



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0020/17

Referencia: Expediente núm. TC-01-2009-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Samuel Lemar Reinoso de la Cruz y Marcia Ángeles Suárez contra el artículo 167, ordinales 1^{ro} y 3^{ro} de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, núm. 64-00, del dieciocho (18) de agosto de dos mil (2000).

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

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz Filpo, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-01-2009-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Samuel Lemar Reinoso de la Cruz y Marcia Ángeles Suárez contra el artículo 167, ordinales 1^{ro} y 3^{ro} de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, núm. 64-00, del dieciocho (18) de agosto de dos mil (2000).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción del artículo de ley impugnado

La disposición legal atacada por los accionantes Samuel Lemar Reinoso de la Cruz y Marcia Ángeles Suárez, mediante su acción directa de inconstitucionalidad del dieciocho (18) de septiembre de dos mil nueve (2009), es el artículo 167, ordinales 1^{ro} y 3^{ro} de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, núm. 64-00, del dieciocho (18) de agosto de dos mil (2000), cuyo contenido es el siguiente:

Art. 167.- La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales queda facultada para disponer las siguientes medidas:

1) Multa desde medio (1/2) salario mínimo hasta tres mil (3,000) salarios mínimos vigentes, en la fecha en que se cometió la infracción, en función de la dimensión económica de la persona física o jurídica que causó el daño y de la magnitud de los daños causados;

3) Decomiso y/o incautación de los objetos, instrumentos, artefactos, vehículos, materias primas, productos o artículos, terminados o no, empleados para provocar el daño;

2. Pretensiones de los accionantes

2.1. Breve descripción del caso

Los accionantes Samuel Lemar Reinoso de la Cruz y Marcia Ángeles Suárez, miembros de la Oficina Nacional de la Defensa Pública, alegan que el artículo 167, ordinales 1^{ro} y 3^{ro} de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, núm. 64-00, del dieciocho (18) de agosto de dos mil (2000), presuntamente viola el derecho al debido proceso, el principio de la presunción de inocencia y otorgan facultad sancionadora a la Administración Pública, ya que dicho texto legal le otorga al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la potestad de imponer multas, así como incautar y decomisar bienes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes aducen en su acción directa de inconstitucionalidad que el artículo 167, numerales 1 y 3 de la Ley núm. 64-00, que crea el hoy Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, viola la letra y espíritu de los artículos 3, 8.2.J, 10, 46 y 67 de la Constitución de la República (2002); el artículo 8.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos; el artículo 14.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; que rezan de la manera siguiente:

Constitución dominicana (2002)

Art. 3.- ...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.

Art. 8.- 2.- La seguridad individual. En consecuencia: ...j) Nadie podrá ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado, ni sin observancia de los procedimientos que establezca la ley para asegurar un juicio imparcial y el ejercicio del derecho de defensa. Las audiencias serán públicas, con las excepciones que establezca la ley, en los casos en que la publicidad resulte perjudicial al orden público o a las buenas costumbres.

Art. 10.- La enumeración contenida en los Artículos 8 y 9 no es limitativa, y por consiguiente, no excluye otros derechos y deberes de igual naturaleza.

Art. 46.- Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

Convención Americana de los Derechos Humanos

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

3. Pruebas documentales

En el presente expediente no se depositaron pruebas documentales.

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes pretenden la anulación por inconstitucional del artículo 167, numerales 1 y 3 de la Ley núm. 64-00, bajo los siguientes alegatos:

a) Al otorgarle la facultad de actuar de esta forma se le está permitiendo a esta institución sancionar a un ciudadano sin que exista una sentencia emanada de autoridad judicial competente que lo haya ordenado, violentándose con esto el derecho a un juicio previo; tal y como prescriben las disposiciones del precitado artículo 8.2 J, de nuestra Constitución... el principio de presunción de inocencia, el derecho de defensa, el principio de exclusividad de la jurisdicción penal y el contradictorio, y como consecuencia, todas las garantías del debido proceso de ley, exigidos por los citados Tratados Internacionales de los cuales somos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

signatario, pues, ha sido debidamente ratificados por el Estado Dominicano. Bajo las disposiciones de la ley 64-00 es a la Secretaría de Medio Ambiente, -resaltar que se trata de la parte persecutoria en el proceso- a quien facultan imponer multas, previo al juicio y sin que se le permita a la parte defenderse de esas imputaciones, violando así el espíritu de las reglas del debido proceso de ley.

b) El legislador no solo los faculta para imponer la multa sin ningún criterio y de manera no reglada, sino que le da también la facultad de producir el decomiso y/o incautación de objetos. Esto a su vez contradice el art. 8 numeral 13 de la Constitución...entendiéndose que nuestra Norma de normas (sic) para ello exige también estricta observancia del debido proceso, por lo que evidentemente esta disposición de orden legal, riñe con la Constitución y produce graves agravios al libre goce derechos fundamentales de los ciudadanos dominicanos.

c) ...de la conformidad con el art. 57 de la misma norma es de la competencia exclusiva y universal de la jurisdicciones penales el conocimiento y fallo de todas las acciones y omisiones punibles prevista en el Código Penal y en la legislación penal especial; que habiendo sido la ley 64-00 promulgada en fecha 18 de agosto del año dos mil (2000), es evidente que esas disposiciones han quedado derogadas por el Código Procesal Penal, por ser una ley posterior; sin embargo, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales han seguido aplicando las disposiciones de los párrafos 1ro y 3ro del art. 167 de la ley 64-00...

d) Siendo la multa una sanción de carácter penal, sólo puede ser impuesta por quienes la Constitución y las leyes adjetivas le han dado esa competencia, y esos órganos son los tribunales penales, sobre lo cual su competencia es exclusiva, universal e indelegable.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del procurador general de la República

Mediante escrito del once (11) de septiembre de dos mil doce (2012), el procurador general de la República presentó su opinión sobre el caso, señalando, en síntesis, lo siguiente:

De manera que en un Estado Social y Democrático de derecho como el consagrado por la Constitución dominicana, que se obliga a respetar los derechos fundamentales y sus garantías a través de la tutela judicial efectiva y mediante la aplicación de las garantías mínimas que conforman el debido proceso, sobremanera cuando se ha establecido constitucionalmente que los instrumentos internacionales sobre derechos humanos debidamente incorporados a nuestro ordenamiento tienen jerarquía constitucional y forman parte del bloque de constitucionalidad, no es posible admitir que una autoridad administrativa, sin menoscabo de su facultad para aplicar sanciones administrativas, respetando, claro está, el debido proceso, pueda imponer sanciones penales como las de multa, por ser privativas de los órganos jurisdiccionales, conforme a la legislación interna en el marco de los principios contenidos en el bloque de constitucionalidad.

Y concluye del modo siguiente: “Único: Que procede declarar no conforme con la Constitución los incisos 1 y 3 del art. 167 de la ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana, No. 64-00, del 18 de agosto del año 2000”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1 de la actual Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

7. Legitimación activa o calidad de los accionantes

Al tratarse de un asunto pendiente de fallo desde el año 2009, la procedencia o admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad está sujeta a las condiciones exigidas por la Constitución dominicana del 2002, que en su artículo 67 numeral 1, admitía estas acciones formuladas por aquellos que probasen su condición de parte interesada.

En ese orden de ideas, los accionantes como defensores públicos, resultan denunciadores de la presunta inconstitucionalidad de una norma o un acto jurídico, por lo que ostentaban la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al estar revestidos de la condición de “parte interesada” bajo los términos del artículo 67 de la Constitución del 2002. Ese criterio se corresponde con el precedente constitucional que en ese sentido y en un caso análogo estableció el tribunal en su Sentencia TC/0013/12, del trece (13) de junio de dos mil doce (2012), que dispone:

Tanto en lo que concierne a la calidad como en lo relativo a la naturaleza del acto, resulta conforme a la Constitución admitir que cualquier parte que hubiere incoado su acción de inconstitucionalidad bajo las disposiciones del Art. 67.1 de la Constitución del 2002, tenía calidad para



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionar en inconstitucionalidad por vía directa. Igualmente, la vigente carta sustantiva en lo relativo a la naturaleza del acto dispone “las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas...”

8. Procedimiento aplicable en la presente acción directa de inconstitucionalidad

a) La Constitución de mil novecientos sesenta y seis (1966), modificada en mil novecientos noventa y cuatro (1994) y en el dos mil dos (2002), fue reformada en un proceso que culminó con la proclamación de la Carta Sustantiva del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), siendo modificada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015), por lo que esta última norma constitucional es la aplicable al caso por efecto del “principio de la aplicación inmediata de la Constitución”, subsistiendo los mismos derechos fundamentales y normas que invocan los accionantes, a saber:

- El debido proceso que en la Constitución del 2002, estaba consagrado en el artículo 8, numeral 2, letra J; en la Constitución vigente se encuentra en el artículo 69.

b) Al verificarse que la nueva norma constitucional no afecta el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad formulada por los accionantes al tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto, el espíritu de las disposiciones constitucionales invocadas en su acción directa, procede aplicar el texto del artículo 69, numeral 10 de la Constitución vigente, a fin de establecer si la norma atacada (artículo 167, numerales 1 y 3 de la Ley núm. 64-00) resulta inconstitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados

9.1. En cuanto a la presunta violación al derecho al debido proceso administrativo (artículo 69 de la Constitución de la República)

a) La parte accionante reclama mediante su acción directa de inconstitucionalidad la nulidad por inconstitucional del artículo 167, ordinales 1^{ro} y 3^{ro} de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, núm. 64-00, por presuntamente vulnerar el derecho al debido proceso administrativo y al excederse con lo concerniente a la facultad sancionadora de la Administración Pública, violentando el artículo 69, numeral 10 de nuestra Ley Fundamental. Los recurrentes alegan textualmente que

al otorgarle la facultad de actuar de esta forma se le está permitiendo a esta institución sancionar a un ciudadano sin que exista una sentencia emanada de autoridad judicial competente que lo haya ordenado, violentándose con esto el derecho a un juicio previo... y “El legislador no solo los faculta para imponer la multa sin ningún criterio y de manera no reglada, sino que le da también la facultad de producir el decomiso y/o incautación de objetos...”.

b) Nuestra Carta Magna reconoce, en su artículo 40.17, la potestad sancionadora de la Administración Pública, al disponer: “En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad”. De ese modo queda establecido que entre las potestades que por ley, puede tener la Administración está la de sancionar determinadas violaciones a las leyes, por lo que se infiere que el legislador dispone una reserva de ley para establecer una variedad de sanciones administrativas, entre las que pueden figurar multas administrativas y como es el caso del texto legal objeto de esta acción, con la única limitación de no imponer sanciones administrativas que supongan una pena privativa de libertad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Este tribunal ha reconocido en su jurisprudencia constitucional la constitucionalidad de la potestad sancionadora de los órganos de la Administración Pública. En efecto, en su Sentencia TC/0169/14, se expresó:

En tal virtud, el régimen sancionatorio contenido en el Reglamento 71- 03, y atacado en la presente acción directa en inconstitucionalidad, pasa también a formar parte de la potestad sancionadora de la administración tributaria, a raíz de la comisión de las infracciones de tal naturaleza y cuyo régimen jurídico está contenido en el Código Tributario.

d) En ese mismo orden y tratándose específicamente de medio ambiente, la Constitución establece:

Artículo 67.- Protección del medio ambiente. Constituyen deberes del Estado prevenir la contaminación, proteger y mantener el medio ambiente en provecho de las presentes y futuras generaciones. En consecuencia:... 5) Los poderes públicos prevendrán y controlarán los factores de deterioro ambiental, impondrán las sanciones legales, la responsabilidad objetiva por daños causados al medio ambiente y a los recursos naturales y exigirán su reparación. Asimismo, cooperarán con otras naciones en la protección de los ecosistemas a lo largo de la frontera marítima y terrestre.

En virtud de lo anterior, constitucionalmente el Ministerio de Medio Ambiente tiene poder sancionador que le permite cumplir con el mandato constitucional de preservar y exigir reparar los daños al medio ambiente.

e) Por otro lado y en lo relativo al debido proceso, se advierte que los accionantes se enfocan tan solo en una parte del artículo 167 de la citada ley núm. 64-00, obviando el procedimiento que se llevará a cabo al momento de aplicar las sanciones que constan en los ordinales atacados (1^{ro} y 3^{ro}). El párrafo II de dicho



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo señala: “Las medidas a que se refiere el presente artículo, se adoptarán y aplicarán conforme al proceso administrativo correspondiente mediante resolución motivada y hecha por escrito, la cual deberá ser notificada mediante acto de alguacil y podrá ser recurrida conforme al procedimiento administrativo”. Se observa en el texto transcrito que el legislador no se limitó a establecer la sanción administrativa, sino que dispuso el proceso a seguir cuando se pretende dilucidar lo atinente a la presunta violación y a la imposición de sanciones, con todas sus características, como la que será decidida “mediante resolución motivada y hecha por escrito”, y que lo decidido “podrá ser recurrido conforme al procedimiento administrativo”. Además, las garantías mínimas establecidas en el artículo 69 de la Constitución de la República se aplican a todo el proceso sancionatorio administrativo y no se advierte en los textos impugnados que éstos establezcan alguna prohibición a su aplicación en estos casos.

f) El Tribunal Constitucional ha fijado el siguiente criterio

Las garantías mínimas que, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución dominicana, conforman el debido proceso, sirven para definir el tipo de proceso respecto del cual debe exigirse su aplicación. Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de las personas. (Sentencia TC/0201/13)

g) De conformidad con lo antes señalado procede rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 167, ordinales 1^o y 3^o de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, núm. 64-00, del dieciocho (18) de agosto de dos mil (2000), por estar conforme al texto constitucional vigente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Jottin Cury David y Víctor Gómez Bergés, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad del dieciocho (18) de septiembre de dos mil nueve (2009), incoada por Samuel Lemar Reinoso de la Cruz y Marcia Ángeles Suárez contra el artículo 167, ordinales 1^{ro} y 3^{ro} de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, núm. 64-00, del dieciocho (18) de agosto de dos mil (2000), por haber sido interpuesta de conformidad con la ley.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Samuel Lemar Reinoso de la Cruz y Marcia Ángeles Suárez y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme a la Constitución, el artículo 167, ordinales 1^{ro} y 3^{ro} de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, núm. 64-00, del dieciocho (18) de agosto de dos mil (2000), por no resultar violatorio a los principios constitucionales alegados.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a las partes accionantes Samuel Lemar Reinoso de la Cruz y Marcia Ángeles Suárez y a la Procuraduría General de la República.

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

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

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

Julio José Rojas Báez
Secretario