más grande del país), las cuales sostienen dos grandes presas hidroeléctricas e innumerables canales de riego que le sirven de soporte al tercer granero agrícola dominicano (Valle de San Juan), a la producción agropecuaria de la Plena de Azua y a la producción de plátanos, caña de azúcar y otros cultivos de gran importancia en el Valle de Neiba.

Por otra parte, la Ley arrastra errores de delimitaciones que estaban contenidos en la Ley 64-00 y que se esperaba que fueran corregidos al elaborarse la Ley Sectorial de Áreas Protegidas, tal es el caso del Monumento Natural Salto del Limón, que cuando fue creado sus límites fueron definidos incorrectamente y este error se mantuvo en la Ley 202-04. En este Monumento Natural el objetivo central de protección es El Salto del Limón y la zona donde nace el río que surte de agua a la cascada, quedó fuera de protección, sin embargo, se incluyeron comunidades completas dentro del Monumento Natural, que no representan ninguna importancia para la protección del Salto.

## **8 – Áreas protegidas sin zonas de amortiguamiento**

Ante el aumento creciente de las presiones (políticas, sociales, económicas, empresariales...) sobre las áreas protegidas en todas partes del mundo, se ha creado una referencia universal para la zonificación de las áreas protegidas por parte de la Unión Mundial Para la Naturaleza (UICN). La creación de zonas de amortiguamiento para todas las áreas protegidas terrestres de las Categorías I y II. Para la Categorías III y IV son recomendables (el caso es menos exigente) y para la Categoría V no es necesaria al tratarse de un paisaje protegido, cuya finalidad es mantener su integridad y el funcionamiento de los procesos ecológicos esenciales.

En la Ley Sectorial de Áreas Protegidas no se dota de zona de amortiguamiento a ninguna de las áreas protegidas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La Ley 202-04 omitió legislar sobre la zonificación en las áreas protegidas, al igual que omitió indicar de forma explícita, los objetivos de conservación de las áreas que establece (de cada área). Ambos aspectos son fundamentales para definir un Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La zonificación regula el uso del suelo entorno a las áreas protegidas, y reduce los impactos en los bordes.

Los objetivos de conservación obligan a realizar estudios detallados de las áreas, antes de declararlas como protegidas. Si no sé por qué debo proteger un área, entonces, no tiene por qué ser parte de un Sistema. Si no sé por qué debo proteger un área, entonces no sabré en qué categoría de manejo colocarla y no podrá formar parte del Sistema.

La Zonificación y la definición de objetivos son aspectos FUNDAMENTALES en una Ley Sectorial de Áreas Protegidas.

En el caso del Parque Nacional Jaragua y el Parque Nacional del Este, la Ley 202-04 establece la existencia de Áreas Nacionales de Recreo dentro de los Parques Nacionales. El tener una Categoría de Manejo dentro de

otra está prohibido en la legislación de áreas protegidas de otros países y debió prohibirse también en la República Dominicana. Esto genera serios problemas de manejo.

### **9 – Cálculos equivocados**

En muchas áreas protegidas recogidas en la ley para que formen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se establece literalmente que tienen una superficie dada, pero cuando se constata en los mapas, se aprecia que la superficie es otra.

El Parque Nacional Lago Enriquillo según la Ley Sectorial de Áreas Protegidas tiene 412 kilómetros cuadrados, pero en la descripción de sus límites, apenas se puede cubrir una superficie que no supera los 350 kilómetros cuadrados.

En el caso del Parque Nacional Cabo Cabrón, la misma ley establece en el Art. 37 numeral 17, que el mismo tiene una superficie de 35.87 kilómetros cuadrados aproximadamente y, a continuación, en el párrafo siguiente establece que este Parque Nacional tiene una superficie de 26 kilómetros cuadrados.

En el numeral 17 del Art. 37 existen dos mandatos completamente contradictorios para establecer los límites definitivos del Parque Nacional Cabo Cabrón:

- a) En primer lugar este parque nacional tiene descritos unos linderos que cubren la zona costera desde Bahía Rincón, pasando por Cabo Cabrón, como es lógico, hasta llegar al puerto natural del Valle.
- b) En segundo lugar, este parque nacional tiene un mandato en el párrafo que contradice completamente este mandato y dice que sus límites no encierran ninguna parte costera por que todo el tiempo tienen que estar por encima de la cota topográfica de los 300 metros sobre el nivel medio del mar.

### **10 – Confusión en la descripción de las categorías**

Las Categorías de Manejo tienen unos objetivos, criterios de selección y mecanismos de administración definidos. Si un área cumple con determinados criterios, se coloca en la Categoría que le corresponde.

La Ley 202-04 contiene la definición de todas las categorías de manejo globales y existen varias áreas protegidas que no cumplen con los criterios dados en la ley para dicha categoría.

La Ley 202-04 ha violentado los criterios técnicos para la designación de Categorías de Manejo, estableciendo como Áreas Nacionales de Recreio porciones del territorio dominicano cuyos atributos corresponden a Parque Nacional.

### **11 – Áreas protegidas con los límites abiertos**

El Monumento Natural Diego de Ocampo y el Monumento Natural Lagunas Cabarete y Goleta, existen coordenadas que tienen ordenadas pero no tienen abscisas, y si las tienen, no coinciden; es decir se disparan una con respecto a la otra, dejando el área abiertas en estos puntos.

### **12 – Áreas protegidas eliminadas**

Las siguientes áreas formaban parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y fueron sacadas del sistema sin ninguna justificación.

- 3 Parques Nacionales: El Parque Nacional Juan Ulises García Bonnelly, el Parque Nacional Submarino Punta Cana y el Parque Nacional Mirador Norte (del Cinturón Verde).
- 2 Refugios de Vida Silvestre: Laguna Mallén y Río Higuamo.
- 6 Vías Panorámicas: Ríos Comate y Comatillo, Río Mao, Río Bao, Aceitillar – Cabo Rojo, Río Chavón y el Mirador del Valle de la Vega Real.
- 3 Corredores Ecológicos: Carretera Duarte, Carretera Tenares – Gaspar Hernández y Carretera El Seibo – Miches.
- 2 Áreas Nacionales de Recreio: Cayo Levantado y Boca Chica).
- 1 Reserva Ecológica Especial: El Cinturón Verde de la Provincia de Santo Domingo.

Con relación a las áreas eliminadas es importante destacar lo siguiente:

El Parque Nacional Juan Ulises García Bonnelly se elimina del sistema, dejando desprotegidas varias cuencas hidrográficas (Macacías, Vallejuelo I y Vallejuelo II e innumerables manantiales que descienden hacia el Valle de San Juan, muchos de los cuales son utilizados en canales de riego para la agricultura). De igual manera se quedan sin protección las montañas de Jayaco, Pascuala y la Guardarraya. En esta última existe una laguna de altiplano (1,400 metros sobre el nivel del mar) y unos paisajes extraordinariamente hermosos.

Los Refugios de Vida Silvestre de la Laguna Mallén y del Río Higuamo, ambos en San Pedro de Macorís, el primero es un recinto de aves acuáticas nativas y migratorias que se concentran en el extremo oriental de la laguna (la parte occidental ha sido muy perturbada por la invasión de asentamientos humanos en su periferia).

En el segundo se trata de uno de los manglares ribereños mejor desarrollados que existen en el país y un verdadero paraíso de aves migratorias ubicado en la confluencia de los ríos Maguá e Higuamo.

Las Vías Panorámicas de los ríos Comate, Comatillo, Bao, Mao y Chavón, en los cuales existen bosques de galería sumamente valiosos y que por su ubicación (algunos en zonas de alta montaña, otros en valles, llanuras o sabanas y otros en estuarios y desembocadura en el mar), constituyen espacios invaluable para la conservación de riquezas botánicas y faunísticas únicas y en muchos casos amenazadas, que le quedan al país, las cuales desempeñan funciones irremplazables, como las de brindar una serie de servicios ambientales indispensables para la vida humana (producción de agua, aire puro, recreación... y mantener el equilibrio ecológico en sus respectivos escenarios o demarcaciones territoriales).

La Vía Panorámica Aceitillar – Cabo Rojo conecta los parques nacionales Jaragua y Sierra de Bahoruco y que por lo tanto, establece un puente directo entre el mar y la montaña, entre el desierto y el bosque húmedo, entre bosques latifoliados (hojas anchas) y bosques de coníferas (pinares). Esta zona ha sido debidamente estudiada y arroja elementos y valores científicos que son fundamentales para la conservación de la biodiversidad mas rica y especializada que tiene el país.

### **B. Efectos negativos de los cambios introducidos por la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004**

Conforme a los estudios realizados por los expertos en la materia en la República Dominicana y presentados en diversos informes por organizaciones ecologistas y ambientalistas sin fines de lucro:

- a) Las áreas protegidas representan la esencia natural y las riquezas reales de la nación dominicana. Su eliminación o reducción equivaldría a cerrar las puertas del porvenir y destruir las vías potenciales más idóneas que le quedan a la República Dominicana para transitar por las sendas del progreso y el desarrollo sostenible. Las áreas protegidas tienen un valor económico que está superando a las demás variables en las naciones desarrolladas y en la mayoría de los países en desarrollo. La República Dominicana es un país que atesora una diversidad biológica sorprendente, pues en un reducido territorio contiene diferentes hábitats condicionados por las distintas variaciones climáticas y geográficas que se presentan en la isla de Santo Domingo. Debido a esta extraordinaria biodiversidad, el país necesita contar con suficientes áreas protegidas que permitan conservar una muestra de los diferentes ecosistemas presentes en el territorio nacional. Igualmente, dentro de las áreas protegidas se conservan restos arqueológicos invaluable que en la actualidad se mantienen en excelente estado de conservación, gracias a la protección que les proporciona el marco del sistema nacional de áreas protegidas. La necesidad de mantener un número suficiente de áreas protegidas sanas que sean representativas de todos los ecosistemas presentes en el país es básica. El sistema nacional de áreas protegidas creado por la Ley 64-00, sin ser el ideal, cumple con su función de refugio de la naturaleza y depósito de la riqueza cultural del país. Sin embargo, la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, propina un duro golpe a la naturaleza y la cultura del país, convirtiéndolos en irrecuperables importantes recursos naturales y culturales, además de poner en serio peligro la provisión de agua del país, que depende básicamente de la conservación de los bosques de la Cordillera Central y del mantenimiento de los acuíferos subterráneos, muchos de ellos situados dentro de las áreas protegidas.
- b) La República Dominicana contaba, antes de la aprobación de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas, con un reducido porcentaje de áreas protegidas, que en su superficie terrestre representaba aproximadamente el 16.43% de la extensión territorial del país. Quedaban a disposición de los inversores turísticos, o de cualquier otra índole, el 83.57% del territorio nacional. Además de su inapreciable valor ecológico y cultural, las áreas protegidas son el soporte fundamental de la industria turística dominicana. La superficie del territorio nacional ocupada por las áreas protegidas antes de la aprobación de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas era de 8,012 km<sup>2</sup>, que representaban un 16.43%, la nueva ley las reduce a 6,813 km<sup>2</sup>, quedando así protegido solamente un 13.97% del territorio nacional.
- c) La Ley sobre Áreas Protegidas No. 202-04 posee un enfoque comercial para la explotación de los recursos naturales, descuidando la función principal de las áreas protegidas que es la de proteger y mantener la diversidad biológica, los recursos naturales y los recursos culturales asociados, para el disfrute de las presentes y futuras generaciones. Las áreas protegidas son una selección de áreas donde se encuentran ecosistemas terrestres y marinos representativos de nuestro patrimonio natural, de su fauna y flora, única, rara, vulnerable, amenazada o en peligro de extinción así como de los recursos culturales. La ley

desarticula el sistema de áreas protegidas vigente, eliminando áreas legalmente establecidas, reduciendo límites, modificando las categorías de manejo sin que se conozcan los criterios y/ o estudios científicos que avalen estas modificaciones. Su implementación conllevará conflictos sociales con las comunidades, se modifican los usos de las diferentes categorías de manejo de manera sustancial, con el propósito de incluir la actividad turística o cualquier otra forma de explotación de los recursos naturales.

- d) La Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, del 30 de julio de 2004, tiene como objetivo, supuestamente, *“garantizar la conservación y preservación de muestras representativas de los diferentes ecosistemas y del patrimonio natural y cultural de la República Dominicana para asegurar la permanencia y optimización de los servicios ambientales y económicos que estos ecosistemas ofrecen o puedan ofrecer a la sociedad dominicana en la presente y futuras generaciones”*. Sin embargo, en ella, el tema de zonificación de las áreas protegidas está presentado de manera ambigua e incompleta y con poco o ningún soporte técnico; sus disposiciones obstaculizan el desarrollo de la industria forestal sostenible en el país; permite que por una simple resolución del Secretario de Medio Ambiente se decida la categoría de manejo de un área protegida, lo cual permitiría que un Parque Nacional pueda ser cambiado a Refugio de Vida Silvestre, sin pasar por el Congreso; se desvirtúa la esencia principal de las áreas; se afecta la solicitud que se ha sometido para designar Sitio de Patrimonio Mundial al Parque Nacional del Este; se permite la explotación turística de zonas claves para la ecología, lo cual, a su vez, ocasiona una larga lista de serios impactos ambientales, entre los cuales destacan que implicaría un cambio radical en el uso de la tierra, y la eliminación y destrucción de ambientes y seres vivos, implicaría también impactos ambientales y la destrucción de la infraestructura natural actual de estas regiones, con la consecuente afectación del entorno, ecosistemas, biodiversidad, explotación del escaso recurso agua, construcción de vías de acceso terrestre y marinas; provocaría asentamientos no planificados, arrabalización del área, pérdida del paisaje y por ende la calidad ambiental del sitio, y finalmente pérdida de su valor; se iniciarían numerosos procesos de deterioros anticipados, como el derrame de desechos sólidos, aguas residuales y residuos oleosos en las aguas y zonas costeras, afectando la composición ecológica natural, la deforestación y destrucción de la vegetación costera terrestre y la acuática cercana al litoral en las zonas de baño (con subsiguiente pérdida biodiversidad y función ecológica-ambiental de control de erosión), la introducción de especies exóticas de jardinería e importación de suelos de otras zonas (con subsiguiente modificaciones físicas, agravadas con la introducción de agua vía el regadío, fertilización y usos de plaguicidas y pesticidas, y modificación de la composición de flora y la fauna, causando desbalance y mortandad de especies naturales en las cercanías), alto tránsito de visitantes sobre las dunas de playas, disgregando y compactando la arena y cambiando el perfil de ésta, (lo cual promueve la erosión por el viento y el oleaje), se provocaría fuerte sedimentación que cubriría los ecosistemas marinos sumergidos (praderas marinas o ceibadales y arrecifes de coral), los cuales se enfermarían y morirían, y luego serán erosionados, perdiendo su funcionalidad ambiental, se produciría contaminación por vertimientos de aguas residuales, concentración anormal de nutrientes orgánicos e inorgánicos, destrucción de la vida marina por sobrepesca y uso, incorrecta modificación costera para alojar balnearios y playas de sol, muelles, atracaderos, y dragados, destrucción de ecosistemas sumergidos por anclaje de botes y alto tránsito marino; entre otras incontables consecuencias más.

Todo lo anterior evidencia una gran deficiencia técnica en la conceptualización de lo que es un sistema nacional de áreas protegidas de un país, comprometiendo, como se verá en la parte relacionada al derecho, 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. Y pone, además, en evidencia, 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.