



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1510/25

Referencia: Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas,

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de diciembre del año dos mil veinticinco (2025).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Domingo Gil y Amaury A. Reyes Torres, en

¹En la instancia contentiva de la acción directa en inconstitucionalidad, la parte accionante establece que el número de la resolución del veintiséis (26) de marzo de dos mil doce (2012), emitida por el Ministerio de Turismo es la 06/2012, sin embargo, el Tribunal advierte al observar la primera página de la resolución que el número correcto es 06/2011 (DPP).

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las disposiciones normativas atacadas

La presente acción directa de inconstitucionalidad tiene como finalidad atacar las siguientes disposiciones legales:

1. Artículo 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que crea varios parques nacionales, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre, Área Nacional de Recreo Boca de Nigua y el Monumento Nacional Salto de Jimenoa; establece una zona de amortiguamiento o de uso sostenible de trescientos (300) metros alrededor de todas las unidades de conservación que ostentan categorías genéricas de la Unión Mundial para la Naturaleza; dispone la realización de un inventario nacional de varios humedales y crea una franja de protección de doscientos cincuenta (250) metros alrededor del vaso de todas las presas del país.

Artículo 31. Se crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero que cubre el sistema de humedales, dunas y manglares comprendido entre el caño

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Prieto, en el extremo oriental y el caño Cuba Libre en el extremo nor-occidental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve de asiento a una rica y variada avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce Trachemys stejnegeri vicina, sumamente amenazada y varias de tortugas marinas, particularmente del Carey y Tinglar.

Párrafo: Los límites de esta área protegida están definidos por las siguientes coordenadas:

Se establece como punto de partida la costa en Punta El Subidero en las coordenadas 433640 mE, 2133406 mN; se sigue la costa hacia el Oeste hasta el arroyo que baja de El Borro en las 429509 mE, 2132304 mN; se pasa en línea recta hacia la cota 20 msnm en las coordenadas 429494 mE, 2132401 mN; se sigue la cota al pie de las lomas del Burro, El Cuco, Jackson y la Majagua; protegiendo los caños Prieto y La Bestia, y los humedales de la Zona de Jackson; hasta llegar a las coordenadas 424955 mE, 2130633 mN; se pasa en línea recta hasta la carretera desde La Majagua hacia el aeropuerto en las coordenadas 424952 mE, 2129699 mN; se sigue la carretera hacia el Oeste hasta las coordenadas 423965 mE, 2129691 mN; se pasa en línea recta por el perímetro Este de las edificaciones del aeropuerto, hasta las coordenadas 423347 mE, 2130924 mN; se pasa en línea recta sobre el camino que delimita Sureste de la pista de aterrizaje, hasta las coordenadas 423990 mE, 2131322 mN; se sigue la carretera hacia Nagua en dirección Oeste hasta las coordenadas 423833 mE, 2131381 mN; se sigue en línea recta el canal que delimita el Norte de la pista de

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aterrizaje, hasta las coordenadas 421237 mE, 2130052 mN; se pasa en línea recta hacia el camino que delimita el Suroeste de la pista de aterrizaje, en las coordenadas 421317 mE, 2129886 mN; se sigue este camino hasta las coordenadas 422692 mE, 2130567 mN; se pasa en línea recta al Oeste las edificaciones del aeropuerto hasta la acequia en las coordenadas 422982 mE, 2129982 mN; se sigue la acequia hacia el Noreste hasta las coordenadas 423282 mE, 2130137 coordenadas 423675 mE, 2129383 mN; se sigue la Carretera Nagua-Sánchez hacia el Oeste, a una distancia de 250 al Norte, coincidiendo con los límites de la Vía Panorámica Carretera Nagua-Sánchez y Nagua-Cabrera, hasta las coordenadas 417849 mE, 2134210 mN; se pasa en línea recta hacia la costa en las coordenadas 417931 mE, 2134337 mN; se sigue la costa hacia el Noroeste hasta la margen izquierda del Río Nagua en las coordenadas 411662 mE, 2141806 mN; se pasa en línea recta 5 kilómetros mar adentro hasta las coordenadas 415904 mE, 2145731 mN; se mantiene la franja de 5 kilómetros hacia el Sureste, protegiendo los arrecifes de coral, hasta las coordenadas 434054 mE, 2138390 mN; se pasa en línea recta hacia el punto de partida en las coordenadas 433640 mE, 2133406 mN.

Párrafo II: Estos límites encierran una superficie de 151.5 kilómetros cuadrados. La base topográfica fue tomada de las Hojas Topográficas 1:50,000 del Instituto Geográfico Universitario y el Dato Horizontal es North American Datum of 1927 (NAD27).

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), a través del cual:

Artículo 1. Se declara vía panorámica la Autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico con los límites y superficies que se describen a continuación: Se establece el punto de partida entre la intersección de la Marginal de la Autopista de las Américas con la autovía de Samaná en la coordenada UTM 423420Me-2041254mN, hasta llegar a la intersección de ésta con el Boulevard del Atlántico, continuando por éste hasta tocar el poblado de la Otra Banda en la coordenada UTM 45470411E-2133218; se prosigue por esta carretera pasando por los poblados Arroyo Chico Abajo, Juana Vicenta, Majagualito y Los Algarrobos, hasta tocar cruce El Limón en la carretera Nagua-Samaná, en las coordenadas UTM 462747Me-2124430Mn, continuando por esta última hacia el Oeste hasta la intersección de la Autopista Boulevard del Atlántico.

Párrafo I: Se mantiene una separación de doscientos cincuenta (250ms) a ambos lados de este sistema de carretera antes descrito.

Párrafo II: Este sistema de carretera tiene una longitud de doscientos nueve puntos dieciocho kilómetros (209.28kms) y su polígono encierra una superficie de ciento cuatro puntos diecinueve kilómetros cuadrados (104.19km²).

Artículo 2. Envíese al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales para los fines procedentes.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. El artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP), emitida el veintiséis (26) de marzo de dos mil doce (2012) por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de construcción para la parte norte de la península de Samaná, mediante el cual se establece que:

Artículo 6. DEL ESPACIO PÚBLICO.

10. Protección del Paisaje: De manera general, las construcciones deberán ser edificadas sin comprometer la integridad del paisaje característico de la zona y se deberá velar por ambientes edificados de manera armónica, principalmente en las zonas de acceso al destino turístico. En el caso específico del Boulevard Turístico del Atlántico (BTA) en el tramo comprendido desde El Catey hasta Cosón, este Ministerio ordena respetar el Decreto 654-11 que lo declara como vía panorámica, no puede construirse en 250 metros lineales a ambos márgenes de la vía.

2. Pretensiones de la parte accionante

Mediante la instancia introductoria depositada ante la Secretaría General de este tribunal constitucional el siete (7) de diciembre de dos mil veintidós (2022), la parte accionante las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. solicitan declarar no conforme con la Constitución el artículo 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), antes descrito, el cual «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP), emitida el veintiséis (26) de marzo de dos mil doce (2012) por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de construcción para la parte norte de la península de Samaná.

De manera general, la parte accionante resume las razones por las cuales justifican la inconstitucionalidad de las disposiciones atacadas, en las páginas tres (3) y cuatro (4) de su instancia; veamos:

(...) A juicio de los accionantes, la declaratoria de áreas protegidas dispuesta por los decretos impugnados y la consecuente resolución emitida por el Ministerio de Turismo afectan de manera irrazonable el desarrollo de la provincia de Samaná y obstaculiza el acceso de sus habitantes a servicios básicos esenciales derivados del derecho a una vivienda digna (art. 59 de la Constitución). Otro punto a destacar es que, la emisión de los decretos impugnados por parte del Poder Ejecutivo viola la potestad constitucional expresa que recae sobre el Congreso Nacional para regular (...) toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución, así como los principios de reglamentación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales, los cuales establecen que, solo por ley, en los casos permitidos en la Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad (art. 74.2 de la Constitución).

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Al haberse atribuido la potestad constitucional de legislar en materia de gestión del medio ambiente, el Poder Ejecutivo está afectando los intereses de toda una nación. Pues, no olvidemos que el Congreso Nacional es el poder público constitucionalmente establecido para legislar y fiscalizar en representación del pueblo dominicano, así como para regular el ejercicio de los derechos fundamentales, como lo es el derecho fundamental a un medio ambiente sano, el cual abarca la declaración y gestión de las áreas protegidas. Este argumento será justificado y contrastado con otras disposiciones legales que rigen la materia (Ley núm. 64-00, sobre Medio Ambiente y la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas), en las cuales se hace alusión a que la declaratoria de áreas protegidas debe ser realizada mediante una ley. Por último, las empresas accionantes, al igual que otros ciudadanos o empresas morales, poseen terrenos dentro de las propiedades afectadas por la declaratoria de áreas protegidas dispuestas mediante los decretos impugnados y la resolución emitida por el Ministerio de Turismo, razón por la cual estiman que dichas normas vulneran su derecho de propiedad (art. 51 de la Constitución) y el de los propietarios de los terrenos declarados como áreas protegidas por el Ejecutivo mediante los aludidos decretos núms. 571-09 y 654-11.

Por tales razones, la parte accionante solicita a este tribunal fallar de la manera siguiente:

Primero: Declarar buena y válida en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad, por haber sido realizada de

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conformidad con las normas y principios procesales que rigen esta materia.

Segundo: Declarar la inconstitucionalidad del art. 31 del Decreto núm. 571-09, del Decreto núm. 654-11, así como del art. 6.10 de la Resolución núm. 006/2012 emitida por el Ministerio de Turismo.

3. Infracciones constitucionales alegadas

La parte accionante sostiene que el artículo 31 del Decreto núm. 571-09, el Decreto núm. 654-11 y el artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP) contrarían el mandato expreso constitucional, en lo que respecta a los artículos 16, 39, 40 numeral 15), 51, 59, 66, 74 numeral 2), 93 numeral 1) y 138 de la Constitución², cuya transcripción literal es la siguiente:

Artículo 16. Áreas protegidas. La vida silvestre, las unidades de conservación que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los ecosistemas y especies que contiene, constituyen bienes patrimoniales de la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Los límites de las áreas protegidas sólo pueden ser reducidos por ley con la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional.

Artículo 39. Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las

² Ver parte *in fine* de la página 2 y primera parte de la página 3 de la instancia contentiva de la acción directa en inconstitucionalidad.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes.*
- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias.*
- 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión.*
- 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género.*

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: [...]

15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 51. Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.

1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada.

3) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica.

4) No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas.

5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales.

6) La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.

Artículo 59. Derecho a la vivienda. Toda persona tiene derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales. El Estado debe fijar las

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social. El acceso legal a la propiedad inmobiliaria titulada es una prioridad fundamental de las políticas públicas de promoción de vivienda.

Artículo 66. Derechos colectivos y difusos. El Estado reconoce los derechos e intereses colectivos y difusos, los cuales se ejercen en las condiciones y limitaciones establecidas en la ley. En consecuencia, protege:

- 1) La conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y la flora.*
- 2) La protección del medio ambiente.*
- 3) La preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico.*

Artículo 74. Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: [...]

- 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.*

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

1) Atribuciones generales en materia legislativa:

a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión.

b) Conocer de las observaciones que el Poder Ejecutivo haga a las leyes.

c) Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y al patrimonio histórico, cultural y artístico.

d) Crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en esta Constitución y previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación.

e) Autorizar al presidente de la República a declarar los estados de excepción a que se refiere esta Constitución.

f) En caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar que existe un estado de defensa nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

individuales, con excepción de los derechos establecidos en el artículo 263. Si no estuviera reunido el Congreso, el presidente de la República podrá dictar la misma disposición, lo que conllevará una convocatoria inmediata del mismo para ser informado de los acontecimientos y de las disposiciones tomadas.

g) Establecer las normas relativas a la migración y el régimen de extranjería.

h) Aumentar o reducir el número de las cortes de apelación y crear o suprimir tribunales y disponer todo lo relativo a su organización y competencia, previa consulta a la Suprema Corte de Justicia.

i) Votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.

j) Legislar cuanto concierne a la deuda pública y aprobar o desaprobado los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

k) Aprobar o desaprobado los contratos que le someta el presidente de la República, de conformidad con lo que dispone el artículo 128, numeral 2), literal d), así como las enmiendas o modificaciones posteriores que alteren las condiciones originalmente establecidas en dichos contratos al momento de su sanción legislativa.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- l) Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que suscriba el Poder Ejecutivo.*
- m) Declarar por ley la necesidad de la Reforma Constitucional.*
- n) Conceder honores a ciudadanas y ciudadanos distinguidos que hayan prestado reconocidos servicios a la patria o a la humanidad.*
- ñ) Conceder autorización al presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días.*
- o) Decidir el traslado de la sede de las cámaras legislativas por causa de fuerza mayor o por otras circunstancias debidamente motivadas.*
- p) Conceder amnistía por causas políticas.*
- q) Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución.*
- r) Pronunciarse a través de resoluciones acerca de los problemas o las situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la República.*

Artículo 138. Principios de la Administración pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía,

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:

1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas.

2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante³

La parte accionante, sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. divide las motivaciones que sirven de fundamento a su acción directa de inconstitucionalidad, en dos grandes partes: (I) sobre la admisibilidad de la acción y (II) sobre el fondo de la acción. A su vez, esta última parte, la divide en otros dos segmentos relativos a las supuestas: (i) violaciones de forma y (ii) violaciones de fondo; en las que incurren los textos atacados. Los principales argumentos de cada apartado son los siguientes:

³ El Tribunal solamente se referirá a los pies de página de la acción directa en inconstitucionalidad de la parte accionante que entienda necesarias transcribir.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Argumentos de los accionantes sobre la admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad

(...) el Tribunal Constitucional ha fijado su criterio jurisprudencial a partir de la Sentencia TC/0051/12, en la cual estableció que, (...) el control concentrado está reservado únicamente para la impugnación de aquellos actos señalados en los arts. 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas) de carácter normativo y alcance general. Al respecto, los accionantes mencionan que dicho criterio ha sido reiterado en múltiples sentencias de este colegiado.

Los decretos impugnados son actos normativos de alcance general, en la medida en que afectan a todos los dominicanos (...) declaran nuevas áreas protegidas distintas a las previstas por el Legislativo mediante la Ley núm. 64-00, Sobre Medioambiente y Recursos Naturales; y la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas. (...) lo que afecta de manera directa los derechos colectivos y difusos prescritos en el art. 66 de la Constitución, concernientes a la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y la flora; así como la protección del medio ambiente. Por tanto, al afectar este tipo de derechos, resulta innegable el alcance general la normativa impugnada.

La parte accionante prosigue afirmando que, si bien esta jurisdicción constitucional ha declarado inadmisibles acciones directas en inconstitucionalidad contra decretos y resoluciones, sobre la base que son

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actos normativos de efectos particulares; en muchas otras ocasiones, cuando la normativa impugnada afecta intereses colectivos y difusos, como lo es el derecho a un medio ambiente sano, ha decidido admitir las mismas y conocer de las pretensiones de los accionantes sin siquiera desarrollar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. (...). A los fines de reforzar su argumento, sugiere al Tribunal verificar las sentencias TC/0157/17 y TC/0905/18.

Continuando con este punto, indica que, si esta sede considerase que los decretos y la resolución atacados tienen efectos particulares, entonces, debe aplicarse el criterio de la Sentencia TC/0041/13, «en la cual se dispuso que, serán admitidas las acciones directas de inconstitucionalidad contra aquellos actos administrativos de alcance particular que son producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y carezcan de una ley que los norme».

Consideran que las normas atacadas fueron emitidas en violación

a los arts. 74.2 y 93. 1, literal q) de la Constitución de 2015, los cuales establecen que, solo por ley podrán regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales; y, que, constituye una atribución expresa del Congreso Nacional legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución.

Consideran que este alegato de violación aplica incluso al Decreto núm. 571-09 -aun cuando haya sido emitido antes de la proclamación de la Constitución del 2010- en virtud de la Sentencia TC/0224/17, pues en base al criterio de esta

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisión «las disposiciones constitucionales actualmente vigentes deben serle aplicables».

B. Argumentos de los accionantes sobre el fondo de la acción directa en inconstitucionalidad

Argumentos de los accionantes sobre las supuestas violaciones de forma en que incurren las disposiciones legales objeto de la acción directa en inconstitucionalidad

La parte accionante considera que las normas legales atacadas adolecen de vicios de forma y que en esa medida incurren en la violación al,

artículo III de la Convención de Washington de 1940; arts. 16, 93.1 q) y, art. 74.2 de la actual Constitución dominicana de 2015, ya que con la creación de estas normas el Poder Ejecutivo se ha atribuido una potestad constitucional que expresamente recae sobre el Poder Legislativo, al declarar nuevas áreas protegidas distintas a las previstas en la Ley núm. 64-00, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como en la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas.

Para la parte accionante, la facultad de declarar nuevas áreas protegidas, distintas a las previstas por el legislador en la Ley núm. 64-00, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, y en la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, es exclusiva del Congreso Nacional, según las disposiciones del «art. 93.1 q) de la Constitución, el cual le otorga facultad constitucional expresa

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al Congreso Nacional para regular (...) toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución...»⁴.

Continúa refiriendo que el Poder Ejecutivo hace una errónea interpretación del artículo 34 de la Ley núm. 64-00, pues dicho artículo «no le confiere ninguna potestad al Ejecutivo para seguir ampliando o modificando el Sistema Nacional de Áreas Protegidas que, hasta ese momento, se había conformado y plasmado en esa pieza legislativa»; y que por el contrario, dicho artículo 34 «expresamente dispone la prohibición de modificar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas ahí conformado (aumentarlo o reducirlo), hasta tanto se presentase un proyecto de ley sectorial sobre la materia».

En su opinión, la razón de ser de esta prohibición es debido a la ineficacia de los decretos, los cuales algunas veces declaraban nuevas áreas protegidas y otras veces las reducían «cuando esta acción favoreciese los intereses particulares del jefe de estado de turno». Plantea que:

durante la vigencia de la Constitución de 1994 y de la Constitución de 2002, el Poder Ejecutivo manifestó un comportamiento incongruente e ilegal en lo que respecta a la modificación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas prescrito en las leyes nos. 64-00 y 202-04, provocando una violación al principio de legalidad consagrado en ese

⁴ La parte accionante indica que la disposición contenida en el artículo 93.1 q) de la Constitución estaba establecida tanto, en el artículo 37 de la Constitución del año 1994 [sobre la cual señalan que estaba vigente al momento de la promulgación de la Ley núm. 64-00], como en la Constitución del año 2002, en su artículo 37.23 [que de acuerdo con estos estaba vigente al momento de la promulgación de la Ley núm. 202-04].

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entonces en los arts. 8.5 de la Constitución de 1994; así como en el art. 8.2.5 de la Constitución de 2002.

Considera que lo anterior, es la razón de ser del artículo 16 de la Constitución, a la vez que señala que:

a pesar de que la Constitución se refiere únicamente a la reducción de los límites de las áreas protegidas, debería entenderse por analogía y para evitar discriminaciones que, dicha disposición constitucional también se refiere a la modificación general del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las cuales son declaradas en ese artículo constitucional como bienes patrimoniales de la Nación, siendo inalienables, inembargables e imprescriptibles.

A su juicio, esto se fundamenta,

en el artículo III de la Convención de Washington de 1940 (tratado internacional asumido por el Estado dominicano el 5 de enero de 1942), en el cual se estipula lo siguiente: (...) los gobiernos contratantes convienen en que los límites de los parques nacionales no serán alterados, ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente; las riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales.

Precisa que dicho texto el mismo establece igualmente la exclusividad del Congreso para modificar los límites de las áreas protegidas y tiene rango constitucional.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En conclusión, para los accionantes, el artículo 31 del Decreto núm. 571-09, el cual crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, y el Decreto núm. 654-11, que declara como vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná Boulevard del Atlántico, mediante los cuales «el Poder Ejecutivo declara una nueva área protegida distinta a las establecidas en la Ley núm. 64-00, así como en la Ley núm. 202-04, Sectorial sobre Áreas Protegidas», son inconstitucionales porque el Poder Ejecutivo se atribuye una «facultad constitucional que recae sobre el Poder Legislativo de modificar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas».

a. Argumentos de los accionantes sobre las supuestas violaciones de fondo en que incurren las disposiciones legales objeto de la acción directa en inconstitucionalidad

La parte accionante considera que las normas atacadas incurren en violaciones de fondo, pues contradicen «los siguientes artículos de la Constitución de 2015, a saber: principio o derecho de igualdad (art. 39), principio de razonabilidad (art. 40.15), derecho de propiedad (art. 51), principio de irretroactividad de la ley y seguridad jurídica».

En cuanto al alegato de la transgresión al principio y al derecho de igualdad (artículo 39 de la Constitución), refiere que:

distintos particulares [que han sido] beneficiados con un decreto presidencial o permiso ambiental han podido disponer de su derecho de propiedad privada sin tener que enfrentarse a las limitaciones que disponen las distintas leyes núms. 64-00, 202-04 y los distintos decretos

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presidenciales emitidos al respecto, en lo concerniente a la declaratoria de áreas protegidas, lo cual ha creado una situación de trato desigual.

Opinan que las normas atacadas afectan,

múltiples comunidades samanenses y a los propietarios de terrenos que se encuentran ubicados dentro de los 250 metros lineales de ambos lados del Bulevar Turístico del Atlántico, ya que con las disposiciones impugnadas en inconstitucionalidad se declara una gran parte del terreno samanense como área protegida afectando de esta manera no solo a los propietarios de los terrenos privados que se encuentran dentro de estas áreas, sino a los lugareños que habitan esos lugares, a los cuales, debido a la falta de desarrollo de esa zona y con la declaratoria de área protegida dispuesta en la normativa impugnada, se les dificulta el acceso a servicios básicos esenciales que les permitan vivir una vida digna.

Para fines de probar la violación al principio y al derecho de igualdad, los accionantes llevan a cabo el *test* de igualdad e indican que abordaran «la violación al principio constitucional de igualdad, desde dos puntos de vista». El primero, desde «el punto de vista de los ciudadanos que residen en esas zonas protegidas o las zonas de amortiguamiento», en las provincias Samaná y Sánchez Ramírez. En segundo lugar, «(...) desde la perspectiva, de los propietarios de los terrenos, villas, casas, complejos hoteleros, que se encuentran ubicados en las nuevas áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento declaradas por medio de la normativa impugnada».

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Respecto al contenido del artículo 31 del Decreto núm. 571-09, los accionantes se refieren al,

primer aspecto del aludido test, relativo a la situación similar en la que se encuentran los sujetos bajo evaluación indicando que en este caso, los sujetos bajo evaluación serían los habitantes de la provincia de María Trinidad Sánchez versus los ciudadanos pertenecientes a las provincias de Sánchez y Samaná.

La parte accionante entiende que ambos grupos son similares pues han sido afectados por el mencionado decreto núm. 571-09. A la vez comparan la situación de los dos estableciendo que:

A los primeros, el gobierno les permitió desarrollar su provincia sin una declaración de área protegida que los perjudicase en ese entonces, levantándose inclusive el Aeropuerto Internacional el Catey para la llegada masiva de turistas. A los demás, dos (2) años más tarde, se les declara una gran parte de su territorio como área protegida mediante el Decreto núm. 571-09, limitándose el desarrollo del turismo en esas provincias (...).

En lo que respecta a la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado (segundo requisito del aludido test de igualdad) plantean que el trato diferenciado entre los habitantes de la provincia de María Trinidad Sánchez y los de la provincia de Samaná, proveniente de la declaratoria de área protegida instaurada mediante

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el art. 31 del Decreto núm. 571-09, no es razonable, proporcional, adecuado ni idóneo.

Justificando dicha afirmación en que:

a pesar de la creación del Aeropuerto Internacional El Catey y el desarrollo turístico de las zonas cercanas (...), antes de la emisión del Decreto núm. 571-09, posteriormente, el gobierno declara como área protegida zonas que ya habían sido desarrolladas en (...) María Trinidad Sánchez para fines turísticos y comerciales. Sin embargo, a (...) Samaná no les dio la oportunidad ni el mismo trato (...), pues no les dio tiempo a desarrollarse con la misma velocidad que lo hicieron los habitantes de María Trinidad Sánchez, luego de la inauguración del referido aeropuerto, quedándose entonces los samanenses rezagados y excluidos del acceso a los demás derechos y servicios públicos que, sin lugar a dudas, trajo consigo el desarrollo turístico y comercial de la zona.

Respecto al tercer requisito,

el cual consiste en destacar los fines perseguidos por el trato disímil provocado entre los habitantes de María Trinidad Sánchez y los de las provincias de Sánchez y Samaná, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines, puntualizan que el fin perseguido a través de la declaración de esta nueva área protegida es que el país cumpla con los compromisos internacionales asumidos en esta materia.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sobre el fin perseguido por el Decreto núm. 571-09, identificado por la parte accionante, esta última apunta que el mismo ya se encontraba frustrado al momento de que se emitiera dicha norma; ya que,

la mayor parte de las áreas declaradas como protegidas ya habían sido explotadas a nivel turístico por el Estado, razón por la cual se creó el Aeropuerto Internacional del Catey, los complejos y villas turísticas, los distintos mercados y supermercados, entre otras estructuras; esas áreas declaradas como protegidas se encontraban debidamente desarrolladas.

Así pues, concluyen, que el artículo 31 del Decreto núm. 571-09 «no cumple con el tercer criterio del aludido test de razonabilidad».

Por otro lado, y en cuanto al Decreto núm. 654-11, la parte accionante opina que:

la desigualdad que provoca este decreto entre los samanenses y los habitantes de la provincia de María Trinidad Sánchez, tampoco cumple con el aludido test de igualdad, [p]ues, gran parte de los terrenos que fueron declarados como áreas protegidas por medio de la normativa impugnada, se encuentran desarrollados.

Especifican,

que es solo al área virgen de alto potencial turístico de Samaná que se afecta con esta nueva declaración de área protegida, específicamente

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las zonas de La Majagua y Jackson. Todas las demás áreas que, en principio, también se encuentran afectadas por este decreto, gozan de flexibilidad para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo turístico y de libre comercio. Pues, previo a la emisión de ese decreto, muchos de esos complejos hoteleros y comercios ya se encontraban instalados en esas zonas. Por tanto, la desigualdad que provoca este decreto entre los samanenses y los habitantes de la provincia de María Trinidad Sánchez, tampoco cumple con el aludido test de igualdad.

Según indican los accionantes «hoy en día se han desarrollado distintas infraestructuras comerciales, residenciales y de esparcimiento construidas a mucho menos de los 250 metros lineales establecidos en el mencionado Decreto núm. 654-11», pero la parte accionante considera que «no han corrido con la misma suerte, ya que no han podido obtener un permiso para desarrollar sus propiedades, las cuales se encuentran dentro de los 250 metros lineales que establece el aludido decreto núm. 654-11».

Los accionantes señalan que:

[e]ntre las empresas que ejercen de manera plena su derecho de propiedad y libre comercio dentro de los 250 metros lineales en la carretera Santo Domingo-Samaná, podemos mencionar: Industrias La Nutriciosa, S.A., Alza Investments, LLC, Rancho El Papasito, Induspalma, Serapius Green (Hotel and Club), Plaza Turística Don Francisco, el complejo de béisbol de Los Indios de Cleveland, el parque logístico del Grupo Ramos, varias bombas de gasolina y gas (Shell, Total, Texaco, entre otras); los complejos hoteleros y de villas

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lomamar, Mariquita y Coco Honey Hill en Cosón; los sectores La Ceiba, Caño Seco y Come Pan de Las Terrenas; y los sectores Arroyo Sabana y Barrio Las Flores en El Limón, (...). Como prueba de ello, en el expediente hemos depositados las ubicaciones y localizaciones de estos negocios, los cuales se encuentran ubicados dentro de los 250 metros lineales declarados como vía panorámica por medio del mencionado decreto núm. 654-11.

De igual manera, la parte accionante realiza un test de la razonabilidad con relación a las disposiciones cuestionadas. La parte accionante alega que al aplicar el test de razonabilidad al artículo 31 del Decreto núm. 571-09, se comprueba que este no cumple su cometido. Esto se debe en su opinión, a que lo pretendido mediante dicha disposición era crear un refugio de vida silvestre en una zona, que, para ese entonces, ya se encontraba desarrollada en su mayor parte por el sector empresarial comercial y turístico.

Indica que prueba de esto, es «el desarrollo de múltiples complejos hoteleros y comercios cercanos a esa zona». Como consecuencia de «la inauguración del Aeropuerto Internacional El Catey en el año 2007». Apunta que:

en torno a la gran porción del área de amortiguamiento del refugio de vida silvestre Gran Estero (...) previo al dictamen del art. 31 del Decreto núm. 571-09, ya existían numerosas edificaciones cuyas características ahora se encuentran de manera injusta e irrazonable en franca violación a dicho decreto. Entre las importantes obras que se encuentran en esa zona podemos destacar: el Aeropuerto Internacional Juan Bosch, el Poblado, El Colorao en la autopista Nagua-Samaná, el

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Poblado Matancitas, también en la autopista Nagua-Samaná, y los densos sectores Río Mar y Doralisa Ulloa perteneciente al pueblo de Nagua.

En cuanto al segundo elemento del test de razonabilidad establecen «respecto al medio empleado para lograr el objetivo que se pretendía alcanzar, estimamos que, existen otras medidas del derecho ordinario para poder lograr un equilibrio entre el respeto y aprovechamiento razonable de los recursos naturales y el desarrollo de esas zonas».

Menciona que:

previo a la emisión del art. 31 del Decreto núm. 571-09, en la provincia de Samaná ya existían numerosas áreas protegidas, entre las cuales, podemos mencionar: El Santuario de los Bancos de La Plata y La Navidad; El Parque Nacional Cabo Cabrón; El Parque Nacional Los Haitises; El Parque Nacional los Manglares del Bajo Yuna; El Monumento del Salto del Limón y, el Monumento Cabo Samaná, las cuales, en su mayoría pertenecen a la categoría de manejo estricto. De hecho, estas zonas protegidas constituyen el atractivo turístico más importante de esta provincia.

La parte accionante cuestiona a las autoridades dado que «en lugar de declarar de manera irrazonable e incongruente nuevas áreas protegidas que ya han sido desarrolladas turísticamente, podría[n] implementar programas de desarrollo turístico sostenible similares a los que se pretenden desarrollar en la actualidad

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la provincia de Pedernales», a la vez que advierten que turismo sostenible y ecoturismo no es lo mismo.

En base a lo antes dicho, concluye que el artículo 31 del Decreto núm. 571-09 no cumple el tercer requisito del test de razonabilidad, relacionado con la relación medio-fin, pues al momento de la promulgación del decreto las zonas afectadas por el mismo, ya se encontraban edificadas con estructuras turísticas y comerciales. Además la aplicación de dicha norma legal «está vulnerando los derechos fundamentales de los lugareños que habitan las comunidades afectadas, especialmente a los [sic] majagüeros y a los sancheros, los cuales como habíamos expuesto anteriormente, se encuentran desde hace medio siglo sumergidos en una situación de pobreza extrema».

Para la accionante, los terrenos afectados por el decreto tienen un potencial turístico extraordinario debido a tres razones: a la existencia de las playas Majagua, Gran Estero y Jackson; la proximidad del Aeropuerto Internacional El Catey; y a la diversidad topográfica que caracteriza a la zona.

Sobre la aplicación del *test* de razonabilidad con relación al Decreto núm. 654-11 y al artículo 6.10 de la Resolución núm. 006/2011, la parte accionante considera que el objetivo de ambas normas es declarar vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico y preservar la misma conforme a las disposiciones legales vigentes.

Menciona que según:

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el art. 13 de la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, las vías panorámicas se encuentran dentro de la categoría de paisajes protegidos (...) con la categoría de manejo VI. Los usos permitidos en esa categoría incluyen: la recreación y turismo, actividades económicas propias del sitio, usos tradicionales del suelo, infraestructuras de viviendas, actividades productivas y de comunicación preexistentes, nuevas infraestructuras turísticas y de otra índole reguladas en cuanto a la densidad, altura y ubicación. Sin embargo, el Ministerio de Turismo ha dispuesto la prohibición de construcción dentro de los 250 metros lineales a ambos lados de esa vía.

Según su parecer, «[a]l disponerse pura y simplemente la prohibición de la construcción en los primeros 250 metros lineales a ambos lados del Boulevard Turístico del Atlántico, en los 14km que comprende el tramo El Catey-Cosón, se ha incurrido en un ejercicio irrazonable de la potestad administrativa».

La razón por la cual considera es irrazonable se debe a que:

el referido decreto 654-11 declara vía panorámica no solo al mencionado tramo de la aludida autovía, sino todo el trayecto Santo Domingo - Samaná comenzando en la intersección de la autopista Las Américas en Santo Domingo y terminando en el cruce de El Limón en Samaná

- El tramo de la carretera El Catey - Cosón a lo largo del Boulevard Turístico del Atlántico comprende un total de 14 kilómetros;

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Estos terrenos están a tan solo 5 minutos del Aeropuerto Internacional Juan Bosch y a una hora y media de Santo Domingo;*
- *Con el fin de calcular el área total aproximada de la cantidad de propiedad privada que ha sido inhabilitada tendríamos que calcular esos 14 kilómetros por los 500 metros que suma el total del margen de los 250 metros lineales a ambos lados.*
- *Realizado este cálculo, la totalidad de terreno inhabilitado para el desarrollo equivale a 7 millones de metros cuadrados; 7 millones de metros cuadrados que, dicho sea de paso, tienen más de 5 kilómetros lineales de playa.*

A criterio de la parte accionante el área de 250 metros lineales a ambos lados de la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico resulta excesiva e irrazonable.

Para probar este punto, comparan la misma con los corredores ecológicos de las autopistas Duarte, autopista 6 de Noviembre y de la autopista Juan Bosch de la República Dominicana, las cuales dice están regidas por disposiciones de la Ley núm. 174-09, que introduce modificaciones a la Ley núm. 241, Ley núm. 1474 y a la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, la cual en su art. 3 dispone una franja de cuarenta (40) metros de ancho a ambos lados de la vía, «contados a partir del borde superior del talud de los cortes y de la base del talud de los rellenos, así como las zonas divisorias, isletas de separación intravial, áreas verdes conexas y zonas de amortiguamiento». Además dice, que dicho artículo dispone que «en los casos donde el terreno colindante a las autopistas

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sea propiedad del Estado, dicha franja podrá aumentarse hasta 500 metros mediante resolución de la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (...)).».

La accionante estima que los doscientos cincuenta (250) metros de la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico se pueden reducir a cuarenta (40) metros, por considerar esta última, como una distancia razonable. En su opinión, la referida ley núm. 174-09 puede constituir una referencia para este colegiado pues «les otorga a los particulares el derecho de disponer su propiedad, y al Estado de adquirir la misma, pudiendo disponer el aumento de la distancia antes referida hasta 500 metros de ambos lados de la autovía cuando los terrenos afectados sean propiedad del Estado».

[e]n cuanto al art. 6.10 de la Resolución núm. 006/2012 emitida por el Ministerio de Turismo, la cual ratifica lo establecido en el referido decreto núm. 654-11, estimamos que el mismo también resulta irrazonable por las mismas motivaciones en las cuales justificamos la irrazonabilidad de la medida dispuesta en el referido decreto núm. 654-11.

A propósito de la pretendida violación al derecho de propiedad, es del criterio de que:

el artículo 31 del Decreto núm. 571-09, afecta los terrenos al norte del Boulevard Turístico del Atlántico en los primeros 10 kilómetros del tramo El Catey-Cosón, declarándolos como Refugio de Vida Silvestre Gran Estero la cual pertenece a la categoría IV de manejo de áreas

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegidas. (...) En lo que respecta a los usos y actividades permitidas dentro de dicha zona de amortiguamiento, la Resolución núm. 0010/2018⁵ emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su artículo quinto, párrafo segundo, establece lo siguiente: Los usos y actividades permitidas en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas pertenecientes a las Categorías II, III y IV son caminos de herraduras o forestales, apicultura, infraestructuras de investigación, pesca artesanal, camping y centros de visitación turísticos.

Prosigue destacando que:

dentro de la zona de amortiguamiento, que comprende unos tres millones de metros cuadrados (3,000,000.00 mts²) con cinco (5) kilómetros de playa comprendidos, en su conjunto, por las playas Las Majaguas y Jackson en el tramo El Catey-Cosón, no se pueden construir villas, ni viviendas unifamiliares ni hoteles, sobre lo cual opina que compromete significativamente [su] derecho de propiedad pues estiman irrazonable la medida de no poder levantar estructuras en sus terrenos, ni hacer un uso de los mismos respetando el refugio de vida silvestre que, según las autoridades, se ha desarrollado en esas localizaciones.

⁵ Pie de página 29 de la Instancia contentiva de la acción directa en inconstitucionalidad: «que dispone la normativa para el manejo de las zonas de amortiguamiento de las unidades de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la República Dominicana».

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En otras zonas samanenses como lo es la Playa Bonita en Las Terrenas, las tortugas tinglar (...), también van a desovar (...) Sin embargo, dicha playa no ha sido declarada como áreas protegidas, debido a que la mismas se encuentra completamente desarrollada. (...) con el fin de preservar la especie que allí habita, las autoridades han puesto carteles en la referida playa en los cuales hacen advertencias sobre la posibilidad de que las tortugas vayan a desovar a las orillas. (...) a los titulares de las propiedades de esa zona de Las Terrenas, no se les ha prohibido construir o desarrollar distintos proyectos turísticos.

Continúa justificando su posición indicando que «debido a la limitación (...) para disponer de su derecho de propiedad (...) ningún tercero en su sano juicio adquiriría una propiedad con esta limitación irrazonablemente impuesta por el Ejecutivo, a pesar del atractivo turístico y natural que caracteriza esa zona».

Acusa que en,

torno a la gran porción del área de amortiguamiento que se extiende al oeste del tramo El Catey-Cosón y llega hasta el norte del Río Nagua en la provincia María Trinidad Sánchez, (...) existen numerosas edificaciones cuyas características están en franca violación de las disposiciones del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Entre ellas se destacan el Aeropuerto Internacional Juan Bosch (El Catey), el poblado El Colorao en la autopista Nagua-Samaná, el poblado Matancitas también en la autopista Nagua-Samaná, y los densos sectores Río Mar y Doralisa Ulloa perteneciente al pueblo de Nagua. (...)

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Concluye indicando que:

la normativa impugnada vulnera flagrantemente el derecho de propiedad inmobiliaria de los accionantes, así como de los titulares de los terrenos que se encuentran dentro de esas áreas protegidas y las zonas de amortiguamiento, en las cuales, en muchos casos, ya se han construido distintos proyectos turísticos generadores también de bienes muebles, los cuales también se verían afectados por esta situación. Pues, los titulares de esos complejos y villas turísticas dejarían de percibir los ingresos que actualmente perciben, al verse obligados a cerrar, debido a la declaratoria de área protegida.

Respecto al argumento de la violación al principio de irretroactividad de la ley y la seguridad jurídica, la parte accionante indica que:

estos están consagrados en el art. 40.15 de la Constitución dominicana de 2015 (anterior art. 47 de la Constitución de 1994 y art. 47 de la Constitución de 2002) las cuales se encuentran sustentadas en el argumento de que, cuando los accionantes adquirieron sus propiedades, los terrenos en cuestión no habían sido declarados como áreas protegidas por ninguna de las leyes existentes en ese momento (Leyes núms. 64-00 y 202-04), razón por la cual decidieron adquirirlos para fines de inversión turística y comercial.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que con,

relación a la seguridad jurídica que debe tutelarse en este tipo de supuestos, en los cuales el Estado tiene interés de declarar nuevos terrenos como áreas protegidas, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado mediante la Sentencia TC/0352/14, en la cual estableció lo siguiente:

k. Como se puede apreciar tanto en los artículos 9 y 37 de la Ley núm. 202-04 y como lo establecido en el párrafo transcrito. Para este tribunal, el derecho de propiedad sobre el inmueble en litis, es anterior a la Ley núm. 64-00 General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, por lo que, si el Estado tiene interés en designar una nueva área protegida debió realizar el procedimiento legalmente previsto para esos casos y, en consecuencia, proceder a declarar el mismo de utilidad pública y realizar el pago del justo precio.

Los accionantes adquirieron sus terrenos antes de la emisión del art. 31 del Decreto núm. 517-09 y el Decreto núm. 654-11, así como el art. 6.10 de la Resolución núm. 006/2012, (...) que, los planes de desarrollo e inversión que se pretendían realizar en los terrenos, propiedad de los accionantes, han quedado completamente frustrados. (...) [a]l emitirse la normativa impugnada, se ha incurrido en un despoje retroactivo de esos derechos adquiridos; pues, todas las situaciones consolidadas bajo el imperio de las leyes nos. 64-00 y 202-04, ahora se verán afectadas

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la emisión del art. 31 del Decreto núm. 571-09, el Decreto núm. 654-11, así como el art. 6.10 de la Resolución núm. 006/2012.

5. Intervenciones oficiales

A. Opinión de la Presidencia de la República, a través de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo⁶

La Presidencia de la República, a través de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, presentó su opinión, mediante la instancia núm. 0102 del dieciocho (18) de enero de dos mil veintitrés (2023). Esta fue depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de enero de dos mil veintitrés (2023), en respuesta a la Comunicación PTC-AI-108-2022, del quince (15) de diciembre de dos mil veintidós (2022) suscrita por el entonces presidente de este colegiado, magistrado Milton Ray Guevara, y debidamente recibida el veinte (20) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

La instancia contentiva de la opinión de que se trata está suscrita por el subconsultor jurídico del Poder Ejecutivo, señor Pedro Luis Montilla Castillo, a través de la cual se solicita de manera principal declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad, y de manera subsidiaria, rechazarla. Para justificar sus peticiones, alega entre otros motivos, los siguientes:

II. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad en lo que respecta al decreto núm. 571-09, que crea varios parques

⁶ El Tribunal solamente se referirá a los pies de página de la opinión de la Presidencia de la República que entienda necesarias transcribir.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nacionales, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre; y al decreto núm. 654-11 que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo Samaná - Boulevard del Atlántico.

Los accionantes atacan dos disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo: el artículo 31 del decreto núm. 571-09, que crea varios parques nacionales, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre; y el decreto núm. 654-11 que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo Samaná - Boulevard del Atlántico.

*El artículo 31 del decreto núm. 571-09 dispone la creación del Refugio de Vida Silvestre Gran Estero que cubre el sistema de humedales, dunas y manglares comprendido entre el caño Prieto, en el extremo oriental y el caño Cuba Libre en el extremo nor-occidental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve de asiento a una rica y variada avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri* vicina, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente del Carey y el Tinglar.*

Con esta racional disposición, el Estado dominicano no hace más que cumplir con el deber que le impone el artículo 66, numeral I, de la Constitución de la República en el sentido de velar por [l]a conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y la flora.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri* vicina, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con relación al decreto núm. 654-11, que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo Samaná - Boulevard del Atlántico, el Poder Ejecutivo contribuye a prevenir la contaminación visual e impide la depredación de los entornos boscosos que bordean la también denominada Autopista Juan Pablo II, especialmente el Parque Nacional Los Haitises. Cumpliendo de este modo con el deber constitucional impuesto al Estado por el arriba citado artículo 66 de nuestra Ley Fundamental.

Esto se pone de manifiesto en el considerando tercero del decreto núm. núm. 654-11, a saber:

Que la contaminación visual aplica a todo aquello que perturbe la visualización de un determinado lugar o que rompa con la estética de una zona o paisaje, lo que puede afectar la salud de los individuos en sentido general, y en particular, la de los habitantes de la zona en la que se produce el impacto visual negativo”.

Debido al contenido esbozado tanto del artículo 31 del decreto núm. 571-09 como del decreto núm. 654-11, la acción directa de inconstitucionalidad de referencia debe ser declarada inadmisibles en lo que respecta a estas disposiciones, por las razones siguientes:

A. Falta de fundamentación

La normativa procesal constitucional vigente admite una exposición de los principales hechos que motivan a accionar. En ese orden, el

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedimiento de acción directa de constitucionalidad está previsto como control abstracto de la constitucionalidad de los actos previstos en el artículo 185 de la Constitución y no como un remedio procesal para casos concretos. En la acción de referencia se encuentran argumentos relativos a hechos fácticos y, por ende, no son válidos para la correcta aplicación del control concentrado.

Tales argumentos fallan en constatar la alegada vulneración a las disposiciones constitucionales y, en consecuencia, no cumplen con la exigencia establecida en el artículo 38 de la ley núm. 137-11: exponer [en el acto introductivo] sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas. De hecho, en gran parte de su escrito⁷, los accionantes se han limitado a la mera transcripción de las disposiciones atacadas y a citar precedentes constitucionales, así como citar las disposiciones constitucionales que alegan vulneradas. Sobre esto último el Tribunal Constitucional sostiene lo siguiente:

Cuando el accionante no haya probado que exista una relación de causalidad conflictiva entre la ley atacada y la Constitución que habilite a este órgano a realizar el correspondiente juicio de constitucionalidad, el cual se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de determinada disposición legal y la Norma Lex, deviene

⁷ Ver pie de página núm. 6 de la instancia contentiva de la opinión de la Presidencia de la República: «Esto se pone más en evidencia cuando simplemente se señalan las infracciones constitucionales a los artículos 16, 59, 74.2 y 138 de la Constitución de la República».

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inadmisible la acción sostenida en argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no coloquen a este órgano en condiciones de realizar el necesario juicio de confrontación entre la Constitución y las disposiciones que se acusan.

B. Desnaturalización del control concentrado, al perseguirse un juicio in concreto [...]

En ese orden, este órgano constitucional extrapoder ha trazado y reiterado el criterio de que solo pueden ser susceptibles de una acción directa de inconstitucionalidad aquellos actos administrativos que tengan un efecto normativo y aplicación general. En efecto, mediante la sentencia TC/0041/13, este alto tribunal infirió lo siguiente:

Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).

Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas. deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional (subrayado nuestro).

En lo que respecta a los actos atacados en la acción directa de referencia, dígase, el artículo 31 del decreto núm. 571-09 y el decreto núm. 654-11, estamos frente a actos que, a decir de los accionantes, son actos normativos de alcance general, en la medida que afectan a todos los dominicanos. Si bien se puede advertir que estamos ante disposiciones que pueden considerarse de alcance general, lo cierto es que los accionantes persiguen en su instancia un alcance particular, sobre lo cual también ha sentado jurisprudencia vinculante este Tribunal Constitucional, tal y como lo pondremos de manifiesto más adelante.

El fin particular que persiguen los accionantes es muy evidente en la instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad, pues varios de los argumentos invocados por los accionantes para fundamentar la supuesta infracción inconstitucional de los decretos atacados giran en torno a una supuesta afectación al derecho de propiedad y en la transgresión del principio y derecho de igualdad, pretensiones que no deben ser tuteladas por la vía del control concentrado de constitucionalidad, sino más bien a través de la vía contencioso administrativa o de la acción de amparo en caso de

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

afectación de derechos fundamentales, tal y como ha sostenido el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones.

Los alegatos que ponen de manifiesto el alcance particular que persiguen los accionantes se pueden constatar en la casi totalidad de las páginas que integran la acción de referencia, siendo especialmente evidente en los siguientes argumentos plasmados en las páginas 35 y 45, a saber:

Las situaciones anteriormente abordadas vulneran el derecho a la igualdad de los propietarios de los terrenos que se encuentran afectados por los referidos decretos nos. 571-09 y 654-11, así como el art. 6.10 de la Resolución núm. 6/2012, en la medida en la que, actualmente, no pueden disponer libremente de su derecho de propiedad; o sea, no pueden vender sus propiedades, alquilarlas, elevar construcciones comerciales ni tampoco turísticas, tal y como lo han hecho y lo hacen los demás propietarios de los terrenos donde se encuentran operando los comercios anteriormente mencionados.

Por tales razones, estimamos que la normativa impugnada vulnera flagrantemente el derecho de propiedad inmobiliaria de los accionantes, así como de los titulares de los terrenos que se encuentran dentro de esas áreas protegidas y las zonas de amortiguamiento...

El Tribunal Constitucional ha considerado inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad que, a pesar de presentar en contra de actos de alcance general, tiene un fin procesal particular, como es el

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso de la especie. En efecto, por estas mismas razones, mediante sentencia su TC/0370/19, el Tribunal Constitucional declaró inadmisibile otra acción directa de inconstitucionalidad en contra del aquí atacado decreto 571-09, a saber: (...)

En fin, en su acto introductivo, los accionantes desnaturalizan la figura de la acción directa de inconstitucionalidad, dado que pretenden con ella obtener una solución jurisdiccional respecto a un caso en concreto.

Como es de conocimiento, la acción directa de inconstitucionalidad se caracteriza por ser una figura procesal abstracta, es decir, no está ideada para servir de remedio procesal a casos concretos o particulares. Dicho de otro modo: los accionantes pretenden transformar los efectos de una acción directa de inconstitucionalidad en una acción de amparo o en un recurso contencioso administrativo.

Es oportuno resaltar que, desde sus inicios, a través de su sentencia TC/0062/12, esta alta corte ha venido tomando en cuenta el carácter abstracto de la acción directa de inconstitucionalidad, a saber: (...)

Por tales motivos, proceder declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad de referencia por desnaturalizar el carácter abstracto del control concentrado de constitucionalidad, al perseguir un juicio in concreto.

III. Rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad en lo que respecta al decreto núm. 571-09, que crea varios parques nacionales,

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre; y al decreto núm. 654-11 que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo Samaná - Boulevard del Atlántico

En caso de que el Tribunal Constitucional no declare la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad en lo que respecta al decreto núm. 571-09, que crea varios parques nacionales, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre, y al decreto núm. 654-11 que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo Samaná - Boulevard del Atlántico, por las razones anteriormente expuestas, entonces, la referida acción debe ser rechazada en lo que respecta a los citados decretos por los motivos siguientes:

A. Conformidad del artículo 31 del decreto núm. 571-09, que crea varios parques nacionales, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre, y del decreto núm. 654-11 que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo Samaná - Boulevard del Atlántico, con los con los artículos 6, 16, 74.2 y 93.1(q) de la Constitución.

Los accionantes alegan que lo dispuesto tanto en el artículo 31 del decreto núm. 571-09 como en el decreto núm. 654-11 viola los artículos 6, 16, 74.2 y 93.1, literal q, de la Constitución de la República.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La supuesta violación al artículo 6 de la Constitución, que dispone su carácter supremo, es simplemente enunciada por los accionantes, perdiendo a la vez todo peso, pues su invocación depende de la suerte de la alegada infracción constitucional a los demás artículos citados, todo lo cual desmotaremos en las próximas páginas.

En la página 12 de la acción de referencia, los accionantes simplemente señalan que los actos atacados violan el artículo 16 de la carta sustantiva. Dicho artículo dispone lo siguiente: (...)

Los accionantes confunden o desnaturalizan la regla del artículo 16 constitucional que dispone que [l]os límites de las áreas protegidas sólo pueden ser reducidos por ley. En ese sentido, el artículo 31 del decreto núm. 571-09 y el decreto núm. 654-11 no reducen los límites de ningún área protegida, pues, por el contrario, lo que hacen es integrar más espacios a nuestro Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En modo alguno, la emisión de decretos encaminados a la preservación del medio ambiente mediante la configuración de espacios protegidos, como se hace con los decretos atacados, puede considerarse contrario al espíritu del artículo 16 constitucional. La emisión de un decreto de esa naturaleza es una vía razonable e idónea para el Estado dominicano cumplir con su deber constitucional de preservar el medioambiente.

Al respecto, este Tribunal Constitucional ha validado la figura del decreto como instrumento jurídico idóneo para la creación de áreas

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegidas. En efecto, mediante su sentencia TC/0905/18 infirió lo siguiente:

... se infiere que el Decreto núm. 371-11 constituye un medio idóneo para la creación de un parque nacional como área protegida...

Los accionantes también confunden o a desnaturalizan lo que es creación de área protegida con la regulación de derechos fundamentales de cara a su eventual limitación. Esto se evidencia [sic] cuando señalan que los decretos cuestionados violan el artículo 74.2, que establece que [s]ólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.

Como hemos planteado en párrafos anteriores, el artículo 31 del decreto núm. 571-09 y el decreto núm. 654-11 no regulan una nueva limitación al derecho al medio ambiente, como alegan los accionantes. Por el contrario, estas disposiciones garantizan un disfrute más expansivo del referido derecho. Además, está fuera de toda discusión jurídica la potestad que tiene el Poder Ejecutivo de crear áreas protegidas a través de decretos, sin que esto implique una expropiación o un menoscabo del derecho de propiedad.

No se puede perder de vista que, conforme a la doctrina constitucional más versada, la función social es uno de los elementos connaturales del derecho de propiedad. Por lo tanto, al emitirse un decreto que crea un

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

área protegida, se está con ello activando la función social del derecho de propiedad. Además, la Ley núm. 202-04, sobre Áreas Protegidas, dispone un conjunto de actividades que pueden ser realizadas por particulares en terrenos declarados como áreas protegidas.

Al momento de crear un área protegida mediante decreto, no se incurre bajo ningún modo en una usurpación de la reserva de ley para limitar derechos fundamentales, pues la creación de área protegida no implica limitación de derecho fundamental, como lo sería el de propiedad. Es por esta razón que este Tribunal Constitucional se ha mostrado de acuerdo con crear áreas protegidas mediante decreto, en razonamientos como el siguiente, encontrado en su sentencia TC/0905/18:

. . . se infiere que las áreas protegidas de carácter público pueden ser creadas mediante ley o por decreto...

En definitiva, la acción no tiene ningún fundamento cuando atribuye a los decretos ser contrarios al artículo 74.2 constitucional, pues, como hemos demostrado, la jurisprudencia constitucional vinculante reconoce la posibilidad de crear áreas protegidas tanto por ley como por decreto, con lo cual deja sentado que no estamos ante una limitación de derechos fundamentales.

Contrario a lo que plantean los accionantes, los decretos de referencia están en completa armonía con el artículo 40.15 de la Ley Fundamental, que dispone que [a] nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Ante esto solo nos limitaremos a señalar que estos decretos no mandan nada prohibido por la ley. Por el contrario, ejecutan tanto un mandato constitucional (de preservación del medioambiente) como una habilitación legal prevista en la Ley núm. 202-04, sobre Áreas Protegidas.

Otro alegato de los accionantes radica en el supuesto negado de que, con el artículo 31 del decreto núm. 571-09 y el decreto núm. 654-11, el Poder Ejecutivo se está atribuyendo una facultad que el constituyente ha reservado al Poder Legislativo, conforme el artículo constitucional 93.1, literal q. Sin embargo, la referida disposición constitucional lo que dispone es que corresponde al Congreso Nacional [l]egislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución.

Al respecto, nos limitaremos a reiterar que el ordenamiento constitucional dominicano confiere la posibilidad de crear áreas protegidas tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo, lo cual es también un criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional, cuando en la sentencia TC/0905/18 interpretó que se infiere que las áreas protegidas de carácter público pueden ser creadas mediante ley o por decreto.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Conformidad del artículo 31 del decreto núm. 571-09, que crea varios parques nacionales, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre y del decreto núm. 654-11 que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo Samaná - Boulevard del Atlántico, con los artículos 39, 51, 59, 66, 67, 110 y 138 de la Constitución.

Los artículos 39, 51, 59, 66, 67, 110 y 138 de la Constitución consagran los derechos fundamentales a la igualdad, la propiedad, la vivienda, derechos colectivos y difusos, la protección del medio ambiente, la irretroactividad de la ley y los principios de la Administración pública.

En ese orden, el contenido esencial de ninguno de estos derechos está siendo violado por lo dispuesto en el artículo 31 del decreto núm. 571-09 o el decreto núm. 654-11. Por el contrario, estos decretos no hacen más que contribuir a desarrollar el deber que impone al Estado el artículo 66 de la Constitución en el sentido de preservar el medioambiente, con lo cual, en línea con el principio de unidad constitucional, se está posibilitando que los demás derechos configurados en el bloque de constitucionalidad puedan ser de un ejercicio y disfrute más efectivo.

Sobre el derecho a la igualdad, el Tribunal Constitucional ha dicho en una ocasión similar que se advierte que la diferencia de tratamiento que existe en relación con otros funcionarios públicos está objetivamente justificada, tomando en cuenta la naturaleza y complejidad de las funciones que desempeñan. En este sentido, el carácter de generalidad

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la norma lo que implica es que no se traten de forma distinta situaciones que son idénticas, pero sí puede haber diferenciación siempre que tenga una justificación objetiva y razonable, como es el caso.

En cuanto a la posible afectación del derecho de propiedad, resulta oportuno reiterar que la declaratoria de un área protegida sobre terrenos privados no implica expropiación ni pérdida del derecho de propiedad. Al respecto, mediante la sentencia TC/0173/18, el Tribunal Constitucional ha sostenido lo siguiente: (...)

Por otro lado, los accionantes señalan que las disposiciones atacadas violan el artículo 110 de la Constitución. Sin embargo, ni el artículo 31 del decreto núm. 571-09 ni el decreto núm. 654-11 contienen disposiciones con efectos retroactivos, sino que simplemente aplican para lo porvenir, tal y como consagra el artículo constitucional citado.

Por las razones precedentemente expuestas, el artículo 31 del decreto núm. 571-09, que crea varios parques nacionales, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre, y el decreto núm. 654-11 que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo Samaná - Boulevard del Atlántico, están conforme a los artículos 6, 7, 39, 43, 57, 60, 62 y 69.5 de la Constitución.

III. Conclusiones

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con base en las consideraciones anteriores, se desprenden las siguientes conclusiones:

a. La acción directa de inconstitucionalidad presentada por las entidades PANAIA, S.A.S., Tilin Investments Limited, S.R.L., y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement A.G. debe ser declarada inadmisibles puesto que los accionantes, por un lado, se limitan a utilizar argumentos fácticos sin fundamentos y, por otro, se persigue un alcance particular y se desnaturaliza el carácter abstracto de la acción directa de inconstitucionalidad.

b. Procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad de referencia por no demostrarse la alegada violación a los artículos 6, 16, 39, 40.15, 51, 59, 66, 74.2, 93. l(q), 110 y 138 de la Constitución.

Con base en estos motivos, la Presidencia de la República solicita a este tribunal constitucional lo siguiente:

PRIMERO: Que se ADMITA el presente escrito por haber sido presentado de acuerdo con las formalidades establecidas por la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales

SEGUNDO: Que se DECLARE INADMISIBLE la acción directa de inconstitucionalidad presentada por las entidades PANAIA, S.A.S., Tilin Investments Limited, S.R.L., y Bollwerk Finanzierungs-Und

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Industriemanagement A.G., por no encontrarse oportunamente fundamentada, desnaturalizar el objetivo de una acción directa de inconstitucionalidad y perseguir un alcance particular contra el artículo 31 del decreto núm. 571-09, que crea varios parques nacionales, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre, y el decreto núm. 654-11, que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo Samaná - Boulevard del Atlántico.

TERCERO: Que, en caso de no acogerse el petitorio anterior, se RECHACE la acción de referencia, puesto que se ha constatado la conformidad del artículo 31 del decreto núm. 57109, que crea varios parques nacionales, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre, y el decreto núm. 654-11, que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo Samaná - Boulevard del Atlántico con los artículos 6, 16, 39, 40.15, 51, 59, 66, 74.2, 93.1, 110 y 138 de la Constitución.

CUARTO: Que el proceso se declare libre de costas por tratarse de materia constitucional.

B. Opinión del Ministerio de Turismo

El Ministerio de Turismo presentó su opinión mediante instancia del dieciséis (16) de enero de dos mil veintitrés (2023), la cual fue depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de enero de dos mil veintitrés (2023), en respuesta a la Comunicación PTC-AI-109-2022, del quince

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(15) de diciembre de dos mil veintidós (2022), suscrita por el entonces presidente de este colegiado, magistrado Milton Ray Guevara y debidamente recibida el veinte (20) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

La instancia contentiva de la opinión de que se trata está suscrita por la asesora jurídica del Ministerio de Turismo, licenciada Petra Batista, a través de la cual se solicita de manera principal declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad, y de manera subsidiaria, rechazarla. Para justificar sus peticiones, dicha institución alega entre otros los siguientes argumentos:

3. Que es competencia del Ministerio de Turismo determinar y supervisar los polos de desarrollo turístico en el país y orientar los proyectos a llevarse a cabo en los mismos, según lo establece la Ley 541-69, del treinta y uno (31) de diciembre del año mil novecientos sesenta y nueve (1969), modificada por la Ley 84-79, del veintiséis (26) de diciembre del año mil novecientos setenta y nueve (1979).

4. Que la Zona Norte de la península de Samaná, a pesar de poseer excelentes condiciones ambientales, cuenta con zonas muy vulnerables, por lo que el desarrollo turístico solo es posible en determinadas zonas y las regulaciones deben garantizar el balance entre el desarrollo y la conservación del medio ambiente, mediante el establecimiento de parámetros que determinen el modelo turístico, la proporción de ocupación del suelo permitida y la compacidad o dispersión de las implantaciones edificatorias, entre otras cosas.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglear»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Que el artículo 6.10 de la Resolución no. 06/2012, de fecha veintiséis (26) de marzo del año dos mil doce (2012), emitida por el Ministerio de Turismo, establece lo siguiente:

Protección del Paisaje: (...)

6. Que el entonces presidente de la República Dominicana, Dr. Leonel Fernández Reyna, en fecha veinticinco (25) de octubre del año dos mil once (2011), emitió el Decreto no. 654-11, que en su artículo 1, declara vía panorámica la Autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico, con los límites y superficies que se describen a continuación: (...)

7. Que el ex mandatario de la República Dominicana, Dr. Leonel Fernández Reyna, en fecha siete (07) de agosto del año dos mil nueve (2009), emitió el Decreto no. 571-09, que crea varios parques nacionales, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre, Área Nacional de Recreo Boca de Nigua y el Monumento Nacional Salto de Jimenoa. De igual forma se establece una zona de amortiguamiento o de uso sostenible de 300 metros alrededor de todas las unidades de conservación que ostentan las categorías genéricas de la Unión Mundial para la Naturaleza; también dispone la realización de un inventario nacional de varios humedales, y crea una franja de protección de 250 metros alrededor del vaso de todas las presas del país.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Que el artículo 31 del Decreto no. 571-09, antes referido, establece lo siguiente: Se crea el Refugio Vida Silvestre Gran Estero (...).

9. Que el artículo 33 de la Ley 64-00 de Medio Ambiente y Recursos Naturales, establece que: Se crea el sistema nacional de áreas protegidas que comprende todas las áreas de ese carácter, existentes y que se creen en el futuro, públicas o privadas. Se transfieren las responsabilidades de la Dirección de Parques a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (...).

10. Que el artículo 34 de la Ley 64-00 de Medio Ambiente y Recursos Naturales, establece que: El Sistema Nacional de áreas protegidas está constituido por las unidades y categorías de conservación establecidas en las siguientes leyes y decretos, cuyos límites son ratificados por la presente ley, así como por otras piezas legales y/o administrativas que se adapten al porvenir (...).

11. Que el artículo 36 de la Ley 64-00 de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece que:

Las áreas protegidas son patrimonio del Estado, debiendo ser administradas según sus categorías, zonificación y reglamentación, basándose en planes de manejo aprobados por Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la participación de la comunidad y sus organizaciones, en la gestión y manejo de las mismas (...)

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo II: Cuando por el interés nacional o la categoría de manejo así lo exija, se declare bajo el sistema nacional de áreas protegidas un área perteneciente a una persona o a una entidad privada, el Estado Dominicano podrá declararlo de utilidad pública y adquirirlo a través de compra o permuta, siendo el precio y las condiciones establecidos por las leyes que rigen esta materia o por mutuo acuerdo.

12. Si bien es cierto que los precitados artículos hacen alusión a que el Sistema de Áreas Protegidas está compuesto por aquellas unidades y categorías declaradas en las leyes y decretos que se especifican en. el artículo, no es menos cierto que la Ley 64-00 deja abierta la posibilidad de agregar nuevas áreas al sistema, a ser establecidas por medios efectivos, los cuales no se limitan a la ley. En ese sentido, pudieran ser establecidas por medio de otras piezas, tanto legales como administrativas, lo que se desprende del análisis del artículo 16, numeral 2, de la mencionada ley, el cual establece que: Áreas protegidas: una porción de terreno y/o mar especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de elementos significativos de biodiversidad y de recursos naturales y culturales asociados, manejados por mandato legal y otros medios efectivos; entendiéndose los decretos como medios efectivos para el manejo y establecimiento de dichas áreas.

13. Que, en consonancia con lo antes expuesto, la Ley 202-04, Ley Sectorial de Áreas Protegidas, establece en su artículo 37, lo siguiente: El Sistema Nacional de áreas protegidas está formado por todas las áreas protegidas de propiedad y uso público establecidas por vía de la

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente ley u otras piezas legales y/o administrativas, con las correspondientes categorías de conservación, superficies, ubicaciones y límites (...).

14. Que, en ese sentido, la categoría de Reserva Natural establece los objetivos de las áreas pertenecientes a dicha categoría, los cuales son los siguientes: garantizar condiciones naturales para proteger especies, grupos de especies, comunidades bióticas o características físicas que requieren manipulación artificial para su perpetuación. Con las mismas se garantizan, además de los indicados, los beneficios económicos derivados de las actividades ecoturísticas y aprovechamiento sostenibles de sus recursos, como la generación de agua, la producción de madera y el ecoturismo.

15. Resulta que, la Ley 202-04, antes mencionada, describe el Refugio de Vida Silvestre como un área terrestre, fluvial o marítima que sirve de hábitat y/o protección a especies animales o vegetales que, por su importancia, rareza, singularidad y/o posibilidades de extinción deben ser protegidas para preservar el equilibrio biótico ante las intervenciones humanas, por lo que se justifica claramente que el Poder Ejecutivo haya emitido el Decreto no. 571-09, que declara Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, con miras a salvaguardar las especies y su hábitat.

16. Que, en la especie, con la declaratoria de área protegida, se verifica un procedimiento distinto al de la declaratoria de utilidad pública para fines de expropiación.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Que, conforme a la ley sobre la materia, la Ley 202-04, sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con la declaratoria de área protegida, el Estado adquiere el dominio eminente de dichas áreas, sin dejar de reconocer el legítimo derecho de los propietarios, tal y como lo establece el artículo 51.1 de la Constitución, que señala que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones.

18. Que el párrafo del artículo 9, de la Ley 202-04, establece que: Los terrenos de dominio privado con título de propiedad inscrito legalmente en el correspondiente Registro del Tribunal Superior de Tierras con anterioridad a la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se encuentren dentro de las áreas protegidas, se reconocerán como tales. No obstante, ese derecho, el Estado tiene dominio eminente sobre el mismo y, por ello, antes de realizarse cualquier transferencia a terceros, el Estado dominicano tendrá derecho preferente de adquisición mediante pago o compensación de los mismos.

Lo que significa que, contrario a lo alegado por los accionantes, la misma ley reconoce los derechos de propiedad amparados en títulos de propiedad, inscritos legalmente con anterioridad a la Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sobre terrenos que se encuentren dentro de áreas protegidas.

Esto permite advertir una clara diferencia con el procedimiento de expropiación, que sí amerita la previa declaratoria de utilidad pública

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y el pago del valor de los terrenos afectados a sus legítimos propietarios, ya sea de manera amigable o establecido por resolución de la jurisdicción competente, siguiendo el procedimiento legal correspondiente.

19. Es evidente que la propia ley reconoce la posibilidad de declarar áreas protegidas a propiedades privadas, lo que se verifica por medio del análisis del artículo 12 de la Ley 202-04, que establece que: Las áreas protegidas privadas serán declaradas mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a solicitud de sus propietarios, si cumplen con los objetivos de conservación y con los requisitos establecidos en los reglamentos de la presente ley, el Estado garantizará el derecho de propiedad sobre esas áreas, a través de incentivos y el uso de instrumentos financieros como el pago por servicios ambientales, todo ello dentro de las normas establecidas en la presente ley y sus reglamentos (...).

II. EN CUANTO A LA INADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD. [...]

2. En lo referente al control concentrado de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional ha fijado el criterio a partir de la Sentencia TC/0051/12, de fecha diecinueve (19) de octubre del año dos mil doce (2012), de que el mismo, como proceso constitucional, está reservado únicamente para la impugnación de aquellos actos señalados en el artículo 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley no. 137-

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general.

3. Así mismo, en la Sentencia TC/0041/13, se estableció que la acción directa en inconstitucionalidad solo procede contra aquellos actos administrativos de alcance particular que son producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y carezcan de una ley que los norme.

4. Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el Tribunal Constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de Constitucionalidad (Supremacía Constitucional).

5. Los actos administrativos de efectos particulares y que solo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales o por la jurisdicción contenciosa administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito del administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias, por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Es preciso resaltar que los Decretos 571-09 y 654-11 y la Resolución 06/2012, hoy atacados en inconstitucionalidad, están justificados en la necesidad del Estado de salvaguardar los recursos naturales como garantía primaria para alcanzar un desarrollo sostenible, que propicie la conservación de la biodiversidad en todas sus expresiones y componentes, en armonía con el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos.

Los Decretos encuentran su justificación en lo que establece el artículo 14 de la Constitución, el cual establece lo siguiente acerca de los recursos naturales: Son patrimonio de la Nación los recursos naturales no renovables que se encuentren en el territorio y en los espacios marítimos bajo jurisdicción nacional, los recursos genéticos, la biodiversidad y el espectro radioeléctrico.

7. En principio, debemos señalar que, no obstante, a que los presentes decretos y la resolución, tienen un alcance general, al crearse áreas protegidas y de amortiguamiento para la conservación de los recursos naturales y la protección de las áreas que en ellos se delimitan, lo que persiguen los accionantes es un interés particular, pues estos reclaman la nulidad de los mismos en lo referente a las parcelas de su propiedad, que quedaron comprendidas como áreas protegidas.

8. Tanto así que las acciones impugnadas en la presente acción directa en inconstitucionalidad, artículo 31 del Decreto no. 571-09, de fecha siete (07) de agosto del año dos mil nueve (2009); Decreto 654-11, de fecha veinticinco (25) de octubre del año dos mil once (2011); y el

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 6.10 de la Resolución 06-2012, de fecha veintiséis (26) de marzo del año dos mil doce (2012), en su aplicación solo persiguen la creación de las áreas protegidas, estableciendo su zona de amortiguamiento y las parcelas que la conformas [sic], dentro de las cuales quedaron comprendidas las parcelas cuya propiedad alegan los accionantes.

9. Cabe destacar que, si bien en virtud de lo antes expuesto la presente acción directa en inconstitucionalidad, incoada por las sociedades comerciales Panavia, S.A.S., Tilin Investments Limited, S.R.L. y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement A.G., debe ser inadmitida por tratarse de actos administrativos de carácter particular que están sujetos al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo y no de la jurisdicción constitucional, debemos señalar que la decisión final que emita dicha jurisdicción estará sujeta al control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, a través del Recurso de Revisión Constitucional de Sentencias instituido en el artículo 53 de la Ley no. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

10. Que mediante la Sentencia TC/0370/19, de fecha dieciocho (18) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019), el Tribunal Constitucional declaró inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Marcelino Rodríguez Castillo, Juan de Dios Rodríguez Castillo, Pedro Rijo Castillo, Loreto Santillán y Antonio de Icco contra el artículo 15 del Decreto no. 571-09, de fecha siete (07) de agosto del año dos mil nueve (2009), por tratarse de un acto administrativo que está sujeto al control de la

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdicción administrativa; por lo que creó un precedente con relación a dicho decreto, que es objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad.

11. En ese sentido, el caso que nos ocupa es similar al caso decidido mediante la Sentencia TC/ 0370/19, antes referida, por lo que este Tribunal debe inadmitir la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por los mencionados accionantes.

Con base en estos motivos, el Ministerio de Turismo requiere a esta jurisdicción constitucional:

PRIMERO: Que este Tribunal Constitucional, tenga a bien DECLARAR inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad, incoada por las sociedades Panavia, S.A.S, Tilin Investments Limited, S.R.L. y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement A.G., contra el artículo 31 del Decreto no. 571-09, que declara el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero; el Decreto no. 654-11, que declara vía panorámica la Autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el artículo 6.10 de la Resolución no. 06/2012, emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de construcción para la parte Norte de la Península de Samaná, por tratarse de actos administrativos que están sujetos al control de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: RECHAZAR en cuanto al fondo la acción directa de inconstitucionalidad incoada por [...] las sociedades Panavia, S.A.S, Tilin Investments Limited, S.R.L. y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement A.G., contra el artículo 31 del Decreto no. 571-09, que declara el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero; el Decreto no. 654-11, que declara vía panorámica la Autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el artículo 6.10 de la Resolución no. 06/ 2012, emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de construcción para la parte Norte de la Península de Samaná, por estar de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Dominicana.

C. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República presentó su opinión mediante instancia núm. 005842, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veintidós (2022), depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de diciembre de dos mil veintidós (2022), en respuesta a la Comunicación PTC-AI-107-2022, del quince (15) de diciembre de dos mil veintidós (2022), suscrita por el entonces presidente de este colegiado, magistrado Milton Ray Guevara, y debidamente recibida el diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La instancia contentiva de la opinión de que se trata está suscrita por el procurador adjunto, magistrado Emilio Rodríguez Montilla, a través de la cual se solicita declarar inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad. Para fundamentar su solicitud, la Procuraduría argumenta los siguientes puntos:

5.1. Los accionantes sostienen que, a la luz de la Constitución Dominicana, [sic] artículo 31 del Decreto 571-09, el cual declara el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, el Decreto número 654-11, que declara vía panorámica la Autovía Santo Domingo - Samaná Boulevard del Atlántico, ambos emitidos por el Poder Ejecutivo, y el artículo 6.10 de la Resolución número 06/2012, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica parámetros urbanísticos y de construcción para la parte norte de la Península de Samaná, emitida por el Ministerio de Turismo, alegando que de esas prerrogativas precedentemente citado vulnera los artículos 16, 39, 40C 59, 66, 74.2, 93.1 y 138 de la Constitución Dominicana.

5.2 En lo referente a la naturaleza del control concentrado de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional ha fijado el criterio a partir de la Sentencia TC/0051/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), de que el mismo, como proceso constitucional, está reservado únicamente para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.3 Así mismo, en la Sentencia TC/0041/13 se prescribió que la acción directa en inconstitucionalidad solo procede contra aquellos actos administrativos de alcance particular que son producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y carezcan de una ley que los norme.

5.4 En efecto, en la Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0041/13 dispuso: [...]

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023). En dicha audiencia comparecieron las partes, quedando el expediente en estado de fallo.

7. Documentos relevantes depositados

En el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad, entre los documentos depositados por las partes figuran los siguientes:

1. Instancia del siete (7) de diciembre de dos mil veintidós (2022), contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los accionantes, las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el artículo 31

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP), emitida el veintiséis (26) de marzo de dos mil doce (2012) por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de construcción para la parte norte de la península de Samaná.

2. Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que crea varios parques nacionales, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas científicas, santuarios marinos, refugios de vida silvestre, Área Nacional de Recreo Boca de Nigua y el Monumento Nacional Salto de Jimenoa; establece una zona de amortiguamiento o de uso sostenible de trescientos (300) metros alrededor de todas las unidades de conservación que ostentan categorías genéricas de la Unión Mundial para la Naturaleza; dispone la realización de un inventario nacional de varios humedales y crea una franja de protección de doscientos cincuenta (250) metros alrededor del vaso de todas las presas del país.

3. Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), a través del cual se declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico.

4. Resolución núm. 06/2011 (DPP), emitida el veintiséis (26) de marzo de dos mil doce (2012) por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de construcción para la parte norte de la península de Samaná.

5. Instancia núm. 0102, del dieciocho (18) de enero de dos mil veintitrés (2023), contentiva de la opinión de la Presidencia de la República -a través de su consultoría jurídica- depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de enero de dos mil veintitrés (2023).

6. Instancia del dieciséis (16) de enero de dos mil veintitrés (2023), contentiva de la opinión del Ministerio de Turismo depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de enero de dos mil veintitrés (2023).

7. Instancia núm. 005842, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veintidós (2022), contentiva de la opinión de la Procuraduría General de la República, la cual fue depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

8. Certificado de registro mercantil de sociedad anónima simplificada núm. 56166SD, correspondiente a la sociedad Panavia, SAS con fecha de emisión del veintinueve (29) de enero de dos mil ocho (2008) y con fecha de vencimiento del veintinueve (29) de enero de dos mil veinte (2020), emitido por la Cámara de Comercio de Santo Domingo (CCPSD).

9. Certificado de título a nombre de la Panavia, S.A. correspondiente al inmueble identificado como la parcela núm. 216-I, DC 06, que tiene una superficie de ciento cincuenta mil metros cuadrados (150,000 mts²), matrícula

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 17000001038, ubicado en el municipio Sánchez, provincia Samaná. Fecha y hora de inscripción el veintinueve (29) de mayo de dos mil ocho (2008), emitido por la registradora de títulos ad-hoc de Samaná, licenciada Yessenia Padilla B.

10. Certificación núm. 422-2022 (MMARN-DESP-2022-1051), suscrita el tres (3) de noviembre de dos mil veintidós (2022) por el viceministro de Suelos y Aguas del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, René Antonio Mateo de los Santos, respecto de la parcela núm. 216-F, D.C. núm. 06, Certificado de título núm. 2006-14, municipio Sánchez, provincia Samaná.

11. Certificado de registro mercantil de sociedad de responsabilidad limitada núm. 39186SD, correspondiente a la sociedad Tilin Investment Limited, SRL con fecha de emisión del veintiocho (28) de diciembre de dos mil cinco (2005) y con fecha del vencimiento el veintiocho (28) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), expedido por la Cámara de Comercio de Santo Domingo (CCPSD).

12. Certificado de título a nombre de la sociedad Tilin Investment Limited, S.A. correspondiente al inmueble identificado como la parcela núm. 216-F, distrito catastral 06 del municipio Sánchez, que tiene una superficie de cuarenta y tres hectáreas (43 has.), treinta y dos áreas (32 as); ochenta y seis punto noventa centiáreas (86.90) cas, ejecutado el doce (12) de enero de dos mil seis (2006); emitido por el registrador de títulos del Departamento de Samaná, licenciado Orlando Gómez Guerrero.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Certificación núm. 420-2022 (MMARN-DESP-2022-1049), suscrita el tres (3) de noviembre de dos mil veintidós (2022) por el viceministro de Suelos y Aguas del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, René Antonio Mateo de los Santos, respecto de la parcela núm. 218-B, D.C. núm. 06, Certificado de Título núm. 2004-49, municipio Sánchez, provincia Samaná.

14. Certificado de registro mercantil de sociedades extranjeras núm. 78147SD correspondiente a la sociedad Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G., con fecha de emisión del veintiséis (26) de enero de dos mil once (2011) y con fecha del vencimiento el veintiséis (26) de enero de dos mil trece (2013), expedido por la Cámara de Comercio de Santo Domingo (CCPSD).

15. Certificación de registro núm. C04672996366, emitida el veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022) por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), correspondiente a la sociedad Paniavia, SAS, número de Registro Nacional del Contribuyente (R.N.C.) 101-822279.

16. Certificado de título a nombre de la sociedad Bollwerk Liegenschaftsverwertungsges m.b.h. (REAL ESTATE EXPLORATION LTD) correspondiente al inmueble identificado como la parcela núm. 218-B, distrito catastral 06 del municipio Sánchez, que tiene una superficie de cuarenta y tres hectáreas (43 has.), treinta y dos áreas (32 as); ochenta y seis punto noventa centiáreas (86.90 cas.), ejecutado el diecisiete (17) de agosto de dos mil cuatro (2004); emitido por el registrador de títulos, licenciado Gilberto Olea Mejía.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que dispone el artículo 185.1 de la Constitución de la República, y los artículos 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).

En efecto, la propia Constitución de la República establece en su artículo 185 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

9. Admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad

9.1. El examen de admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad exige la evaluación de ciertas condiciones; en primer lugar, la legitimación activa (o calidad del accionante), seguido de la forma misma de la norma impugnada y, en tercer lugar, el contenido de la instancia introductoria de la acción.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en los artículos 185.1 de la Constitución y 9 y 37 de la Ley núm. 137-11.

9.3. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad está condicionada, en relación con las personas físicas y morales, a que se demuestre un interés legítimo y jurídicamente protegido. En efecto, el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de la República dispone que:

[e]l Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido (...).

9.4. De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que «[l]a acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido».

9.5. Ahora bien, la Presidencia de la República -a través de la Consultoría Jurídica- y el Ministerio de Turismo presentaron medios de inadmisión en contra de la acción directa relacionados con la existencia del interés particular de la parte accionante respecto a su acción. La cuestión del interés particular,

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como razón del accionante para interponer su acción directa, ha sido debatida en el marco del tema de la legitimación activa del accionante, como veremos más adelante.

9.6. En su medio de inadmisión, la Presidencia de la República indicó que si bien las disposiciones atacadas pueden considerarse de alcance general, lo cierto es que la parte accionante persigue en su instancia un alcance particular. Señala que el fin particular es evidente, pues varios de los argumentos invocados para fundamentar la supuesta infracción constitucional de las normas cuestionadas giran en torno a una supuesta afectación al derecho de propiedad y en la transgresión del principio y derecho de igualdad. Considera que estas no deben ser tuteladas por la vía del control concentrado de constitucionalidad, sino a través de la vía contencioso administrativa o de la acción de amparo en caso de afectación de derechos fundamentales.

9.7. Por su parte, el Ministerio de Turismo también arguyó que la accionante procura un interés particular, pues reclama la nulidad de los decretos y la resolución atacadas, pero con relación a las parcelas de su propiedad, que quedaron comprendidas en los terrenos de las áreas protegidas amparados por la normativa atacada. Hizo énfasis en el hecho de que la parte accionante no ataca la integridad de las disposiciones, sino únicamente aspectos específicos, en donde se declaran la creación del área protegida y se establece su zona de amortiguamiento. Además, llamó la atención en como la accionante se refiere a las parcelas dentro de las cuales quedaron comprendidas aquellas cuyo derecho de propiedad reclama.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.8. En contraste, la parte accionante alega sobre este punto que:

(...) los accionantes no hacen eco de un interés particular o perjuicio directo, sino que denuncian la afectación de un interés colectivo, en la medida en que la declaratoria de área protegida dispuesta por los Decretos Nos. 571-09 y 654-11 y la consecuente resolución emitida por el Ministerio de Turismo, afectan de manera irrazonable el desarrollo de la provincia de Samaná y obstaculiza el acceso de sus habitantes a servicios básicos esenciales derivados del derecho a [...] una vivienda digna (art. 59 de la Constitución)⁸.

9.9. Es importante resaltar que, para justificar su medio de inadmisión, la Presidencia refiere la Sentencia TC/0370/19, del dieciocho (18) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)⁹, la cual decidió una acción en inconstitucionalidad en contra del Decreto núm. 571-09, específicamente su artículo 15 -en la acción directa que nos ocupa se ataca el artículo 31- el cual dispone la creación del Parque Nacional Punta Espada. En aquella ocasión, los accionantes argumentaron «que mediante dicha disposición se les ha afectado y trasgredido su derecho de propiedad, indisponiendo de forma material sus terrenos, los cuales han sido incluidos a lo interno del perímetro de dicho parque». [TC/0370/19, § 9.1, pág. 11]. En esta decisión, este colegiado señaló:

⁸ Ver página 6 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

⁹ Correspondiente al expediente núm. TC-01-2014-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad.

incoada por Marcelino Rodríguez Castillo, Juan de Dios Rodríguez Castillo, Pedro Rijo Castillo, Loreto Santillán y Antonio de Icco contra el artículo 15 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que crea el Parque Nacional Punta Espada.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.7 Si bien es cierto que el decreto demandado en inconstitucionalidad está justificado en la necesidad del Estado de salvaguardar los recursos naturales como garantía primaria para alcanzar un desarrollo sostenible que propicie la conservación de la biodiversidad en todas sus expresiones y componentes, en armonía con el mejoramiento de la calidad de vida, el bienestar de los ciudadanos, encontrando los mismos justificación en lo que establece el artículo 14 de la norma suprema, el cual establece: Recursos naturales. Son patrimonio de la Nación los recursos naturales no renovables que se encuentren en el territorio y en los espacios marítimos bajo jurisdicción nacional, los recursos genéticos, la biodiversidad y el espectro radioeléctrico.

9.8. En principio, debemos señalar que, no obstante, a que el presente decreto tiene un alcance general, al crearse un parque nacional para la conservación de los recursos naturales y la protección de las áreas que en él se delimitan, lo que persiguen los accionantes es un interés particular, pues reclaman la nulidad del mismo en lo referente a las parcelas de su propiedad, que quedaron comprendidas como áreas protegidas dentro del Parque Nacional Punta Espada.

9.9. Tanto es así, que la disposición impugnada en la presente acción directa en inconstitucionalidad, artículo 15 del Decreto núm. 571-09, (...), en su aplicación solo propende a la creación del Parque Nacional Punta Espada, estableciendo sus zonas de amortiguamiento y las parcelas que la conforman, dentro de las cuales quedaron comprendidas las parcelas cuya propiedad alegan los accionantes.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.10. (...) que si bien en virtud de lo antes expuesto la presente acción directa en inconstitucionalidad incoada (...) contra el Decreto núm. 571-09, (...) debe ser inadmitida por tratarse de un acto administrativo de carácter particular que están sujetos al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo y no de la jurisdicción constitucional, debemos señalar que la decisión final que emita esa jurisdicción estará sujeta al control de constitucionalidad ante este órgano de justicia especializada a través del recurso de revisión constitucional de sentencias instituido en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11, (...).

9.10. No obstante, más adelante, el Tribunal dictó la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se refirió al tema del interés particular cuando explicó la forma en cómo se había visto atenuada la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido, como condición para determinar la legitimación activa o procesal del accionante.

9.11. Así pues, en dicha decisión, este colegiado falló que:

la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal, ante supuestos donde: (i) El objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colectivo;¹⁰ igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso;¹¹ (...)

9.12. Incluso más aún, el Tribunal dictó la Sentencia TC/0035/22, del ocho (8) de febrero de dos mil veintidós (2022)¹², en donde aclara su posición sobre la existencia de un interés particular de la parte accionante, como razón de la acción directa, señalando lo siguiente:

Lo primero a ser resaltado por esta sede es que el presente caso se enmarca y podría ser analizado en función de lo establecido en el precedente TC/0370/19, pues como allí señalamos, cuando las acciones directas estén dirigidas contra un acto de alcance general pero las pretensiones sean de carácter particular la acción deviene inadmisibles, pues en este caso sostuvimos que 9.8. En principio, debemos señalar que, no obstante, a que el presente decreto tiene un alcance general [...] lo que persiguen los accionantes es un interés particular, pues reclaman la nulidad del mismo en lo referente a las parcelas de su propiedad, que quedaron comprendidas como áreas protegidas dentro del Parque Nacional Punta Espada.

¹⁰ Sentencias TC/0048/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), pp. 8-9; TC/0599/15, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 112-113; TC/0713/16, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), pp. 17-18 y C/0009/17, del once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017), pp. 9-10.

¹¹ Sentencia TC/0234/14, del veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

¹² Expediente núm. TC-01-2019-0057, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Ylisis María Cruz Ramírez y Dilenia Altagracia Santos Muñoz, contra los dispositivos segundo y cuarto de la Resolución núm. 28-19, dictada por la Junta Central Electoral (JCE) del cinco (5) de noviembre del año dos mil diecinueve (2019).

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sin embargo, la presente decisión sirve para aclarar que, independientemente del interés particular que manifiesten las partes – que por demás era el criterio determinante para la admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad hasta la nueva concretización jurisprudencial contenida en la sentencia TC/0345/19 – la labor de interpretación final y suprema del texto fundamental que corresponde a esta sede, ordena un análisis objetivo en la confrontación y verificación de la regularidad de toda disposición de alcance general y efectos normativos impugnada respecto a la ley suprema, que permita preservar la supremacía real y material de la Constitución sobre cualquier disposición con proyección reguladora dictada por todo órgano o ente público con competencia reconocida de tal dictado.

Aclarado lo anterior, para la correcta decisión del presente caso, procederemos a analizar los méritos, fundamentos y pertinencia de la acción presentada.

9.13. En especial, a través de la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), antes abordada, el Tribunal extendió o dilató la condición de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que las personas accionen en inconstitucionalidad por la vía directa. En ese sentido, en dicha sentencia, este colegiado indicó:

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad como su interés jurídico y legítimamente

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo República Dominicana del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

9.14. En conclusión, la existencia de un interés particular no resulta obstáculo en la condición de la legitimación procesal activa de la parte accionante y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido; así como tampoco impide la posibilidad del Tribunal de cumplir con el mandato constitucional establecido en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 de realizar un examen de carácter puramente objetivo de la conformidad de la norma infra constitucional con la Constitución de la República, como lo requiere el control de constitucionalidad, tal y como lo veremos más adelante.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.15. Por tanto, con base en las consideraciones antes expuestas se rechazan los medios de inadmisión interpuestos por la Presidencia de la República y el Ministerio de Turismo fundamentados en la existencia de un interés particular de la parte accionante.

9.16. Continuando con el análisis de la legitimación activa de la parte accionante, diremos que en la Sentencia TC/1146/23, del veintisiete (27) de diciembre del año dos mil veintitrés (2023), esta sede afirmó que:

Por otra parte, si se trata de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre que este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, cuando se trate de entidades dotadas de personería jurídica y capacidad procesal¹³ para actuar en justicia. Estos presupuestos, sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justifican los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional¹⁴ para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

¹³ Pie de página 16 de la Sentencia TC/0028/15.

¹⁴ Pie de página 17 de la Sentencia TC/0535/15, § 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (Colegio Dominicano de Contadores Públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.17. En tal sentido, la parte accionante indica que las sociedades comerciales Panavia, SAS y Tilin Investments Limited SRL, son sociedades constituidas de conformidad con las leyes de la República Dominicana; mientras que Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. es una sociedad constituida de conformidad con la ley de la República de Austria.

9.18. A estos fines, Panavia, SAS presentó el certificado de registro mercantil de sociedad anónima simplificada núm. 56166SD, expedido por la Cámara de Comercio de Santo Domingo (CCPSD) y la certificación de registro núm. C04672996366, emitida el veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022) por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), el certificado de registro nacional del contribuyente (R.N.C.) núm. 101822279. De igual forma, Tilin Investment Limited, SRL depositó el certificado de registro mercantil de sociedad de responsabilidad limitada núm. 39186SD, expedido por la Cámara de Comercio de Santo Domingo (CCPSD), donde consta su número de registro nacional del contribuyente (R.N.C.) 130237842.

9.19. En cuanto a la Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G., esta presentó el certificado de registro mercantil de sociedades extranjeras núm. 78147SD, expedido por la Cámara de Comercio de Santo Domingo (CCPSD).

9.20. Sobre la base de lo expuesto anteriormente y tomando en consideración los documentos depositados ante este tribunal, procede concluir que la parte accionante, sociedades comerciales Panavia, SAS., Tilin Investments Limited SRL y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G., gozan de legitimación activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, ya que se comprueba su matriculación en el Registro

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mercantil de la Cámara de Comercio de Santo Domingo (CCPSD), en donde se da constancia de RNC de las sociedades dominicanas.

9.21. También cumple con el complemento de este criterio, debido a que la parte accionante indica que la norma recurrida le afecta directamente. De esta forma, profesa su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las previsiones de los artículos 2 y 7 de la Constitución de la República y procurar el respeto del orden constitucional y los derechos fundamentales [TC/0566/24; § 9.5, pág. 23].¹⁵

9.22. En cuanto a la forma de la norma impugnada, corresponde examinar si las disposiciones en cuestión se enmarcan en aquellas que pueden ser atacadas a través de la acción directa de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11 y del precedente contenido en la Sentencia TC/0502/21, del veinte (20) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), en cuanto al criterio de que:

los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11), se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno

¹⁵ TC/0566/24, 9.5.: *Sobre la base de lo expuesto anteriormente, este tribunal es de criterio de que la sociedad comercial Occifitur Dominicana S.R.L., goza de legitimación activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad por su sola calidad de persona jurídica en el Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) y tener un estado activo. También cumple con el complemento de este criterio, en razón de que la parte accionante indica que la norma recurrida le afecta directamente. De esta forma, profesa su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las previsiones de los artículos 2 y 7 de la Constitución de la República y procurar el respeto del orden constitucional y los derechos fundamentales.*

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas.

9.23. En relación con este aspecto, la parte accionante alega que el Tribunal Constitucional ha declarado inadmisibles, acciones directas en inconstitucionalidad contra decretos y resoluciones sobre la base de que los mismos son actos normativos de efectos particulares; agrega que en otras ocasiones, cuando la normativa impugnada afecta intereses colectivos y difusos (i.e. derecho a un medioambiente sano), este colegiado ha decidido admitir las acciones directas sin agotar la evaluación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. Como consecuencia, sugiere al Tribunal verificar las sentencias TC/0157/17¹⁶ y TC/0905/18¹⁷. Además, señala, que, si esta sede determinase que, en el caso de la especie, los decretos y la resolución atacados tienen efectos particulares, entonces, debe aplicarse el criterio de la Sentencia TC/0041/13. Por último, advierte que si no se admite su acción se estaría violentando su derecho a la igualdad y al acceso a la justicia constitucional.

¹⁶ Del cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017) correspondiente al expediente núm. TC-01-2013-0027, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Dr. Miguel Ángel Cedeño J. contra: a) Decreto núm. 1311, emitido por el Poder Ejecutivo el dieciséis (16) de septiembre del mil novecientos noventa y cinco (1975), que declaró «Parque Nacional del Este» una zona de alrededor de cuatrocientos treinta kilómetros cuadrados (430 km²) en la provincia La Altagracia; b) numeral 6 del artículo 34 de la Ley núm. 64-00, General de Medio Ambiente, del dieciocho (18) de agosto de dos mil (2000); y c) numeral 21 del artículo 37 de la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, del treinta (30) de julio de dos mil cuatro (2004).

¹⁷ Del (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), correspondiente al expediente núm. TC-01-2016-0024, relativo a la acción directa de institucionalidad interpuesta el (11) de mayo de dos mil dieciséis (2016) contra el Decreto núm. 371-11, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de junio de dos mil once (2011), por las siguientes entidades: Junta de Asociaciones de la Zona Piñera y Cafetalera de Toma y Palmarejo, Inc. (JUNTOPA); Consejo para el Manejo de Cuenca del Río Mao, Inc. (COMACUMAO); Asociación de Caficultores San José, Inc. (ASOCASA); entre otros.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.24. Sobre este punto, la Presidencia de la República presenta un medio de inadmisión argumentando que si bien el artículo 185.1 de la Constitución dispone la posibilidad de atacar decretos vía una acción de directa de inconstitucionalidad, esta sede ha trazado y reiterado el criterio de que sólo pueden ser susceptibles de una acción directa los actos administrativos que tengan un efecto normativo y de aplicación general; a tal efecto, cita la sentencia TC/0041/13.¹⁸

9.25. Por su lado, el Ministerio de Turismo también solicita la inadmisión precisando que mediante la Sentencia TC/0041/13 se estableció que la acción directa en inconstitucionalidad solo procede contra aquellos actos administrativos de alcance particular que son producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y carezcan de una ley que los norme. Sobre el caso en concreto, subraya -al igual que la Presidencia de la República- que las normas impugnadas, en el caso que nos ocupa, tienen un alcance general, al crearse áreas protegidas y de amortiguamiento para la conservación de los recursos naturales y la protección de las áreas que en ellos se delimitan.

9.26. No obstante, más adelante, contrario a la afirmación anterior, el Ministerio de Turismo menciona, que la presente acción debe ser inadmitida pues las normativas atacadas constituyen actos administrativos de carácter particular que están sujetos al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo.

¹⁸ Del quince (15) de marzo del año dos mil trece (2013), correspondiente al Expediente núm. TC-01-2012-0059, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Lucas O. Ferreras Concepción contra las órdenes generales núm. 057/2005 y 17/2006, de fechas treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005) y catorce (14) de septiembre de dos mil seis (2006), respectivamente, dictadas por la Jefatura de la Policía Nacional.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.27. La Procuraduría General de la República también propone la inadmisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad. Dicha institución menciona que a partir de la Sentencia TC/0051/12, la acción está reservada para los actos establecidos en los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, precisando que solo procede contra los actos estatales de carácter normativo y alcance general. Continúa haciendo referencia a la Sentencia TC/0041/13 -al igual que el Ministerio de Turismo- para indicar que esta jurisdicción dispuso que la acción directa en inconstitucionalidad solo procede contra aquellos actos administrativos de alcance particular que son producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y carezcan de una ley que los norme.

9.28. A partir de este momento, el Tribunal procederá a contestar el aspecto de admisibilidad planteado por la parte accionante, respecto a si el alcance general o particular de los decretos atacados mediante esta acción directa determina la admisibilidad de esta. Cuestión, que como vimos, también fue abordada en las intervenciones oficiales, como medios de inadmisión en contra de la presente acción.

9.29. Los artículos 185 numeral 1) de la Constitución de la República y el 36 de la Ley núm. 137-11 establecen lo siguiente:

Artículo 185. Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:

1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Artículo 36. Objeto del control concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.

9.30. Corresponde destacar, que tal y como mencionaron las partes que intervienen en esta acción directa, mediante la Sentencia TC/0041/13 del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), este plenario planteó¹⁹ que:

(...) asumiendo una interpretación sistémica de la Constitución al tomar en cuenta el contexto jurídico-constitucional en cuanto a la delimitación competencial para conocer de violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular, se desprende que: Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la

¹⁹ El Tribunal señaló en dicha sentencia que para llegar a su dictamen tomó como base las decisiones: (i) TC/0051/12 del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), en donde estableció que la acción directa en inconstitucionalidad «no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa» [párrafo 9.2, pág. 14] y (ii) TC/0073/12 del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), en la que indicó que «[a]un cuando los medios invocados por la accionante son de índole constitucional, en virtud de la naturaleza del acto atacado (resolución que prescribe sobre el desarrollo de un contrato administrativo) tales alegatos corresponden ser examinados en la jurisdicción administrativa» [párr.9.13, págs.14 y 15]. Lo cual también muestra la línea jurisprudencial del Tribunal hasta ese momento.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional). Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional; [y] Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad²⁰ al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional. [§ 9.4 y 9.5, págs. 15 y 16]

9.31. Sin embargo, este colegiado se ha percatado que ni la parte accionante, ni los intervinientes oficiales advirtieron que, posterior a la Sentencia TC/0041/13 antes citada, este tribunal varió su posición por medio del precedente TC/0502/21, del veinte (20) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), en donde dispuso lo siguiente:

²⁰ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*10.5 En la especie, la unificación se justifica ante la divergencia y posible contradicción entre los criterios utilizados en las decisiones que integran nuestra jurisprudencia, aplicando los precedentes sentados mediante TC/0051/12 y TC/0052/12, ambas decisiones de diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), conforme a lo ya explicado. Con base en estos motivos, **a partir de la presente sentencia, el Tribunal Constitucional optará por determinar que los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad (prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11), se encuentran satisfechos o no satisfechos, según la tipología del acto impugnado. En este orden de ideas, el Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad previstos en los dos precedentes disposiciones citadas se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar otros elementos según cada caso en concreto. Los anteriores razonamientos implican en sí un cambio de precedente, debido a que, en lo adelante, solo podrán ser susceptibles de control concentrado de constitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, independientemente de su alcance.***²¹

²¹ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.32. En atención a lo antes expuesto, queda claro, que la acción directa en inconstitucionalidad será admisible, independientemente del alcance de la disposición atacada, siempre y cuando la misma esté contenida en la enumeración establecida en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 ya citados.

9.33. Por lo tanto, esta jurisdicción rechaza los medios de inadmisión de la Presidencia de la República, el Ministerio de Turismo y la Procuraduría General de la República, todos fundamentados en el carácter general o particular de los decretos atacados, de conformidad con las consideraciones antes expuestas, sin necesidad de establecerlo en el dispositivo de la presente decisión.

9.34. De igual manera, este colegiado determina, que, como los argumentos de la parte accionante, contenidos en el punto IV) de su acción directa sobre la «Admisibilidad de presente acción directa en inconstitucionalidad» están fundamentados en las mismas razones que justificaban los medios de inadmisión antes contestados y rechazados, dichos alegatos han quedado respondidos y por lo tanto no hay lugar a pronunciarse sobre los mismos.

9.35. Por otra parte, en cuanto al contenido que debe exhibir el acto introductorio de una acción directa de inconstitucionalidad, el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 establece: «El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas».

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.36. Sobre el particular, este plenario, en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), realizó algunas precisiones sobre la claridad, certeza, especificidad y pertinencia que debe exhibir el escrito introductorio de toda acción directa de inconstitucionalidad, de la manera siguiente:

Es decir, que todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:

- *Claridad: significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos.*
- *Certeza: la infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada.*
- *Especificidad: debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República.*
- *Pertinencia: los argumentos invocados deben de ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.*

9.37. Al respecto, el Tribunal ha desarrollado mediante su quehacer jurisdiccional la necesidad de que el escrito motivado envuelva un asunto de justicia constitucional, principalmente en el marco de acciones directas de

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad²². En la Sentencia TC/0095/12, citando a la Corte Constitucional colombiana, el tribunal sostuvo que «[...] el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios [...]».

9.38. La Presidencia de la República -a través de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo- propuso un medio de inadmisión, mediante el cual indica que «en la acción directa se encuentran argumentos relativos a hechos fácticos y, por ende, no son válidos para la correcta aplicación del control concentrado». Menciona que dichos argumentos no cumplen con las exigencias del artículo 38 de la Ley núm. 137-11 antes citado, acerca de exponer en el acto introductivo sus fundamentos de forma clara y precisa. Agrega que «en gran parte de su escrito, los accionantes se han limitado a la mera transcripción de las disposiciones atacadas [cita los artículos 16, 59, 74.2 y 138 de la Constitución] y a citar precedentes constitucionales, así como citar las disposiciones constitucionales que alegan vulneradas».

9.39. Para la Presidencia «deviene inadmisibile la acción sostenida en argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no coloquen a este órgano en condiciones de realizar el necesario juicio de confrontación entre la Constitución y las disposiciones que se acusan».

9.40. En la lectura atenta de la instancia de la acción directa podemos observar que la parte accionante estableció que las normas atacadas vulneran los siguientes artículos de la Constitución del año 2015: artículo 16 (áreas

²² Véase sentencias TC/0062/12, TC/0095/12, TC/0150/13, TC/0297/15, TC/0061/17, TC/0062/18, TC/0063/19, entre otras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegidas); artículo 39 (derecho a la igualdad); 40.15 (principio de razonabilidad); artículo 51 (derecho de propiedad); artículo 59 (derecho a una vivienda digna); 66 (derechos colectivos y difusos); 74.2 (potestad del legislativo para legislar en materia de derecho fundamentales); 93.1 (potestad del legislativo para regular en toda materia que no sea de la exclusiva atribución de otro poder público) y 138 (principios de la Administración pública).

9.41. Sin embargo, esta jurisdicción verifica que, respecto de algunas de las violaciones argüidas, la accionante no coloca al Tribunal en condiciones de decidir sobre la existencia de una violación o no de la norma constitucional invocada.

9.42. En primer lugar, en cuanto al caso concreto del artículo 16, esta sede advierte que la parte accionante presenta consideraciones únicamente en contra de su parte *in fine*, la cual dispone que «[l]os límites de las áreas protegidas sólo pueden ser reducidos por ley con la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional». Por el contrario, no expone argumentos en contra la primera parte, que refiere que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los ecosistemas y especies que contiene, constituyen bienes patrimoniales de la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. En consecuencia, respecto a este punto, el Tribunal acoge parcialmente el medio de inadmisibilidad de la Presidencia de la República, debido a la falta de «especificidad» de la parte accionante, ya que no ha planteado ningún medio de inconstitucionalidad en contra de la primera parte del artículo 16 de la Constitución antes indicada.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.43. En segundo lugar, con relación a los artículos 59 y 74.2 de la Constitución, esta sede rechaza el medio de inadmisibilidad de la Presidencia de la República por considerar que la parte accionante ha sometido argumentos por los cuales pretende comprobar que las disposiciones atacadas vulneran dichos artículos.

9.44. En el caso del artículo 59, la parte accionante sostiene que la declaratoria de área protegida dispuesta por los Decretos núm. 571-09 y 654-11 y la consecuente resolución emitida por el Ministerio de Turismo, hoy impugnados, afectan de manera irrazonable el desarrollo de la provincia Samaná y obstaculizan el acceso de sus habitantes a servicios básicos esenciales derivados del derecho a una vivienda digna. Mientras que en relación con el artículo 74.2, desarrolla argumentos dirigidos a motivar que la posibilidad por parte del Poder Ejecutivo de establecer áreas protegidas mediante un decreto, viola los principios de reglamentación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales, los cuales establecen que, solo por ley, en los casos permitidos en la Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad. Para ello desarrolla en su instancia un test de razonabilidad en cuanto a las normas atacadas.

9.45. Por último, en el caso del artículo 138 (principios de la Administración pública), este tribunal ha podido constatar que la parte accionante no ha presentado medios de inconstitucionalidad, o sea, no ha explicado cómo las disposiciones atacadas vulneran el artículo 138. Así pues, en cuanto a esta parte, la acción no cumple con el requisito de admisibilidad de «especificidad», por lo que se acoge el medio de inadmisión elevado por la Presidencia de la República.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.46. Adicional al análisis del medio de inadmisión planteado por la Presidencia, esta sede también observa que la parte accionante considera que las disposiciones atacadas violan el artículo 93.1 de la Constitución. No obstante, solamente desarrolla medios de inconstitucionalidad o argumentos con relación al literal q) del numeral 1 del mencionado artículo 93. De modo, que debido a la falta de «especificidad» de la parte accionante, no se ha colocado a este colegiado en condiciones de pronunciarse sobre los demás literales del artículo 93.1.

9.47. En cuanto al artículo 51 y sus seis numerales, el Tribunal advierte que la parte accionante dedica todo un apartado a la «violación al derecho de propiedad» sobre sus parcelas, causada por las disposiciones atacadas, lo cual hace de manera genérica, estableciendo que dichas normas resultan irrazonables y no le permiten levantar construcciones en los inmuebles de su propiedad. Esta forma global de argumentar resulta insuficiente, para que esta jurisdicción pueda realizar un análisis de constitucionalidad puntual o dirigido respecto de cada uno de los numerales que componen la referida disposición constitucional. Lo anterior, independientemente, de que esta sede, con ocasión del último medio de inadmisión promovido por la Presidencia de la República contra la presente acción, se referirá a los alegatos de carácter general que, sobre las supuestas vulneraciones contra su derecho de propiedad, alega la accionante en su acción directa.

9.48. Así pues, un último medio de inadmisión presentado por la Presidencia de la República expone que, mediante su instancia, la parte accionante desnaturaliza la figura de la acción directa en inconstitucionalidad, dado que esta figura procesal se caracteriza por ser una de carácter abstracto, la cual no

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

está ideada para servir de remedio procesal a casos concretos o particulares. No obstante, la Presidencia plantea que la accionante pretende obtener una solución jurisdiccional, pues aspira transformar los efectos de una acción directa de inconstitucionalidad, en una acción de amparo o en un recurso contencioso administrativo.

9.49. En el estudio de la instancia, este colegiado identifica entre los medios de inconstitucionalidad que la parte accionante somete a su juicio, existen argumentos que están dirigidos a establecer, como las normas cuestionadas resultan irrazonables, y no le permiten levantar construcciones en los inmuebles de su propiedad, en razón de la creación del Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, la declaración como vía panorámica a la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico y el establecimiento de la protección al paisaje contenida en la resolución que crea el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de construcción para la parte norte de la península de Samaná.

9.50. Lo anterior se evidencia a lo largo de la instancia contentiva de la acción, especialmente en la parte correspondiente al literal C) sobre «violación al derecho de propiedad», donde la parte accionante alega que «la normativa impugnada en inconstitucionalidad vulnera su derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución dominicana»²³; a estos fines transcribimos algunos de estos párrafos:

²³ Ver página 43 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las empresas accionantes, al igual que otros ciudadanos o empresas morales, poseen terrenos dentro de las propiedades afectadas por la declaratoria de áreas protegidas dispuestas mediante los decretos impugnados (vulneración al art. 51 de la Constitución). En ese orden, se encuentran imposibilitados de desarrollar sus propiedades o construir dentro de los 250 metros lineales (de ambos lados) de la autovía samanense u otros terrenos declarados como áreas protegidas. De manera que, solo algunas empresas como las titulares de las bombas de gasolina, restaurantes, paradores, industrias, comercios u hoteles que se encuentran en los alrededores de la Autovía, son quienes han podido beneficiarse de la declaración de área protegida establecida de forma ilegal, discrecional, discriminatoria y arbitraria mediante la normativa impugnada, asegurándose de esta manera que otras empresas no puedan establecerse en ese lugar, ejerciendo un monopolio sobre el mercado evidentemente avalado por las autoridades²⁴.

Sin embargo, nuestros representados no han corrido con la misma suerte, ya que no han podido obtener un permiso para desarrollar sus propiedades, las cuales se encuentran dentro de los 250 metros lineales que establece el aludido decreto núm. 654-11. Este hecho puede comprobarse con la certificación expedida por el perito del Ministerio de Medio Ambiente, en el cual se establece que las propiedades de nuestros representados se encuentran dentro de las tierras afectadas por los referidos decretos²⁵.

²⁴ Ver página 7 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

²⁵ Ver página 34 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por tanto, actualmente, la operación y desarrollo de esos comercios, obviamente avalados por las distintas autoridades, crea una situación discriminatoria en perjuicio de otros particulares, como nuestros representados, los cuales también desean disponer de su derecho de propiedad privada de manera libre para la construcción de estructuras turísticas y de libre comercio en esa zona samanense.²⁶

(...) en la medida en que, actualmente, no pueden disponer libremente de su derecho de propiedad; o sea, no pueden vender sus propiedades, alquilarlas, elevar construcciones comerciales ni tampoco turísticas, tal y como lo han hecho y lo hacen los demás propietarios de los terrenos donde se encuentran operando los comercios anteriormente mencionados²⁷.

C) Violación al derecho de propiedad.

Los accionantes también alegan que la normativa impugnada en inconstitucionalidad vulnera su derecho de propiedad consagrado en el art. 51 de la Constitución dominicana de 2015 (anterior art. 8.13 de la Constitución dominicana de 1994 y art. 8.13 de la Constitución de 2002). De acuerdo con lo establecido en el precedente TC/088/12, la concesión del derecho de propiedad contiene tres dimensiones, a saber: (...) ²⁸.

²⁶ Ver páginas 34 y 35 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

²⁷ Ver página 35 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

²⁸ Ver página 43 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como se puede apreciar, actualmente dentro de la zona de amortiguamiento, que comprende unos tres millones de metros cuadrados (3,000,000.00 mts²) con cinco (5) kilómetros de playa comprendidos, en su conjunto, por las playas Las Majaguas y Jackson en el tramo El Catey-Cosón, no se pueden construir villas ni viviendas unifamiliares ni hoteles. Sobra decir que esa limitación, compromete significativamente el derecho de propiedad de los accionantes, los cuales, si bien comprenden las limitaciones que conlleva la declaración de área protegida de sus terrenos, estiman irrazonable la medida de no poder levantar estructuras en sus terrenos, ni hacer un uso de los mismos respetando el refugio de vida silvestre que, según las autoridades, se ha desarrollado en esas localizaciones²⁹.

Con el fin de demostrar la violación que se ha producido a la propiedad privada de nuestros representamos, hemos depositado en el expediente sus respectivos certificados de título, así como la certificación emitida por el Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales, en la cual se establece que dichos terrenos se encuentran dentro de las zonas declaradas como protegidas y sus zonas de amortiguamiento³⁰.

9.51. Si bien es cierto, que tal y como indicamos anteriormente, con la Sentencia TC/0035/22, del (8) de febrero de dos mil veintidós (2022), el Tribunal determinó que la existencia de un interés particular no es impedimento para realizar la labor de «verificación de la regularidad de toda disposición de

²⁹ Ver página 44 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

³⁰ Ver página 45 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alcance general y efectos normativos impugnada respecto a la ley suprema, que permita preservar la supremacía real y material de la Constitución», no menos cierto es que, tal y como precisa la Presidencia de la República, la acción directa está orientada al ejercicio de un control *in abstracto* de los actos normativos del poder público, es decir de su contenido objetivo (Sentencias TC/0051/12, TC/0054/12 y TC/0066/12, entre otras)³¹.

9.52. Por lo tanto, este tribunal no se referirá de manera puntual a los argumentos presentados por la parte accionante en cuanto al derecho de propiedad sobre sus parcelas, por no ser su competencia, estando apoderado para conocer una acción directa en inconstitucionalidad. Ya que lo que debe abocarse es a realizar un análisis o control constitucional *in abstracto* de las normas denunciadas, siempre que la parte accionante le haya puesto en condiciones, para estos fines.

9.53. Por todo lo anterior, aunque al Tribunal no se le ha puesto en condiciones de realizar un análisis de cada literal del artículo 51, ni tampoco entra dentro del ámbito de su competencia, en el caso de la especie, ocuparse de los alegatos de la parte accionante sobre sus bienes inmuebles, esta sede si realizará un análisis objetivo de la constitucionalidad de las normas atacadas relativo al derecho de propiedad consagrado en la Constitución, con el fin de cumplir con la tarea asignada por el constituyente dominicano.

³¹ Sentencia TC/0189/15

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglear»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.54. En lo adelante, este tribunal constitucional se referirá a los vicios de forma y de fondo de los cuales acusa la parte accionante a las disposiciones cuestionadas, en relación con los artículos 16 (parte *in fine*); 39; 40.15; 51; 59, 66, 74.2 y 93.1 todos de la Constitución.

10. Cuestión previa sobre la naturaleza de los vicios de constitucionalidad invocados

10.1. Antes de ponderar las pretensiones sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad admitida a trámite, este tribunal constitucional considera oportuno reiterar la clasificación de las infracciones o vicios de constitucionalidad reconocidos en su doctrina constitucional, según se expone a continuación.

10.2. Los indicados vicios han sido enunciados y definidos por las Sentencias TC/0274/13, TC/0415/15, TC/0421/19³², TC/0445/19³³, TC/0560/19³⁴ y TC/0291/22³⁵: a) *vicios de forma o de procedimiento*, generados al momento de la formación de la norma o acto estatal (decreto, reglamento, resolución u ordenanza), a falta de su aprobación o emisión de acuerdo con las disposiciones consagradas en la Constitución, los cuales causan una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad del precepto cuestionado; b) *vicios de fondo*, que afectan el contenido de la norma o acto impugnado, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la carta sustantiva; c) *vicios*

³² De nueve (9) de octubre dos mil diecinueve (2019).

³³ De diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

³⁴ De once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

³⁵ De dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de competencia, suscitados cuando la norma o acto estatal ha sido aprobado por un órgano carente de facultad legal para hacerlo.

10.3. Luego de analizar la instancia concerniente a la presente acción directa de inconstitucionalidad, se advierte que, en ella, la parte accionante invoca dos tipos de vicios: de incompetencia y de fondo.

10.4. En cuanto al vicio de competencia, la posición de la parte accionante es que los decretos expedidos por el Poder Ejecutivo son inconstitucionales, ya que usurpan la potestad conferida al Poder Legislativo contenidas en los artículos 16, 66, 93.1, literal q) y 74.2 de la Constitución, así como el artículo III de la Convención de Washington de mil novecientos cuarenta (1940). Sobre el vicio de fondo, la parte accionante cuestiona la constitucionalidad de las normas atacadas, aduciendo que las mismas vulneran los artículos 39, 40.15, 51 y 59 de la Constitución. Por tanto, procede que el Tribunal Constitucional conozca de los vicios de competencia y de fondo invocados en la presente acción directa de inconstitucionalidad.

10.5. Por último, es importante aclarar que, en lo adelante, se denominarán vicio de competencia y vicio de fondo, a lo que la parte accionante ha denominado violación de forma y violación de fondo, respectivamente, toda vez, que estos son los términos procesales correctos de acuerdo con los precedentes constantes de esta sede constitucional.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

11.1. De conformidad con la instancia de acción directa de inconstitucionalidad recibida por el Tribunal Constitucional el siete (7) de diciembre de dos mil veintidós (2022), incoada por la parte accionante, las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G., las normas atacadas -el artículo 31 del Decreto núm. 571-09; el Decreto núm. 654- y el artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP) alegadamente transgreden, la Constitución dominicana del año 2015, particularmente los artículos 16, parte *in fine* («los límites de las áreas protegidas solo pueden ser reducidos por ley con la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional»); 39 (derecho a la igualdad); 40.15 (principio de razonabilidad); 51 (derecho de propiedad); 59 (derecho a una vivienda digna); 66 (derechos colectivos y difusos); 74.2 (potestad del legislativo para legislar en materia de derecho fundamentales) y 93.1.q) (potestad del legislativo para regular en toda materia que no sea de la exclusiva atribución de otro poder público). También vulneran el artículo III de la Convención de Washington de mil novecientos cuarenta (1940).

11.2. El análisis de dichos vicios se realizará en tres partes: primero se abordará el supuesto vicio de competencia en que incurren las normas atacadas, por lo cual presuntamente incurren en la vulneración de los artículos 16, 66, 74.2 y 93.1.q) de la Constitución dominicana y del artículo III de la Convención de Washington de mil novecientos cuarenta (1940) (A); segundo, se atenderán los supuestos vicios de fondo, para lo cual se dividirá el análisis de la siguiente manera: en una primera parte se evaluará la pretendida violación al artículo

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40.15 (B); en una segunda parte se abordarán las relacionadas al artículo 51 de la Constitución, y la presunta transgresión al principio de irretroactividad de la ley y seguridad jurídica (C), y en un tercera parte se valorarán los argumentos de la acción relacionados con los artículos 39 y 59 de la Constitución (D). Aunque en cuanto a los vicios de fondo, la parte accionante desarrolla primero sus argumentos en relación con el artículo 39, el Tribunal ha decidido abordar primero, los alegatos relacionados con los artículos 40.15 y 51.

A. Sobre el pretendido vicio de competencia respecto a los artículos 16, 74.2 y 93.1.q) de la Constitución dominicana y del artículo III de la Convención de Washington de mil novecientos cuarenta (1940)

11.3. La parte accionante establece que la emisión de los decretos impugnados por parte del Poder Ejecutivo viola el artículo 93.1 q) de la Constitución, que establece que constituye una de las atribuciones del Poder Legislativo legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado, y que no sea contraria a la Constitución. Asimismo, opina que el hecho de que mediante decreto, el Poder Ejecutivo haya creado el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero vulnera las disposiciones del artículo 74.2 relativo a los principios de reglamentación e interpretación de la Constitución, en tanto, dicho precepto constitucional señala, que solo por ley en los casos permitidos en la Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad (art. 74.2 de la Constitución).

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglear»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.4. En adición, de acuerdo con las consideraciones de la accionante, a pesar de que en la parte *in fine* del artículo 16 de la Constitución se establece que es la reducción de los límites de las áreas protegidas la que está sometida a la aprobación por parte de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional, por analogía debería entenderse, que lo mismo se requiere para la creación de un área protegida. La promulgación de decretos, de acuerdo con la parte accionante, es un método ineficaz, pues antiguamente, ha sido utilizado por el Poder Ejecutivo para aumentar o reducir las áreas protegidas, según los intereses del gobierno de turno, siendo esta la razón de la creación del artículo 16 antes mencionado.

11.5. También considera que el Poder Ejecutivo hace una errónea interpretación del artículo 34 de la Ley núm. 64-00, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales³⁶, pues el mismo no le confiere al Ejecutivo la potestad de ampliar las áreas protegidas, sino muy por el contrario, en su opinión esa disposición prohibió el aumento o la reducción de las áreas protegidas, hasta la creación de una ley sectorial, lo cual fue logrado con la Ley núm. 202-04, Ley Sectorial de Áreas Protegidas³⁷.

11.6. Por último, afirma que violenta el artículo III de la Convención de Washington de mil novecientos cuarenta (1940), el cual indica que los límites de los parques nacionales no serán alterados, ni enajenada parte alguna de ellos sino por la acción de la autoridad legislativa competente y que las riquezas que hay en ellos no se explotaran con fines comerciales; y como consecuencia de todo lo anterior, se vulnera el artículo 66 de la Constitución, sobre los derechos

³⁶ Del dieciocho (18) de agosto del dos mil (2000).

³⁷ Del treinta (30) de julio de dos mil cuatro (2004)

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e intereses colectivos y difusos, el cual indica que estos son reconocidos por el Estado y que estos se ejercen en las condiciones y limitaciones determinadas en la ley.

11.7. El artículo 34 de la Ley núm. 64-00, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, establece lo siguiente:

Artículo 34. (Transitorio). El Sistema Nacional de Áreas Protegidas está constituido por las unidades y categorías de conservación establecidas en las siguientes leyes y decretos, cuyos límites son ratificados por la presente ley, así como por otras piezas legales y/o administrativas que se adopten en el porvenir:

Leyes Nos.:

1) 4389, del 19 de febrero de 1956, que crea una Reserva Forestal con fines científicos y de protección a la naturaleza, denominada Parque Nacional Armando Bermúdez. [...]

5) 409, del 8 de abril de 1976, que modifica los Artículos 1, 4 y 5 de la Ley No.244, de fecha 10 de enero de 1968.

Decretos Nos.:

6) 1311, del 16 de septiembre de 1975, que declara Parque Nacional del Este una zona de alrededor de cuatrocientos treinta kilómetros cuadrados (430KM2) en la provincia La Altagracia y dicta otras

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposiciones.

7) 1863, del 6 de abril de 1976, que declara Reserva Científica Natural una porción de terreno en el municipio de Guayubín.

8) 2924, del 17 de junio de 1977, que declara Parque Nacional Histórico el área donde se realizan excavaciones arqueológicas en la antigua ciudad de la Concepción de La Vega;

9) 157-86, del 26 de febrero de 1986, que declara como áreas de utilidad pública e interés social para fines de la conservación de los ecosistemas naturales y de los lugares históricos y arqueológicos, de la investigación, de la educación y de la recreación, con la categoría de Parque Nacional Jaragua, los territorios y zonas marítimas aledañas a dicho parque.

10) 159-86, del 26 de febrero del 1986, que declara Vía Panorámica con fines de recreación, educación ambiental y de protección a la naturaleza, la carretera Aceitillar-Cabo Rojo, antigua carretera de la Alcoa Exploration Company

11) 1026-86-249, del 25 de septiembre de 1986, que declara Parque Nacional un área del Mar Caribe con el nombre de Parque Submarino La Caleta.

12) 417-89, del 26 de octubre del 1989, que declara Reserva Científica de Ébano Verde (Magnolia Pallescens) varias áreas en el municipio de

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constanza.

13) 82-92, del 6 de marzo de 1992, que declara la Reserva Científica de Loma Quita Espuela, ubicada en San Francisco de Macorís, y la pone bajo la administración de la Fundación Loma Quita Espuela, Inc. y la Dirección General de Parques;

14) 16-93, del 22 de enero de 1993, que modifica el Artículo 1 del Decreto No.156-86, del 26 de febrero de 1986, sobre el Parque Nacional de Montecristi;

15) 183-93, del 24 de junio de 1993, que ordena la creación de un cinturón verde que rodee el entorno urbano de la ciudad de Santo Domingo de Guzmán.

16) 356-93, del 31 de diciembre de 1993, que declara carretera turística, la antigua carretera Luperón, que une las ciudades de Santiago de los Caballeros y Puerto Plata.

17) 221-95, del 30 de septiembre de 1995, que crea los Parques Nacionales Nalga de Maco y Sierra de Neyba y el Monumento Natural Las Caobas; 18) 309-95, del 31 de diciembre de 1995, que adopta como guía para la organización del sistema nacional de áreas protegidas, las categorías genéricas acordadas por la Unión Mundial para la Naturaleza.

19) 233-96, del 30 de julio de 1996, que aplica las categorías

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecidas a las normas de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), a las reservas científicas, parques nacionales, monumentos naturales, refugios de faunas silvestre y vías panorámicas, así como los monumentos arquitectónicos, los yacimientos arqueológicos, las zonas submarinas de interés históricos y cultural y las áreas recreativas, educativas y culturales, reservadas anteriormente en todo el territorio nacional por diferentes leyes, decretos y disposiciones administrativas. Crea los parques nacionales: Lago Enriquillo, Juan Bautista Pérez Rancier, Cabo Cabrón, Sierra Martín García, Juan Ulises García Bonelly, y La Humeadora. Establece los límites definitivos del Parque Nacional Los Haitises. Amplía los límites del Parque Nacional Sierra de Bahoruco. Funda las reservas científicas: Erick Leonard Ekman y Dr. Miguel Canela Lázaro, las reservas biológicas: Padre Miguel Domingo Fuertes, Las Neblinas, Dr. José de Jesús Jiménez Almonte y Humedales del Bajo Yuna. Le asigna la categoría Monumento Natural a la montaña Isabel de Torres y a Bahía de Luperón y Cascada del Limón. Denomina reserva antropológica La Cueva de las Maravillas y amplía los límites de la reserva antropológica Cuevas de Borbón. Crea el refugio de fauna silvestre Río Higuamo y le asigna igual categoría a la Laguna Cabral. Amplía los límites del Santuario de Mamíferos Marinos de la República Dominicana. Crea las vías panorámicas: Mirador del Atlántico, Ríos Comate y Comatillo, Mirador de Paraíso, Del Río Mao, Costa Azul, Del Río Bao, y Mirador del Valle de La Vega Real. Crea las áreas nacionales de recreo: El Puerto-Guaigüí, Playa de Andrés-Boca Chica y Cayo Levantado. Crea los corredores ecológicos: Autopista Duarte, Tenares-Gaspar Hernández, El Seibo-Miches, El Abanico-Constanza y Cabral Polo. Autoriza al Comité Nacional El

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hombre y la Biosfera (MAB Dominicano) a presentar ante el Comité MAB de la UNESCO, las propuestas para la creación de las reservas de biosfera: Hoya del Lago Enriquillo con sus sistemas montañosos aledaños y La Bahía de Samaná y su entorno y dicta otras disposiciones para la protección del patrimonio natural, histórico y cultural de la República Dominicana.

11.8. En adición, el artículo 78 de la Ley núm. 64-00 también establece:

El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrá declarar como áreas de riesgo ambiental en sus diversos niveles, las zonas cuyo índice de contaminación sobrepase los límites permisibles y que constituyan un peligro real identificado para la salud y el ambiente. En las mismas se aplicarán las medidas de control que sean necesarias.

11.9. El Tribunal se refirió a la posibilidad del Poder Ejecutivo de crear áreas protegidas mediante decretos, en la Sentencia TC/0157/17, del cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017)³⁸, en la cual señalamos lo siguiente:

8. Rechazo de la acción

8.1. El Dr. Miguel Ángel Cedeño J. plantea mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad, que sean declarados contrarios a la Constitución dominicana el Decreto núm. 1311, de mil novecientos

³⁸ <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc015717>

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

setenta y cinco (1975); el numeral 6 del artículo 34 de la Ley núm. 64-00, General de Medio Ambiente; y el numeral 21 del artículo 37 de la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, por considerarlos violatorio al derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 del referido texto fundamental. Según los argumentos esgrimidos en el escrito introductorio suscrito por el accionante, la incorporación de varias parcelas para conformar el Parque Nacional del Este les ha causado una vulneración a su derecho de propiedad debido a que el Estado ha usurpado sus parcelas sin el correspondiente pago indemnizatorio por confiscar arbitrariamente dichos terrenos. [...]

8.4. En este caso, el fin buscado por el Decreto núm. 1311, fue el de crear consecuencias jurídicas para la colectividad, ya que mediante este instrumento se declaró Parque Nacional del Este una zona de alrededor de cuatrocientos treinta kilómetros cuadrados (430 KM²) en el municipio Higüey, provincia La Altagracia. El referido decreto fue incorporado posteriormente al Sistema Nacional de Áreas Protegidas mediante la Ley núm. 64-00, General de Medio Ambiente, y posteriormente se establecieron sus límites mediante la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas. [...]

8.8. Contrario a lo que afirma el accionante, hemos establecido que reviste de gran importancia para el Estado, mantener y conservar el medio ambiente a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En relación al alcance general de la conservación del medio ambiente, este tribunal estableció en su Sentencia TC/0167/13, que

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este punto, debemos precisar que las medidas destinadas a la preservación del medio ambiente, al tener un alcance general que traspasa el ámbito nacional, por propugnar, como parte del sostenimiento ecológico del planeta, la protección de los recursos ecosistémicos, hidrológicos y de biodiversidad existentes en cada Estado, la misma deviene en configurar la existencia de un derecho colectivo y difuso que tiene un alcance supranacional, que encierra el compromiso de que cada nación le otorgue preponderancia a la aplicabilidad de la misma en aquellos casos en que una actividad pueda o esté afectando de forma negativa ese sostenimiento, o ponga en riesgo el resguardo ecológico del país.

8.9. Una vez establecida la facultad que tiene el Poder Ejecutivo para emitir decretos, el alcance del decreto impugnado, y la importancia que tiene el mantenimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, nos referiremos al procedimiento utilizado por el Estado dominicano para incorporar las parcelas nos. 18 y 20, propiedad del accionante, al Parque Nacional del Este.

11.10. Previo a esta decisión, el Tribunal dictó la Sentencia TC/0194/13, del treinta y un (31) de octubre de dos mil trece (2013), en cuya ocasión decidió lo siguiente:

b) El artículo 34 (Transitorio) de la indicada ley dispone que el sistema nacional de áreas protegidas de la República Dominicana se encuentra constituido por las unidades y categorías de conservación establecidas

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en una serie de leyes y decretos (enunciadas por dicho artículo), así como por otras piezas legales y/o administrativas que se adopten en el porvenir. [...]

e) El artículo 34 también deja constancia de que el mencionado decreto núm. 233-96 autoriza al Comité Nacional El Hombre y la Biosfera (MAB dominicano), a introducir propuestas para la creación de las reservas de biosfera en la República Dominicana al Comité MAB de la UNESCO.

f) Entre las propuestas formuladas por dicho organismo, para ser instituida como reserva de la biosfera, figura la bahía de Samaná, de cuyo entorno forma parte integrante el islote Cayo Levantado. [...]

11) En los textos precedentemente transcritos se evidencia la enorme importancia asignada por la Constitución y las leyes a los bienes que pertenecen al dominio público, puesto que en dichos textos se consagra de manera expresa su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. El nivel de protección de los indicados bienes se advierte, además, porque para que el Congreso Nacional pueda reducir las áreas protegidas se exige un quórum agravado: el voto de las dos terceras partes de los integrantes de ambas cámaras legislativas.

12) Obsérvese que ese quórum resulta superior al exigido para la aprobación de las leyes orgánicas e incluso para la reforma de la Constitución. En efecto, en estos dos últimos casos se requiere de las

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*dos terceras partes de los presentes en la sesión, mientras que cuando se trata de la aprobación de una ley que tiene como objetivo reducir un área protegida se necesita un quórum de las dos terceras partes de los integrantes de ambas cámaras legislativas. Las dos terceras partes de los integrantes de ambas cámaras legislativas constituye un quórum más agravado que las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas cámaras porque, según el artículo 84 de la Constitución, para que las deliberaciones sean válidas solo es necesaria la presencia de más de la mitad de los legisladores. De lo anterior se infiere el marcado interés que tuvo el constituyente en proteger los bienes del dominio público.*³⁹

11.11. En virtud de las consideraciones de los precedentes antes citados, contrario a lo afirmado por la parte accionante, el Tribunal establece que resulta incorrecta la afirmación de que la creación mediante decreto del Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, así como la declaración de la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico como vía panorámica por parte del Poder Ejecutivo, viola la potestad legislativa del Congreso Nacional. Más aún esta sede constitucional considera que cuando el Poder Ejecutivo mediante decreto protege un área específica del territorio nacional, a los fines de que forme parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) reguladas por Leyes núm. 64-00 y 202-04, contribuye con el logro del objetivo de esta última pieza legislativa, así como de sus principios —entre los que se destacan a los fines de esta decisión los principios 2 y 3—, los cuales constan en los artículos 1 y 3 de la Ley núm. 202-04:

³⁹ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 1. El objeto de la presente ley es 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.

ARTÍCULO 3. En adición a los principios establecidos en la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales 64-00, promulgada el 18 de agosto del año 2000, constituyen principios generales para los efectos de la aplicación de la presente ley, los siguientes:

Principio No. 2: Se reconoce el derecho de la presente y las futuras generaciones de dominicanos al beneficio y al producto de los bienes y servicios ambientales que le puedan brindar los ecosistemas y las especies existentes, sin perjuicio del derecho a existir y a evolucionar de manera natural que a éstos se les reconoce.

Principio No. 3: Las unidades de conservación que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas tienen importancia decisiva, ambiental, económica y estratégica para el desarrollo del país⁴⁰.

⁴⁰ Las negritas son nuestras

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.12. En todo caso, de la transcripción de los decretos «vistos», mencionados en la parte introductoria de la Ley núm. 64-00, así como de la redacción del artículo 34, el Tribunal razona que el legislador reconoció no solo las leyes, sino también los decretos mediante los cuales se protegieron los ecosistemas, que, al momento de la promulgación de dicha ley, conformaban el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la República Dominicana. En adición, cuando en el artículo 34 de la Ley núm. 64-00, se reconoce que el SINAP se encuentra constituido por las «unidades y categorías de conservación» establecidas en una serie de leyes y decretos, «así como por otras piezas legales y/o administrativas que se adopten en el porvenir», el legislador dominicano de manera sabia, no habla por ejemplo únicamente de «piezas legislativas », sino de «piezas legales y/o administrativas», previsión a partir de la que podemos deducir que también el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Turismo, está facultado para llevar a cabo dicha tarea en beneficio de la nación dominicana y de las generaciones venideras de dominicanos y dominicanas.

11.13. Continuando este análisis, debemos decir que en el cuarto considerando del Decreto núm. 571-09, hoy atacado, se explica que al momento de la promulgación de dicho decreto, el Poder Ejecutivo consideró la necesidad que tenía el Estado dominicano de atender los compromisos asumidos por el país con el cumplimiento de los objetivos de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Milenio, los acuerdos internacionales sobre la diversidad biológica, el convenio Ramsar, los acuerdos de comercio y tráfico internacional de especies amenazadas, cambios climáticos, transporte de desechos peligrosos y conservación de los recursos del mar, así como su integración a esquemas regionales e internacionales para la conservación de la naturaleza, como el establecimiento del Corredor Biológico en el Caribe, el hermanamiento de los

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

santuarios de mamíferos marinos de la República Dominicana y el Stillwagen Bank de los Estados Unidos, el cumplimiento de los componentes ambientales del DR-CAFTA y otros instrumentos conservacionistas consensuados con la comunidad internacional.

11.14. Se advierte que al momento de la promulgación del Decreto núm. 571-09, la Constitución vigente era la del año dos mil dos (2002), la cual no contenía disposiciones consagradas exclusivamente a la protección del medio ambiente o los recursos naturales. En cambio, la Constitución, en su artículo 55, le otorgaba lo más amplios poderes al presidente de la República, entre los que estaban los establecidos en el numeral 2 acerca de «promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir reglamentos, decretos e instrucciones cuando fuere necesario». Por ello, es ostensible y no resulta ilegal, ni inconstitucional, que tal y como establece el propio decreto, en virtud de las atribuciones presidenciales otorgadas al Poder Ejecutivo en el citado artículo 55, sobre todo, la obligación de cuidar la fiel ejecución de las leyes y resoluciones del Congreso, así como la amplia facultad de expedir decretos a estos fines, cuando lo juzgare necesario, el Poder Ejecutivo haya dictado el Decreto núm. 571-09 para cumplir con los compromisos internacionales mencionados en los considerandos de dicha norma.

11.15. El mismo análisis se puede hacer con relación al Decreto núm. 654-11, pues cuando fue emitido estaba vigente la Constitución de dos mil diez (2010), la cual sí contenía artículos específicos dedicados a la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente; sin embargo, a la vez, otorgaba los mismos poderes amplios al presidente de la República, en su artículo 128.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.16. En todo caso, tal y como señala la propia parte accionante, el constituyente del año dos mil diez (2010) decidió que solamente para la reducción de las áreas protegidas y no así, para su extensión o aumento, era necesario una mayoría especial de las cámaras legislativas.

11.17. De igual manera, cuando la Ley núm. 202-04 define el concepto de área natural protegida⁴¹ indica que la misma puede ser manejada por mandato legal y otros medios efectivos. Para este colegiado, un decreto resulta un medio efectivo de crear o determinar un área de protección y mantenimiento de elementos significativos de biodiversidad y de recursos naturales y culturales asociados; no lo es así, para reducirla, ya que dicha facultad si es atribución exclusiva del Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la propia norma suprema de la República.

11.18. A partir de todo lo antes dicho, resulta una fórmula, la cual garantiza el cumplimiento de la obligación constitucional protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales (arts. 66 y 67 de la Constitución), ya que estos últimos pueden ser salvaguardados, no sólo por ley, si no por otro tipo de instrumentos legales. Esto es, el constituyente dominicano ha facilitado los medios para asegurar la conservación requerida constitucionalmente a favor de la sociedad dominicana y las generaciones futuras. Por el contrario, para el caso de reducir los niveles de protección y preservación, para deshacer los pasos dados en materia medioambiental, el constituyente dominicano obliga a la

⁴¹ Artículo 2. Definiciones. La presente ley deberá ser interpretada de acuerdo con las siguientes definiciones: Área natural protegida: una porción de terreno y/o mar especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de elementos significativos de biodiversidad y de recursos naturales y culturales asociados (como vestigios indígenas) **manejados por mandato legal y otros medios efectivos**.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reunión de una mayoría especializada por ante las cámaras legislativas, lo cual de igual forma contribuye con la consecución del objetivo de nuestra carta magna, previsiones que contribuyen a lograr los objetivos y compromisos asumidos por el Estado dominicano en el ámbito internacional, concretamente, con la letra del artículo III de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (mejor conocida como Convención de Washington)⁴² firmada en la ciudad de Washington, Estados Unidos, el diez (10) de diciembre de mil novecientos cuarenta (1940) y ratificada por nuestro país el tres (3) de marzo de mil novecientos cuarenta (1940).

11.19. Esta fórmula constitucional y legal, mediante la cual se facilita la preservación y la protección, a la vez que se encarece la reducción o el retroceso de la conservación en materia de medio ambiente, va acorde con una serie de principios rectores en materia medioambiental, que han impregnado el quehacer constitucional de importantes tribunales.

11.20. Este tribunal constitucional reconoce la importancia que tienen dichos principios jurídicos, en su principalísimo objetivo de armonizar las relaciones entre los intereses de los dominicanos y los de la preservación del medio ambiente. En Latinoamérica esta relevancia ha sido reconocida por varios

⁴² Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (Convención de Washington) Artículo III: Los Gobiernos contratantes convienen en que los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente. Las riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales. Los Gobiernos contratantes convienen en prohibir la caza, la matanza y la captura de especímenes de la fauna y la destrucción y recolección de ejemplares de la flora en los parques nacionales, excepto cuando se haga por las autoridades del parque o por orden o bajo la vigilancia de estas, o para investigaciones científicas debidamente autorizadas. Los Gobiernos contratantes convienen además en proveer los parques nacionales de las facilidades necesarias para el solaz y la educación del público, de acuerdo con los fines que persigue esta convención.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunales constitucionales, los cuales han recurrido al uso de principios a la hora de juzgar casos en donde se enfrentan estos dos intereses. Entre estos principios podemos mencionar, el principio de transversalidad, conforme al cual, la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza deben estar en el centro de las decisiones de cualquier autoridad en los diferentes órdenes de gobierno y sectores del desarrollo⁴³, y el principio de precaución o precautorio, el cual se ha consagrado como una herramienta esencial para que los jueces cumplan con su obligación constitucional de salvaguardar el medio ambiente. Aunque la utilización de este principio por los tribunales ha provisto al mismo de diversos alcances diversos y útiles, en general este principio permite que frente a la evidencia empírica de que una actividad presenta un riesgo para el medio ambiente, se puedan adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, incluso si no existe certidumbre sobre el daño ambiental⁴⁴.

11.21. Por tanto, la presente acción directa debe ser desestimada en lo que concierne al pretendido vicio de competencia respecto de los artículos 16, 74.2 y 93.1.q) de la Constitución dominicana y del artículo III de la Convención de Washington de mil novecientos cuarenta (1940).

⁴³ Rabasa Salinas, Alejandra et al. *Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano*. Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera edición. Ciudad de México, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022, p. 2 [Actualizado hasta enero de 2022. Material disponible solamente en PDF].

⁴⁴ Rabasa Salinas, *Contenido y alcance* ..., p. 15.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Sobre el supuesto vicio de fondo contra el artículo 40.15 de la Constitución

11.22. La parte accionante, a los fines de probar sus argumentos relacionados a la vulneración al artículo 40.15 de la Constitución, desarrolla el test de la razonabilidad, en relación con las normas sometidas a la presente acción directa en inconstitucionalidad.

11.23. Con relación a los elementos del test, de manera general, la accionante considera que las normas impugnadas no cumplen con el primer requisito del *test*, esto es, el fin o cometido, ya que en su opinión, al momento de la creación del Refugio de Vida Silvestre Gran Estero mediante el Decreto núm. 571-09, la zona estaba desarrollada en su mayor parte por el sector comercial, como consecuencia de la apertura del aeropuerto Internacional El Catey o Juan Bosch en el año dos mil siete (2007). También menciona que previo a la creación del refugio de vida existían edificaciones como los poblados El Colorao y Matancitas, ambos en la autopista Nagua-Samaná, y los sectores Río Mar y Doralisa Ulloa pertenecientes al pueblo de Nagua.

11.24. En cuanto al segundo requisito, esto es, el medio empleado para lograr el objetivo que se pretendía alcanzar, indica que existen otras medidas del derecho ordinario para poder lograr un equilibrio entre el respeto y aprovechamiento. A estos fines, señala que le parece incongruente que se crearan nuevas áreas protegidas, como el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, pues ya existían varias áreas protegidas de manejo estricto. En su opinión, las autoridades debieron crear programas de desarrollo sostenibles,

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pero la accionante estresa y hace especial énfasis, a que ella no se refiere a ecoturismo, pues en su opinión éste último no es lo mismo que programas de desarrollo sostenible.

11.25. De manera específica, en cuanto al Decreto núm. 654-11 y al artículo 6.10 de la Resolución núm. 006/2011, relacionados con la declaración como vía panorámica a la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico, la parte accionante sostiene que al disponerse pura y simplemente la prohibición de la construcción en los primeros doscientos cincuenta (250) metros lineales a ambos lados del Boulevard Turístico del Atlántico, en los catorce kilómetros (14 km.) que comprende el tramo El Catey-Cosón, se ha incurrido en un ejercicio irrazonable de la potestad administrativa, ya que se declara vía panorámica no solo al mencionado tramo de la aludida autovía, sino todo el trayecto Santo Domingo - Samaná comenzando en la intersección de la autopista Las Américas en Santo Domingo y terminando en el cruce de El Limón en Samaná.

11.26. Compara la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico con los corredores ecológicos de las autopistas Duarte, 6 de Noviembre y Juan Bosch de la República Dominicana, las cuales dice están regidas por disposiciones de la Ley núm. 174-09, que introduce modificaciones a la Ley núm. 241, Ley núm. 1474 y a la Ley núm. 202-04, la cual en su art. 3 dispone una franja de cuarenta (40) metros de ancho a ambos lados de la vía.

11.27. Considera que tomando como referencia la Ley núm. 174-09, los doscientos cincuenta (250) metros de la autovía Santo Domingo-Samaná-

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglear»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Boulevard del Atlántico se pueden reducir a cuarenta (40) metros, ya que consideran esta última, como una distancia razonable. Además, mencionan que dicha ley les «otorga a los particulares el derecho de disponer su propiedad, y al Estado de adquirir la misma, pudiendo disponer el aumento de la distancia antes referida hasta 500 metros de ambos lados de la autovía cuando los terrenos afectados sean propiedad del Estado».

11.28. Concluye respecto al tercer requisito, relacionado con la relación medio-fin de las disposiciones contestadas, estableciendo que estas no lo cumplen, reiterando que al momento de la creación del Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, las zonas afectadas por el mismo, ya se encontraban edificadas con estructuras turísticas y comerciales.

11.29. Este colegiado considera que, con el fin de poder evaluar los argumentos de la parte accionante, así como poder hacer un ejercicio cabal y exhaustivo sobre la razonabilidad de las normas impugnados en inconstitucionalidad, se hace imperativo referirse en primer término, al objeto mismo de protección de dichas disposiciones legales, estos son, el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero y a la vía panorámica autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico. A estos fines, el Tribunal referirá los datos provenientes de publicaciones especializadas, las cuales serán citadas como referencia, en la presente decisión.

11.30. El Refugio de Vida Silvestre Gran Estero fue creado por el hoy atacado artículo 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009). El propio decreto señala que el mismo cubre un sistema de humedales, dunas y manglares comprendido entre el caño Prieto, en el extremo oriental y el caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la bahía Escocesa, y

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el Tinglar.

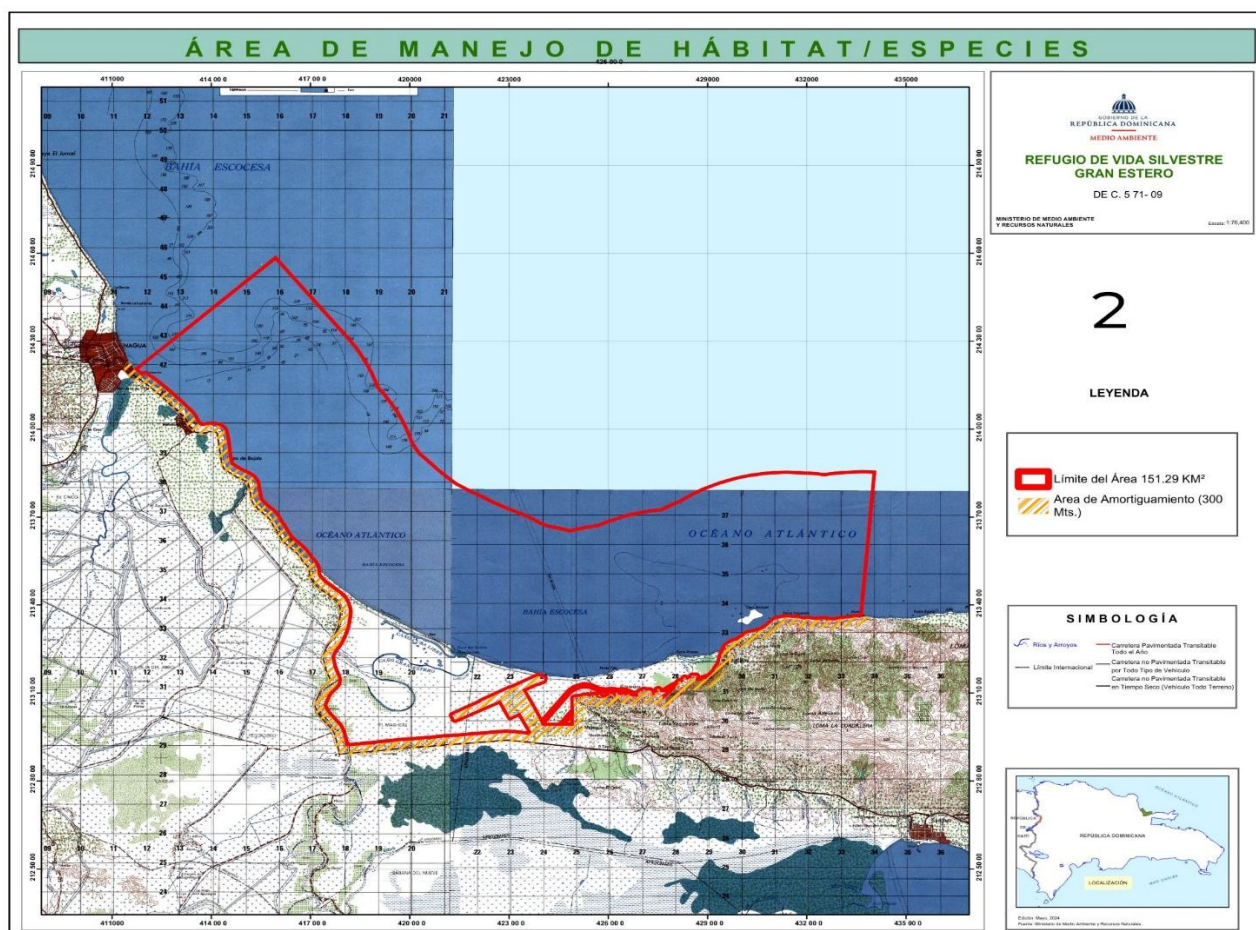
11.31. También, debemos tomar en cuenta que el artículo 33 del Decreto núm. 571-09 establece que

[s]e crea una zona de amortiguamiento o de uso sostenible de 300 metros alrededor de todas las unidades de conservación que ostentan las categorías genéricas de la Unión Mundial para la Naturaleza que van desde I hasta la IV, con el propósito de que se garantice la integridad y/o restauración de los recursos y valores que se mantienen bajo resguardo en las mismas.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Mapa del Refugio de Vida Silvestre Gran Estero⁴⁵

11.32. El Gran Estero es un amplio humedal costero -estos tienden a ser los más diversos y los más complejos entre los ecosistemas dominicanos- que, bajo la categoría de refugio de vida silvestre, constituye un enclave colector de agua

⁴⁵ República Dominicana, Refugio de vida silvestre Gran Estero. Santo Domingo: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado en la página del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales- [Inicio/Información Ambiental/Mapas Áreas Protegidas/Área de Manejo de Hábitat Especies-IV](https://ambiente.gob.do/informacion-ambiental/mapas-areas-protegidas/area-de-manejo-de-habitat-especies-iv/) <https://ambiente.gob.do/informacion-ambiental/mapas-areas-protegidas/area-de-manejo-de-habitat-especies-iv/>

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que regula y controla las inundaciones de la zona.

11.33. Entre los dos tipos de humedales costeros que se encuentran dentro de Gran Estero están los humedales de estuarios y albuferas. Los humedales estuarinos, debido a su multifuncionalidad y particularidad, han sido denominado como vientres de la naturaleza. En documentos especializados este tipo de humedales son considerados verdaderos vientres maternos para la multiplicidad de especies que lo habitan temporal y definitivamente. Se caracteriza por ser un ecosistema con características muy únicas y muy especiales, ya que se forma en el tramo final de un río, donde las aguas de este se mezclan con las aguas del mar. La rareza y rasgo distintivo de este tipo de humedal proviene del hecho de que en la conjunción de estas aguas, se establecen tramos, pisos y niveles a lo interior del estuario, donde animales tanto de agua dulce y agua salada pueden reproducirse y convivir desde sus primeros estadios de vida, hasta poder estar en condiciones de migrar hacia el mar o aguas arriba del río para establecer sus hábitats y nichos definitivos⁴⁶. En cuanto a las albuferas, este segundo tipo de humedales, poseen las mismas características que los estuarios, pero magnificadas, pues han sido referidos por la literatura especializada como verdaderos criaderos o viveros de la fauna acuática marino-terrestre. El parámetro que mejor las define, es su remanso

⁴⁶ Martínez, Eleuterio. (2018). *Macro-caracterización y distribución de los humedales de República Dominicana* (resumen de 15 años de exploración y estudios), pp. 99-100. Biblioteca Virtual de Educación Ambiental Rosa Margarita Bonetti. <https://bvcearmb.do/handle/123456789/4253>. Eleuterio Martínez, es el pasado presidente de la Academia de Ciencias de la República Dominicana: «Si has visitado y disfrutado de varios o muchos de los parques nacionales de la República Dominicana, debes saber que la gran mayoría de ellos tienen un personaje en común, que ha trabajado durante décadas para delimitar y crear las áreas protegidas más importantes de este país. Su nombre es Eleuterio Martínez, un destacado ingeniero agrónomo dominicano que acaba de ser electo como presidente de la Academia de Ciencias de la República Dominicana», ver Diario Libre. Portada/Planeta/Medio Ambiente: «Eleuterio Martínez: La riqueza mayor es el conocimiento» <https://www.diariolibre.com/planeta/medioambiente/2022/11/22/martinez-es-nuevo-presidente-de-academia-de-ciencias/2148903>

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interno, la poca movilidad de sus aguas y la estabilidad de los hábitats de las especies que las habitan⁴⁷.

11.34. Entre las especies de flora y fauna que utilizan los vientres de la naturaleza formados por los humedales, manglares y dunas que conforman el Refugio de Vida Gran Estero se encuentran las mencionadas por el Decreto núm. 571-09, las cuales también encontramos en la «Lista de especies en peligro de extinción, amenazadas o protegidas de la República Dominicana (Lista Roja)»⁴⁸, estas son la jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*⁴⁹, la cual —de acuerdo con la Lista Roja— está en estado vulnerable (VU)⁵⁰; el carey o *Eretmochelys imbricata*⁵¹, que está en peligro crítico (CR)⁵²; y el tinglar o *Dermochelys coriácea*⁵³, con clasificación en peligro (EN) en la mencionada lista⁵⁴.

⁴⁷ Martínez, *Macro-caracterización y distribución...*, pp. 101-102 <https://bvearmb.do/handle/123456789/4253>

⁴⁸ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana. Lista de especies en peligro de extinción, amenazadas o protegidas de la República Dominicana (Lista Roja), 2018. <https://ambiente.gob.do/informacion-ambiental/lista-roja-de-especies/>

⁴⁹ Página 20 de la Lista Roja, 2018.

⁵⁰ Vulnerable (VU): Un taxón o una especie está en un estado vulnerable, cuando no está en peligro crítico o en peligro, no obstante, enfrenta un riesgo alto de extinción en un Estado Silvestre mediano plazo, si los factores causales siguen operando como son la reducción de las poblaciones debido a sobre explotación, la destrucción extensiva del hábitat u otras perturbaciones ambientales. Lista Roja, Pág. 7

⁵¹ Página 20 de la Lista Roja, 2018.

⁵² Peligro crítico (CR). Un taxón está en peligro crítico cuando enfrenta un riesgo extremadamente alto de extinción en estado silvestre en el futuro inmediato o cuya supervivencia es improbable si los factores causales continúan operando. Se incluyen en taxas cuyos números han sido reducidos a un nivel crítico y sus hábitats han sido drásticamente reducidos o degradados por lo que son considerados en inminente peligro de extinción. Lista Roja, Pág. 7.

⁵³ Página 20 de la Lista Roja, 2018.

⁵⁴ En peligro (EN) un taxón o una especie en esta categoría cuando no figura en peligro crítico, pero enfrenta un riesgo muy alto de extinción en estados Silvestre en un futuro cercano, Lista Roja, Pág. 7.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.35. Otra especie que está en los humedales del Gran Estero es el árbol drago o *Pterocarpus officinalis*⁵⁵. El drago es un árbol asociado a ecosistemas de manglar y humedales, pues es capaz de desarrollarse en zonas pantanosas cercanas a la costa y sobre el cual se ha identificado que tiene resistencia a la inundación por agua dulce y salobre. En nuestro país, está presente en la provincia Samaná entre El Catey y Rincón de Molinillo. No obstante ser una de las especies de árboles más importantes en los humedales del Caribe, está catalogada como una especie «casi amenazada» en la Lista Roja de especies de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)⁵⁶ (institución a la cual pertenecen muchas instituciones dedicadas exclusivamente al cuidado del medio ambiente y los recursos naturales incluido el Ministerio

⁵⁵ «Sin embargo, en el resto del territorio el bosque potencial es el de *Swietenia mahagoni* y *Coccoloba diversifolia* [caoba de las indias orientales]. Las zonas pantanosas del Gran Estero constituyen una característica importante de este territorio. En ellas predominan los bosques de *Pterocarpus officinalis* [Drago] que gradualmente a manglares bajo la influencia del mar». En estos hábitats *Rhizophora mangle* [manglar rojo] es la especie dominante (traducción desde el idioma inglés). Eusebio Cano, Alberto Veloz Ramirez, Ana Cano-Ortiz & Francisco J. Esteban Ruiz (2009) Análisis de los bosques de *Pterocarpus officinalis* en el Gran Estero (República Dominicana) -*Analysis of the Pterocarpus officinalis forests in the Gran Estero (Dominican Republic)*- *Acta Botanica Gallica*, 156:4, 559-570, DOI: 10.1080/12538078.2009.10516177. <https://doi.org/10.1080/12538078.2009.10516177>

⁵⁶ La UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), fundada en 1948, agrupa a Estados soberanos, agencias gubernamentales y una diversa gama de organizaciones no gubernamentales, en una alianza única: más de 1000 miembros diseminados en cerca de 160 países. Como Unión, la UICN busca influenciar, alentar y ayudar a los pueblos de todo el mundo a conservar la integridad y la diversidad de la naturaleza, y a asegurar que todo uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sustentable. La UICN fortalece el trabajo de sus miembros, redes y asociados, con el propósito de realzar sus capacidades y apoyar el establecimiento de alianzas globales para salvaguardar los recursos naturales a nivel local, regional y global.

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. Dudley, N. (Editor) (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland, Suiza: UICN. x + 96pp. Pág. ii de la introducción.

Las siguientes instituciones dominicanas pertenecen a los miembros de la UICN de la región de México, Centro América y el Caribe: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Sur Futuro, Inc.; Grupo Jaragua; Fundación para el Mejoramiento Humano – PROGRESSIO; Centro para la Conservación y Ecodesarrollo de la Bahía de Samaná y su Entorno; Consorcio Ambiental Dominicano; Fundación Dominicana de Estudios Marinos (FUNDEMAR); Fundación Plenitud; Instituto de Derecho Ambiental de la República Dominicana (IDARD). Información obtenida de la página oficial en idioma español de la UICN

<https://iucn.org/es/our-work/region/mexico-central-america-and-caribbean#:~:text=La%20regi%C3%B3n%20de%20M%C3%A9xico%2C%20Am%C3%A9rica%20Central%20y%20el%20Caribe%20es,istmo%20y%20los%20Estados%20insulares.>

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Medio Ambiente y Recursos Naturales) debido a que su distribución se ha ido reduciendo progresivamente entre otras razones por la urbanización de las zonas de inundación costera.

11.36. El papel vital del drago reside en que secuestran el carbono de los humedales y pantanos, por lo que son filtros naturales de las aguas antes de llegar al mar, debido a lo anterior, son consideradas como una especie clave para mitigar el cambio climático⁵⁷. Adicionalmente, los bosques de drago se consideran zonas de transición entre los ecosistemas de manglar y los ecosistemas terrestres, sirviendo como otra línea de defensa contra fenómenos naturales (huracanes, inundaciones, tsunamis) y refugio de vida silvestre⁵⁸.

11.37. En el año dos mil veinte (2020), el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la colaboración de la Cooperación Alemana, GIZ llevó a cabo una investigación sobre la Biodiversidad en la República Dominicana en donde se identificó lo siguiente sobre el bosque drago:

Bosque de drago, Pterocarpus officinalis El bosque de drago es un ecosistema de distribución restringida, compuesto básicamente por la especie edafohigrófila Pterocarpus officinalis, en asociación con otras plantas acuáticas o palustres. Los bosques tienden a desarrollarse a lo largo de ríos de flujo lento o en suelos inundados, tanto de agua dulce como ligeramente salina. Siempre son suelos de escaso drenaje, ricos en materia orgánica con condiciones anaeróbicas, pesados, compactos

⁵⁷ Díaz Acosta, Laura. ¿Conoces el Drago? *Listín Diario*, Vida Verde, pp. 14-15.

<https://bvearmb.do/handle/123456789/2415>

⁵⁸ Ficha Informativa Ramsar Publicada el 7 noviembre 2022. FIR creada por SISR V.1.6 – <https://rsis.ramsar.org/ris/2498>

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*y arcillosos (Hager y Zanoni, 1993). Según el Ministerio Ambiente (2014), el ecosistema del bosque de drago ocupa una superficie de 18 km², equivalente a menos del 1 % de la cobertura de bosques y del territorio nacional. Las mayores poblaciones de drago del país se encuentran en la zona del Bajo Yuna y el Gran Estero, delimitando hacia la costa con los bosques de mangles, donde bajo la influencia del mar, el mangle rojo *Rhizophora mangle* pasa a ser la especie dominante. Además de estos sitios, Hager y Zanoni (1993) incluyen entre las áreas de distribución al sur de Matancita/Nagua, Las Terrenas, desembocadura del río San Juan/El Valle, lagunas de Nisibón y Bayaguana. La expansión de las fronteras agrícolas en el Bajo Yuna con el cultivo de arroz de los proyectos Aglipo I, II y III, así como la ganadería y la construcción del Aeropuerto Juan Bosch de El Catey, han impactado fuertemente estos bosques de drago, de gran importancia para el equilibrio ecológico como ecosistemas de transición entre el sistema terrestre y el marino. Los estudios de este ecosistema no parecen ser abundantes. El estudio ecológico de laguna Salada en la península de Samaná de **Herrera-Moreno y Betancourt (2004)**, ofrece una zonación ecológica que muestra al noroeste de la laguna un pequeño remanente de bosque de drago, que **Salazar y Peguero (1994)** consideraron uno de los más conservados de la península de Samaná. **Cano et al. (2009)** realizaron un análisis del bosque de drago en las extensas áreas cenagosas del Gran Estero, donde establecen nuevas asociaciones, listan las especies relacionadas con este ecosistema (Tabla 4.8) y concluyeron que, aunque había sólo pequeños reductos o remanentes, estos bosques habían preservado una buena estructura solo ligeramente alterada a consecuencia del cultivo*

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de arroz o la ganadería. Cinco años después de esta publicación, la situación de este bosque parece haber cambiado radicalmente, con presencia de algunos adultos aislados, ausencia de juveniles y cambios en su estructura. Cuando este ecosistema sufre alteraciones y la cubierta vegetal disminuye dramáticamente, se da paso a la dominancia de heliófitas megafórbicas como Alismataceae (Sagittaria lancifolia) y Cyperaceae (Fuirena umbellata) (Cano et al., 2009). A partir del 2014, el Ministerio de Medio Ambiente implementa un programa de evaluación y monitoreo del ecosistema degradado. En el 2016 se realizan evaluaciones en manglares del Bajo Yuna, el Gran Estero, manglares de la Gina, laguna Limón, Parque Nacional Los Haitises, costa norte y sur de la Península de Samaná (página 57)⁵⁹⁶⁰.

11.38. Por otra parte, de acuerdo con uno de los criterios establecido en la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención Ramsar) aprobada mediante la Resolución núm. 177-01, del ocho (8) de noviembre de dos mil uno (2001)⁶¹, Gran Estero puede ser considerado como un ejemplo de humedal de importancia internacional, que cumple con el criterio basado en peces, ya que su ecosistema presenta una fuente de alimentación importante para peces, por lo que se constituye en una zona de desove, un área de desarrollo y crecimiento y/o una ruta migratoria de la que dependen poblaciones de peces del mismo

⁵⁹ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2020). La biodiversidad en la República Dominicana. Proyecto Aumento de la capacidad de adaptación ecosistémica en las reservas de biosferas fronterizas en la República de Haití y la República Dominicana, Cooperación Alemana, GIZ. Primera edición. Santo Domingo, República Dominicana, 606 páginas.

⁶⁰ Las negritas son nuestras.

⁶¹ La Convención sobre los Humedales, llamada la Convención de Ramsar, entró en vigor en la República Dominicana el 15 de septiembre de 2002. Es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

humedal o de otros lugares⁶².

11.39. Por último, otra razón adicional, por la cual se explica la protección de Gran Estero como refugio natural, se debe al río Gran Estero. Este último es el curso de agua del río Yuna que se desvía y desemboca directamente al océano Atlántico -el Yuna tiene tres desembocaduras, una de las cuales es la del Gran Estero por la Bahía Escocesa-. Otra de la mayor riqueza biológica asociada a este refugio de vida silvestre, es que sus humedales son utilizados como hábitat natural principalmente por aves migratorias⁶³⁶⁴.

11.40. Conviene mencionar que la Ley núm. 202-04 asumió la clasificación de la Unión Mundial para la Conservación (UICN), a los fines de tipificar las categorías de áreas protegidas que conforman nuestro sistema⁶⁵.

⁶² Academia de Ciencias de la República Dominicana. Humedales de la República Dominicana. *Verdor Revista Especializada en Ecología y Medio Ambiente*. Año 8, núm. 13, enero 2018, p. 30. Ver en la página web del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. https://ambiente.gob.do/wpfd_file/revista-verdor-humedales/

⁶³ «Las aves migratorias son aquellas que se reproducen durante el verano en la Región Norte, principalmente en Estados Unidos y Canadá, durante los meses mayo-septiembre y que pasan el resto del año en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. Viajan a estos lugares porque encuentran condiciones climáticas adecuadas y de alimento que le permiten sobrevivir durante la época de invierno. La República Dominicana tiene una gran importancia para las especies migratorias debido a la gran diversidad de ecosistemas, terrestres. Lacustres, costeros y marinos que la caracteriza». Una de las áreas más importantes es Gran Estero, razón por la cual es parte de las áreas seleccionadas para los objetivos del proyecto sobre prevención y control de influenza aviar y humana. El ave migratoria que más se destaca en Gran Estero, de acuerdo con los datos del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Aves Migratorias. <https://ambiente.gob.do/informacion-ambiental/fauna/aves-migratorias/> (accesado el 11 de marzo de 2025)

⁶⁴ Martínez Eleuterio. Realidades hay en torno a estos espacios naturales del río Gran Estero. Acción Verde. El Portal Ambiental de la República Dominicana. Octubre de 2010. <https://hoy.com.do/consultorio-ecologico-57/>

⁶⁵ La primera vez que se utilizó la clasificación de la Unión Mundial para la Conservación (UICN) fue mediante el Decreto núm. 233-96, del tres (3) de julio de mil novecientos noventa y seis (1996) que aplica las categorías establecidas a las normas de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), a las reservas científicas, parques nacionales, monumentos naturales, refugios de fauna silvestre y vías panorámicas; así como los monumentos arquitectónicos, los yacimientos arqueológicos, las zonas submarinas de interés histórico y cultural y las áreas recreativas, educativas y culturales, reservadas anteriormente en todo el territorio nacional por diferentes leyes, decretos y disposiciones administrativas. Crea los parques nacionales, «Lago Enriquillo», «Juan Bautista Pérez Rancier», «Cabo Cabrón», «Sierra Martín García», «Juan Ulises García Bonelly»

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyr»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.41. El Refugio de Vida Gran Estero, en la mencionada ley, pertenece a la categoría IV «áreas de manejo de hábitat/especies»⁶⁶. El tipo de gestión y cuidado que debe recibir este tipo de área protegida tiene como objetivo, de acuerdo con la propia ley,

*garantizar condiciones naturales para proteger especies, grupos de especies, comunidades bióticas o características físicas que requieren manipulación artificial para su perpetuación. Con las mismas se garantizan, además de los indicados, los beneficios económicos derivados de actividades ecoturísticas y aprovechamiento sostenibles de sus recursos, como la generación de agua, la producción de madera y el ecoturismo*⁶⁷.

11.42. En cuanto a la vía panorámica autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico, creada por el Decreto núm. 654-11, esta pertenece a la categoría VI de «paisaje protegido» según el artículo 13 de la Ley núm. 202-04. En el artículo 14 se indica que los objetivos de manejo de esta categoría son «mantener paisajes característicos de una interacción armónica entre el hombre y la tierra, conservación del patrimonio natural y cultural y de las condiciones del paisaje original, así como proporcionar beneficios económicos derivados de actividades y usos tradicionales sostenibles y del ecoturismo» y los usos permitidos en esta categoría incluyen «recreación y turismo, actividades económicas propias del sitio, usos tradicionales del suelo, infraestructuras de

y «La Humeadora»; establece los límites definitivos del Parque Nacional Los Haitises; amplía los límites del Parque Nacional «Sierra de Bahoruco» (...).

⁶⁶ Artículo 13 de la Ley núm. 202-04,.

⁶⁷ Artículo 14 de la Ley núm. 202-04.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglear»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

viviendas, actividades productivas y de comunicación preexistentes, nuevas infraestructuras turísticas y de otra índole reguladas en cuanto a densidad, altura y ubicación».



Mapa de las áreas protegidas costeras de la provincia Samaná (República Dominicana). Incluye santuario de mamíferos marinos, parques nacionales, monumentos naturales, paisajes protegidos y áreas de manejo de hábitats y especies, donde se puede observar parte de la vía panorámica autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico⁶⁸

⁶⁸ República Dominicana, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2020). Samaná: áreas protegidas costeras. Proyecto Biodiversidad Costera y Turismo: una oportunidad para el desarrollo sostenible. Santo Domingo: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Ministerio de Turismo; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tigrilar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.43. En esta vía panorámica que bordea la zona de amortiguamiento del Refugio de Vida Gran Estero, en adición de su valor estético y ecológico, han sido descubiertas importantes cavernas con muestras de arte rupestre y abundantes restos arqueológicos que demuestran su uso como lugar de habitación y de culto en tiempos prehispánicos⁶⁹.

11.44. Una vez vistos los datos relacionados al Refugio de Vida Silvestre Estero y la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico, procede que este tribunal, en aras de determinar la razonabilidad de las normativas atacadas, y dar respuesta a la preocupación principal de la parte accionante, las someta al test de razonabilidad, el cual ha sido aceptado por la jurisprudencia comparada y ha sido usado por esta sede desde su Sentencia TC/0044/12. En este sentido, dicho test impone el análisis de tres componentes: (i) establecer qué se busca con la norma objetada (análisis de la finalidad); (ii) determinar cómo se va a lograr lo buscado (análisis de medio) y (iii) determinar qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin).

11.45. De manera general, en cuanto al primer criterio del test, este tribunal constitucional advierte que las mismas persiguen un fin válido y determinado expresamente por el legislador; veamos:

(PNUD); Global Environment Facility (GEF). Recuperado de la [Biblioteca Virtual de Educación Ambiental Rosa Margarita Bonetti](https://bvearmb.do/handle/123456789/1639) <https://bvearmb.do/handle/123456789/1639>

⁶⁹ López Belando, Adolfo (arqueólogo y espeleólogo, especialista en arte rupestre, miembro de la Academia De Ciencias De La República Dominicana). Arte rupestre en las cavernas del Boulevard del Atlántico. *Revista Verdor*. 6 de octubre del 2011. pp. 28-35 <https://bvearmb.do/bitstream/handle/123456789/4204/Verdor%206-10-2011%20pp%2028-35.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.45.1. El artículo 31 del Decreto núm. 571-09 dispone la creación del Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, con la finalidad de proteger el sistema de humedales, dunas y manglares comprendido «entre el caño Prieto, en el extremo oriental y el caño Cuba Libre en el extremo nor-occidental, al sur de la bahía Escocesa»; sistema que a su vez, sirve de asiento a una rica y variada «avifauna nativa, endémica y migratoria», así como «espacio de reproducción de la jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias de tortugas marinas, particularmente del carey y tinglar».

11.45.2. En cuanto al artículo 31 del Decreto núm. 571-09, que crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, este plenario observa que busca un fin válido. Independientemente, que el mencionado decreto emitido en el año dos mil nueve (2009) -apenas un año antes de la promulgación de la Constitución del año dos mil diez (2010), podemos indicar que esta norma legal, está a acorde con el mandato del constituyente dominicano contenido en los artículos 66 y 67 de la Constitución dominicana, los cuales tratan respectivamente sobre los «derechos colectivos y difusos» y la «protección del medio ambiente».

11.45.3. El artículo 2 de la Ley núm. 202-04 define como refugio de vida silvestre el «área terrestre, fluvial o marítima que sirve de hábitat y/o protección a especies animales o vegetales que por su importancia, rareza, singularidad y/o posibilidades de extinción deben ser protegidas para preservar el equilibrio biótico ante las intervenciones humanas», mientras, que el mismo artículo 2 indica que son «zonas de amortiguamiento» aquellas «áreas terrestres o marinas, públicas o privadas, aledañas a las áreas protegidas, sujetas a normas y restricciones de uso específico que contribuyen a la conservación e integridad

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las áreas protegidas».

11.46. Siendo así, cuando los artículos 31 y 33 del Decreto núm. 571-09 crean el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero y su zona de amortiguamiento, cuyas características e importancia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) hemos explicado anteriormente, dichas disposiciones son coherentes con lo previsto en la Constitución⁷⁰, que señala específicamente la obligación del Estado de conservar el equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, así como la exigencia de prevenir la contaminación, de proteger y mantener el medio ambiente, en provecho de las presentes y futuras generaciones.

11.47. Por su parte, el Decreto núm. 654-11 tiene como finalidad declarar como vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; mientras que, el artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP), busca establecer que «[d]e manera general, las construcciones deberán ser edificadas sin comprometer la integridad del paisaje característico de la zona y se deberá velar por ambientes edificados de manera armónica, principalmente en las zonas de acceso al destino turístico». Y en adición, tiene como fin que «en el caso específico del Boulevard Turístico del Atlántico (BTA) en el tramo comprendido desde El Catey hasta Cosón, este Ministerio ordena respetar el Decreto 654-11 que lo declara vía panorámica, no puede construirse en 250

⁷⁰ **Constitución 2015. Artículo 66.- Derechos colectivos y difusos.** El Estado reconoce los derechos e intereses colectivos y difusos, los cuales se ejercen en las condiciones y limitaciones establecidas en la ley. En consecuencia, protege: 1) la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y la flora; 2) la protección del medio ambiente; 3) la preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico.

Constitución 2015. 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: 1) Toda persona tiene derecho, tanto de modo individual como colectivo, al uso y goce sostenible de los recursos naturales; a habitar en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo y preservación de las distintas formas de vida, del paisaje y de la naturaleza; (...)

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

metros lineales a ambos márgenes de la vía».

11.48. El Decreto núm. 654-11 declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico y mantiene una separación de doscientos cincuenta metros lineales (250 m) a ambos lados de este sistema de carretera. Mientras que el art. 6.10 de la Resolución núm. 06/2011 (DPP), sobre protección del paisaje, dispone que en el tramo comprendido desde El Catey hasta Cosón del Boulevard Turístico del Atlántico (BTA), se ordena respetar el mencionado decreto y por lo tanto no se puede construir en los doscientos cincuenta metros lineales (250 m) indicados. En relación con ambas disposiciones atacadas, esta sede es de opinión que ambas cumplen con un fin válido y que ha sido determinado expresamente por el legislador dominicano, por las razones que veremos en lo adelante, por las razones que indicaremos a continuación.

11.49. En la lectura de los considerandos del Decreto núm. 654-11 observamos que se establece que el país requiere de una protección adecuada frente al impacto del crecimiento poblacional y las necesidades básicas de desarrollo, para hacer posible la conservación de los recursos naturales, a la vez que el Estado deber de velar por el cuidado del medio ambiente. A seguidas, el decreto se refiere de manera específica, a la problemática de la contaminación visual y como esta puede afectar la estética de una zona o paisaje, por lo que menciona que el Estado goza de la facultad de declarar vías panorámicas con el objetivo de proteger recursos paisajísticos y formaciones geológicas o paleontológicas sobresalientes.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.50. Por su parte, en la Resolución núm. 06/2011 (DPP) deja claro en sus considerandos que esta franja del país, a pesar de tener excelentes condiciones ambientales, cuenta con zonas muy vulnerables, por lo que el desarrollo turístico solo es posible en determinadas áreas, y las regulaciones deben de garantizar el balance entre el desarrollo y la conservación del medio ambiente.

11.51. Tanto las características de esta autovía en tanto área protegida, las cuales fueron explicadas, en párrafos anteriores de esta decisión, así como los razonamientos ofrecidos en los considerandos del Decreto núm. 654-11 y de la Resolución núm. 06/2011 (DPP) impugnados, están acordes con la definición de «paisaje protegido» ofrecida en el artículo 2 de la Ley núm. 202-04, la cual establece que este es un «área terrestre, marina y/o costero-marina donde la interacción de las poblaciones humanas y la naturaleza han producido un área de carácter diferente, con un valor estético, cultural y/o ecológico significativo y de alta diversidad biológica», como en la definición de «zona de amortiguamiento», la cual ya hemos referido antes.

11.52. Esta sede constitucional entiende que el contenido y la finalidad del Decreto núm. 654-11 y el artículo 6.10 de la Resolución núm. 06/2011 (DPP) refutados son conformes a lo perseguido por los artículos 66 y 67 de la Constitución (derechos colectivos y difusos y sobre la protección del medio ambiente), y por lo plasmado en la Ley núm. 64-00 en su artículo 15 numeral 4), el cual señala que dicha ley busca «fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas para garantizar la diversidad biológica y paisajística».

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.53. En adición, el fin de ambos instrumentos legales, tanto del Decreto núm. 654-11 y del artículo 6.10 de la Resolución núm. 06/2011 (DPP), responden a definiciones claves en dicha ley, en su artículo 16 numerales 11), 38) y 42), como son:

11) Contaminación: La introducción al medio ambiente de elementos nocivos a la vida, la flora o la fauna, que degraden o disminuyan la calidad de la atmósfera, del agua, del suelo o de los bienes y recursos naturales en general.

42) Protección: Conjunto de políticas y medidas para prevenir el deterioro, las amenazas y restaurar el medio ambiente y los ecosistemas alterados.

11.54. En cuanto al segundo elemento del test, es decir, el análisis del medio, se destaca que en los considerandos del Decreto núm. 571-09, se establece que constituye responsabilidad insoslayable del Estado dominicano salvaguardar su base de recursos naturales como garantía primaria para alcanzar un desarrollo sostenible que propicie la conservación de la biodiversidad y que las áreas protegidas constituyen la mayor garantía para la conservación del patrimonio natural y cultural de la nación dominicana, la estabilidad de su sistema ecológico, la protección de las cuencas hidrográficas y la producción de agua, la prevención de desastres naturales y moderación de los cambios climáticos, así como la generación de electricidad, la producción de alimentos y la salubridad de los principales asentamientos humanos en todo el territorio nacional, por lo que con la finalidad de lograr tales objetivos se crea, entre otros, el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.55. En el caso del Decreto núm. 654-11, el Poder Ejecutivo señala en sus considerandos que la biodiversidad existente en la República Dominicana requiere de una protección adecuada frente al impacto del crecimiento poblacional y las necesidades básicas de desarrollo para hacer posible la conservación de los recursos naturales; además, reconoce que la contaminación visual aplica a todo aquello que perturbe la visualización de un determinado lugar o que rompa con la estética de una zona o paisaje, lo que puede afectar la salud de los individuos en sentido general, y en particular, la de los habitantes de la zona en la que se produce el impacto visual negativo. Es por esto que se declara como vía panorámica, la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico, medio que resulta legítimo para lograr la protección de los recursos paisajísticos y formaciones geológicas o paleontológicas sobresalientes.

11.56. Respecto al artículo 6.10 de la Resolución núm. 06/2011 (DPP), como ya hemos mencionado esta disposición establece que las construcciones deberán ser edificadas sin comprometer la integridad del paisaje característico de la zona y se deberá velar por ambientes edificados de manera armónica, principalmente en las zonas de acceso al destino turístico; y que además, en el caso específico del Boulevard Turístico del Atlántico (BTA) en el tramo comprendido desde El Catey hasta Cosón, el referido ministerio ordena respetar el Decreto núm. 654-11, que lo declara como vía panorámica, no puede construirse en doscientos cincuenta (250) metros lineales a ambos márgenes de la vía, medio que este tribunal considera legítimo para alcanzarlos fines propuestos por el artículo 6.10 de la Resolución núm. 06/2011 (DPP).

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.57. En lo que respecta al tercer componente del análisis del test de razonabilidad, resulta conveniente recordar el objeto de las normativas impugnadas: el artículo 31 del Decreto núm. 571-09 crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, y con la creación de dicha área protegida se pretende proteger el sistema de humedales, dunas y manglares comprendido «entre el caño Prieto, en el extremo oriental y el caño Cuba Libre en el extremo nor-occidental, al sur de la Bahía Escocesa». En adición se menciona que dicho sistema sirve a su vez, de asiento a una rica y variada «avifauna nativa, endémica y migratoria», así como «espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias de tortugas marinas, particularmente del carey y el tinglar».

11.58. Por su parte, el Decreto núm. 654-11 declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; mientras que el artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP) indica que:

[d]e manera general, las construcciones deberán ser edificadas sin comprometer la integridad del paisaje característico de la zona y se deberá velar por ambientes edificados de manera armónica, principalmente en las zonas de acceso al destino turístico. En el caso específico del Boulevard Turístico del Atlántico (BTA) en el tramo comprendido desde El Catey hasta Cosón, este Ministerio ordena respetar el Decreto 654-11 que lo declara como vía panorámica, no puede construirse en 250 metros lineales a ambos márgenes de la vía.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.59. El tercer elemento del test de razonabilidad precisa analizar la relación entre el fin procurado por la norma atacada y el medio empleado. En la especie, este tribunal considera que las normativas impugnadas satisfacen el referido elemento, en tanto las medidas adoptadas a través de estos instrumentos resultan necesarias para garantizar la protección de áreas neurálgicas para la protección del derecho al medio ambiente consagrado en la Constitución dominicana, cuya preservación ostenta un carácter trasnacional y transgeneracional; así como también para garantizar el efectivo cumplimiento de los compromisos medioambientales asumidos por la República Dominicana en el ámbito internacional.

11.60. Para reforzar la idea anterior, este colegiado procederá a hacer el ejercicio de establecer los compromisos medio ambientales asumidos por nuestro país de carácter internacional, constitucional y legal, a los fines de comprobar que efectivamente las normativas impugnadas tienen como finalidad lograr que la República Dominicana cumpla con los compromisos medios ambientales frente a la sociedad actual y las generaciones futuras; para esto analizará los instrumentos de carácter internacional y nacional los que contienen.

11.61. La Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas de los Países de América⁷¹, aprobada mediante la Resolución núm. 654⁷², del doce (12) de enero de mil novecientos cuarenta y dos (1942). En su preámbulo los países firmantes reflejan el objetivo primordial de dicho instrumento:

⁷¹ Ver considerando sexto de la Ley Sectorial sobre Biodiversidad núm. 333-15

⁷² Gaceta Oficial núm. 5693

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Los Gobiernos Americanos, **DESEOSOS de proteger y conservar en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y su fauna indígenas, incluyendo las aves migratorias, en número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción por cualquier medio al alcance del hombre; y DESEOSOS de proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico***⁷³⁷⁴.

11.62. Como podemos ver, el Decreto núm. 654-11 y el artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP) coadyuvan a que la República Dominicana cumpla con el compromiso asumido en la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas de los Países de América.

11.63. El Convenio sobre Diversidad Biológica, suscrito por el Estado dominicano y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, «Cumbre de la Tierra», en Río de Janeiro, Brasil, el cinco (5) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992), reconocido mediante la Resolución núm. 25-96, del dos (2) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996). Este instrumento internacional firmado por la República Dominicana explica en su introducción que está encaminado a preservar, para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, las especies y los

⁷³ Organización de los Estados Americanos. Departamento de Derecho Internacional. Tratados multilaterales. Convención para la Protección de la Flora, Fauna y las Bellezas Escénicas de los Países de América <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html>

⁷⁴ Las negritas son nuestras

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ecosistemas de nuestro planeta ante la creciente extinción causada por las actividades de los seres humanos. Establece que los recursos biológicos de la tierra son fundamentales para el desarrollo económico y social de la humanidad, por lo que reconoce que **«existe un reconocimiento cada vez mayor de la diversidad biológica como bien mundial de valor inestimable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras»**, al tiempo que alerta que «la amenaza que pesa actualmente sobre las especies y los ecosistemas nunca ha sido tan grave (...) **la extinción de especies causada por las actividades del hombre continua a un ritmo alarmante»**⁷⁵.

11.64. Continúa diciendo que «[l]a especie humana depende de la diversidad biológica para su supervivencia. Por lo tanto, se puede considerar la expresión diversidad biológica como un sinónimo de vida sobre la Tierra». En adición, la introducción del convenio observa como dato importante que:

[l]as pérdidas ocurren en los bosques tropicales donde viven el 50 al 90 por ciento de las especies identificadas, así como en ríos y lagos, desiertos y bosques templados y en las montañas e islas. Estas pérdidas no solo son una tragedia ambiental, sino que también tienen profundas repercusiones en el desarrollo económico y social. Los recursos biológicos representan al menos el 40 por ciento de la economía mundial y el 80 por ciento de las necesidades de los pobres emana de los recursos biológicos. Además, cuando mayor es la diversidad biológica, mayor es la oportunidad de obtener nuevos descubrimientos médicos, de lograr el desarrollo económico y de adaptarse a los nuevos

⁷⁵ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desafíos, como el cambio climático. La variedad de la vida es nuestra póliza de seguro. Nuestra vida y nuestro sustento dependen de ella.

11.65. Por último, señala como **«exigencia fundamental para la conservación de la diversidad biológica»** (...) **«la conservación in situ de los ecosistemas y hábitats naturales»**⁷⁶ y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales».

11.66. Entre los términos definidos en el artículo 2 del convenio están:

a) Conservación in situ: Por «conservación in situ» se entiende la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

b) Diversidad biológica: Por «diversidad biológica» se entiende, la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende, la diversidad dentro de cada especie, entre especies de los ecosistemas.

⁷⁶ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Ecosistema: Por «ecosistema» se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.

d) Utilización sostenible: Por «utilización sostenible» se entiende la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de esta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

11.67. En cuanto al tema específico, de la conservación *in situ*, el Convenio sobre Diversidad Biológica, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, «Cumbre de la Tierra», de Río de Janeiro, dispone que cada Estado contratante, en la medida de lo posible y según proceda a establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica, y cuando sea necesario, elaborar directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de las mismas, puntualizando que, en estas se tomarán medidas especiales para conservar dicha diversidad. En adición, los Estados deberán reglamentar o administrar 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.

11.68. De gran importancia, a los fines de la solución de esta acción en inconstitucionalidad, es la obligación a cargo de los Estados parte, señalada por el Convenio, sobre la promoción de **«la protección de ecosistemas y hábitats**

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales», Así como también, «**el desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a las áreas protegidas**», esto es lo que conocemos como zonas de amortiguamiento, «**con miras a aumentar la protección de esas zonas**»⁷⁷.

11.69. Incluso ante la ocurrencia de degradación de estos ecosistemas, el Estado tiene el compromiso de rehabilitarlos y restaurarlos y promover la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas, mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación. Por último, cuando se haya determinado, un efecto adverso importante para la diversidad biológica, los Estados asumen el compromiso de reglamentar u ordenar los procesos y categorías de actividades pertinentes que causen dichos efectos.

11.70. Resulta oportuno señalar que en la parte introductoria de la Ley núm. 64-00 se establece lo siguiente:

VISTAS las siguientes resoluciones del Congreso Nacional: [...]

- núm. 25-96, del 2 de octubre de 1996, que aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica, suscrito por el Estado dominicano y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, Brasil, en fecha 5 de junio de 1992.

⁷⁷ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.71. De las obligaciones asumidas por la República Dominicana de cara a la «Cumbre de la Tierra», dirigidas a que el Estado dominicano establezca áreas protegidas para conservar la diversidad biológica, y con el fin de asegurar la conservación *in situ* de ecosistemas y hábitats naturales de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales, este tribunal concluye que el artículo 31 del Decreto núm. 571-09, que crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, el cual es un área protegida que protege un ecosistema conformado por un sistema de húmedas, dumas y manglares, que constituye a su vez el asiento o hábitat de una rica y variada avifauna endémica y migratoria, y el lugar de reproducción de tortugas de agua dulce y tortugas marinas en peligro de extinción, coadyuva a que nuestro país cumpla con el compromiso asumido en la mencionada convención «Cumbre de la Tierra». De igual manera, el Decreto núm. 654-11 y el artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP) sirven para lograr los objetivos de la «Cumbre de la Tierra».

11.72. Un tercer instrumento internacional de gran importancia suscrito por la República Dominicana es la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, del primero (1^{ero}.) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996), en la ciudad de Caracas, Venezuela, aprobada mediante la Resolución núm. 691-16, del dos (2) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

11.73. Respecto a esta, este tribunal constitucional, en la Sentencia TC/0122/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), señaló que la mencionada convención no contradecía los preceptos y normas establecidas en la Constitución de dos mil diez (2010), vigente en aquel momento. La sentencia

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apuntó que la convención

nace de los compromisos contraídos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, del diez (10) de diciembre de mil novecientos ochenta y dos (1982), con respecto a la conservación de los recursos marinos vivos, e inspirada además en los principios de la Declaración de Río de mil novecientos noventa y dos (1992), sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

11.74. En cuanto al objeto del convenio, la Sentencia TC/0122/13 indicó que esta «tiene por objeto promover la protección, conservación y, según proceda, la restauración del hábitat y de los lugares de desove de las tortugas marinas, así como la recuperación de sus poblaciones, a fin de que los Estados partes puedan adoptar las medidas necesarias para proteger las especies marinas que puedan encontrarse en peligro de extinción»⁷⁸; especificando que dicho peligro es como «**consecuencia indirecta de actividades humanas**»⁷⁹⁸⁰. En cuanto al territorio de aplicación, indica que la convención

se aplicará en el territorio terrestre de cada uno de los Estados partes en el continente americano, así como las áreas marítimas del océano Atlántico, el mar Caribe y el océano Pacífico, en las que cada uno de los Estados ejerce su soberanía y jurisdicción sobre los recursos marinos vivos, de acuerdo con el derecho internacional, tal como se

⁷⁸ Párrafo 1.1, páginas 2 y 3 de la Sentencia TC/0122/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013).

⁷⁹ Párrafo b), página 2 de la Sentencia TC/0122/13.

⁸⁰ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*manifiesta en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*⁸¹.

11.75. Al referirse a las tortugas marinas, la Sentencia TC/0122/13 señaló que «[a]l tratarse de especies migratorias en extensas áreas marinas del continente americano, su protección y conservación requiere la cooperación y coordinación entre los Estados dentro del área de distribución de tales especies»⁸². En cuanto a las medidas de protección y conservación de las poblaciones de tortugas marinas y sus hábitats, la Sentencia TC/0122/13 analizó y determinó lo siguiente:

7.2.1. La Convención establece que cada parte tomará las medidas apropiadas y necesarias, de conformidad con el derecho internacional, previstas en su artículo IV, para la prohibición de captura, retención o muerte intencional, comercio de sus huevos, partes o productos, restricción de actividades humanas que puedan afectar a las tortugas marinas, especialmente durante los períodos de reproducción, incubación y migración; restaurar el hábitat y lugares de desove, designar áreas protegidas, limitar las actividades pesqueras y utilizar de dispositivos excluidores de tortugas (DET).

7.2.2. Desde el preámbulo de la Convención se plantea como justificación fundamental que en el Programa 21, adoptado en mi novecientos noventa y dos (1992) por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se reconoció la

⁸¹ Párrafo 7.1.1, página 11 de la Sentencia TC/0122/13.

⁸² Párrafo c), página 2 de la Sentencia TC/0122/13.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesidad de proteger y recuperar las especies marinas en peligro y conservar sus hábitats, mediante un instrumento que, al mismo tiempo, facilite la participación de los Estados de otras regiones interesadas en su preservación a nivel mundial, partiendo del amplio patrón migratorio que caracteriza a esas especies.

7.2.3. En ese tenor, la Constitución dominicana (artículo 14) dedica cláusulas específicas de protección sobre los recursos naturales no renovables de nuestro territorio, considerándolos patrimonio de la nación, con particular atención de aquellos que se encuentran en los espacios marítimos en toda la geografía nacional.

7.2.4. Siguiendo esa línea, la Constitución prevé (párrafo del artículo 15), que las cuencas altas de los ríos y las zonas de biodiversidad endémica, nativa y migratoria son objeto de protección especial por parte de los poderes públicos para garantizar su gestión y preservación como bienes fundamentales de la nación.

7.2.5. Otras previsiones constitucionales (artículos 16 y 17, numeral 3) destinadas a preservar la biodiversidad de la nación, señalan que la vida silvestre, las unidades de conservación que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los ecosistemas y especies que contiene, son considerados como bienes patrimoniales de la nación; así como se declara de prioridad nacional la preservación y aprovechamiento racional de los recursos vivos y no vivos de las áreas marítimas nacionales.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.2.6. Por su parte, la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales núm. 64-00, del dieciocho (18) de agosto de dos mil (2000), tiene como objeto, según su artículo 1º, establecer las normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales, asegurando su uso sostenible. Asimismo, prevé en el artículo 18, numeral 7, que le corresponde a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (hoy Ministerio)], velar por la conservación, uso e investigación de los ecosistemas costeros y marinos.

7.2.7. La citada ley núm. 64-00, en su artículo 140 prescribe, en relación con las especies de flora y fauna declaradas como amenazadas, en peligro o en vías de extinción por el Estado dominicano o por cualquier otro país, de acuerdo con los tratados internacionales suscritos por el Estado dominicano la prohibición de la caza, pesca, captura, hostigamiento, maltrato, muerte, tráfico, importación, exportación, comercio, manufactura o elaboración de artesanías, así como la exhibición y posesión ilegal. Se establece, además, en el artículo 146 del mismo texto, que el Estado dominicano asegurará la protección de los espacios que comprenden los bienes de dominio público marítimo-terrestre o costas y garantizará que los recursos acuáticos, geológicos y biológicos, no sean objeto de destrucción, degradación, menoscabo, perturbación, contaminación, modificación inadecuada, disminución o drenaje.

7.2.8. Asimismo, al referirse a este tema, el Tribunal ha sostenido [TC/0070/12 de fecha veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2012), numeral 5.1, páginas 11-12] que Constituye además deber del Estado proteger y mantener el medio ambiente en provecho de todas las personas, tanto de modo individual como colectivo, al uso y goce sostenible de los recursos naturales; a habitar en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo y preservación de las distintas formas de vida, del paisaje y de la naturaleza, de acuerdo al artículo 67, numeral 1 de la Constitución. Es el hábitat donde los recursos genéticos y la biodiversidad encuentran espacios para realizar su función natural de preservación de su distinta variedad. Se trata, pues, de las cláusulas de protección que procuran el desarrollo armónico de las presentes y futuras generaciones.

7.2.9. En definitiva, la necesidad de proteger, conservar y restaurar los hábitats de estas especies marinas que se encuentran en peligro de extinción, justifican las medidas apropiadas de la convención que se examina, por lo que sus previsiones sobre este aspecto se encuentran en concordancia con el conjunto de normas constitucionales y adjetivas que resaltan el nivel de protección constitucional que República Dominicana dedica a los recursos naturales y a las distintas especies que forman la biodiversidad de la Nación.⁸³

11.76. Como se observa, el contenido del artículo 31 del Decreto núm. 571-09, que crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero dirigido a la protección del espacio de reproducción de varias tortugas marinas, particularmente del Carey

⁸³ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y el tinglar, está acorde con las obligaciones asumidas por la República Dominicana en la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, cuyo objeto está relacionado con la protección y la conservación del hábitat y de los lugares de desove de estos seres vivos, como una medida para proteger las especies que puedan encontrarse en peligro de extinción. Por lo que esta corporación constitucional entiende que el impugnado artículo 31 del Decreto núm. 571-09 coadyuva a la República Dominicana a cumplir con las obligaciones asumidas en la convención descrita que busca proteger a las tortugas marinas, su hábitat y sobre todo proteger a aquellas que se encuentran en peligro de extinción.

11.77. Resulta importante mencionar que, a estos fines, el Ministerio de Medio Ambiente dictó el veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020), la Resolución núm. 0008/2020, que aprueba el «Reglamento técnico ambiental para el manejo y conservación de las tortugas marinas en la República Dominicana», en cuyo preámbulo establece lo siguiente:

Tres especies de tortugas marinas utilizan las playas dominicanas para anidamiento: Chelonia mydas (tortuga verde); Dermochelys coriácea (tortuga tinglar) y Eretmochelys imbricate (carey) [nótese que las tortugas marinas tinglar y carey son precisamente las especies protegidas por el artículo 31 del Decreto núm. 571-09, impugnado por las accionantes] y una cuarta, la caretta (caguama) que utiliza la isla de Santo Domingo como ruta migratoria. Todas son partes de la riqueza biológica y el patrimonio de la nación, por lo que el Estado

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*tiene el deber y la obligación de protegerlas.*⁸⁴ Estas especies de tortugas marinas están amenazadas y bajo diferentes criterios de vulnerabilidad y peligro, aparecen en la Lista Roja de Especies en Peligro de Extinción, Amenazadas o Protegidas de la República Dominicana, la Lista Roja de la Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza (UICN) y en el Apéndice I de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)⁸⁵.

11.78. Por igual, el Poder Ejecutivo emitió el siete (7) de julio de dos mil veintitrés (2023) el Decreto núm. 285-23, en el cual señala que las tortugas marinas se encuentran en peligro crítico (PC) o vulnerable (V) de acuerdo con la «Lista de especies en peligro de extinción, amenazadas o protegidas de la República Dominicana» (Lista Roja), y por esta razón prohíbe por espacio de diez (10) años la captura, matanza, recolección de huevos y comercialización de ambas tortugas marinas protegidas por el artículo 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), la *Dermochelys coriácea* (tortuga tinglar) y la *Eretmochelys imbricate* (carey).

11.79. Mediante la protección del espacio de reproducción del carey y el tinglar, la República Dominicana combate uno de los mayores problemas identificados para estas tortugas marinas, que es la destrucción de su hábitat. Así lo señala la Secretaría Pro Tempore de la Convención Interamericana para

⁸⁴ Las negritas son nuestras.

⁸⁵ Ver páginas 1 y 2 de la Resolución núm. 0008/2020.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (CIT)⁸⁶ cuando establece:

Destrucción de hábitat

El desarrollo que se lleva a cabo en zonas costeras utilizadas por las tortugas marinas para su anidación es muchas veces incompatible con esta crucial etapa de su ciclo de vida. En adición a la pérdida de hábitat causada por construcciones en la playa o en la zona adyacente, la iluminación artificial de estas estructuras causa problemas a las tortugas al momento de desovar, y desorienta a los neonatos que tratan de dirigirse hacia el mar. Además, como la temperatura de la arena determina el sexo de los neonatos (las temperaturas altas producen hembras y las bajas producen machos), las construcciones altas o la destrucción de la vegetación litoral pueden cambiar la temperatura de la arena, sesgando esta distribución en ellos. La presencia de vehículos motorizados en las playas contribuye a la mortalidad de la tortuga al compactar la arena, dificultando tanto la anidación como la salida de los neonatos de los nidos. En resumen, el desarrollo costero descontrolado (principalmente turístico) puede ser perjudicial para las playas de anidación de la tortuga marina y sus poblaciones. Contradictoriamente, las tortugas son un gran atractivo para los visitantes de numerosas playas del mundo; por esta razón se

⁸⁶ Solano, M., Troëng, S., Drews, C. y Dick, B. (2004). *Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (CIT): una introducción*. San José, Costa Rica: Secretaría Pro Tempore de la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (CIT), página 9. Recuperado de: <https://bvearmb.do/handle/123456789/4573>

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deben permitir solamente los desarrollos con diseños ambientalmente amigables y promover códigos de conducta apropiados en estas áreas.

A nivel terrestre, en muchos casos el mal manejo de las cuencas hidrográficas aguas arriba ocasiona escorrentía de químicos y fertilizantes, vertidos domésticos e industriales, y lavado de suelos. Esto genera erosión y sedimentación en la zona costera marina, ocasionando la destrucción del coral y los pastos marinos, hábitats importantes para las tortugas marinas⁸⁷.

11.80. Precisamente, es por este tipo de situaciones que recientemente, que el Ministerio de Medio Ambiente emitió el tres (3) de abril de dos mil veinticinco (2025) la Resolución núm. 0024-2025, que aprueba el Reglamento para la iluminación en áreas de anidamiento de tortugas marinas⁸⁸, en cuyos considerandos se explica:

CONSIDERANDO: Que, en la República Dominicana se han identificado 3 especies de tortugas marinas que utilizan las playas dominicanas para anidamiento: Chelonia mydas (tortuga verde), Dermochelys coriácea (tortuga tinglar) y Eretmochelys imbricata (tortuga carey).

CONSIDERANDO: Que, todas las especies de tortugas marinas son partes de la riqueza biológica y el patrimonio de la nación, por lo que

⁸⁷ Las negritas son nuestras.

⁸⁸ Ministerio de Medio Ambiente de la República Dominicana. Resolución núm. 0024-2025 del el tres (3) de abril de dos mil veinticinco (2025), que aprueba el Reglamento para la iluminación en áreas de anidamiento de tortugas marinas https://ambiente.gob.do/wpfd_file/res-0024-2025/

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Estado tiene el deber y la obligación de protegerlas. Estas especies de tortugas marinas están amenazadas y bajo diferente de vulnerabilidad y peligro, aparecen en la Lista Roja de Especies en Peligro de Amenazadas o Protegidas de la República Dominicana, julio 2018, la Lista Roja de la Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza (UICN) y en el Apéndice I Y II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flor Silvestres (CITES).

CONSIDERANDO: Que la República Dominicana es signataria de varios tratados globales y regionales para la protección de las tortugas marinas como el Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región del Mar Caribe (Convenio de Cartagena) y el Protocolo Relativo a las Áreas de Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas (SPAW); la Convención sobre la Conservación de las Tortugas Marinas (CIT), bajo diferentes criterios de vulnerabilidad y peligro.

CONSIDERANDO: Que una de las principales amenazas que existen para las especies de tortugas marinas que realizan o pueden realizar anidamiento o desove y la posterior eclosión de sus huevos en nuestras playas, es iluminación artificial de la línea de costa asociada a la construcción masiva de infraestructuras turísticas, residenciales,⁸⁹ comerciales, viales u otras, haciendo necesario regular las instalaciones de los sistemas de luminarias, con la finalidad de

⁸⁹ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prevenir, mitigar y controlar los impactos negativos sobre la especie, su hábitat y el medio ambiente».

11.81. El Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino de la Región del Mar Caribe (Convenio de Cartagena), aprobado mediante Resolución núm. 359-98, del quince (15) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998), cuenta con tres protocolos de aplicación, entre los que está el Protocolo al Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe Relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas (Protocolo SPAW)⁹⁰.

11.82. El Convenio de Cartagena,

forma parte de un programa global para la protección de los mares regionales del planeta, las convenciones de mares regionales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Es el único tratado regional ambiental para la protección de los ecosistemas marinos y costeros del Gran Caribe, que promueve la cooperación

⁹⁰ Unidad de Coordinación Regional del Programa de las Naciones Unidas para El Medio Ambiente. Programa Ambiental Del Caribe. *Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino de la Región del Mar Caribe y sus Protocolos*. Segunda edición, 2002. Copyright © 2012 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<https://www.unep.org/cep/es/node/319?%2Fes%2Fnode%2F319=&%2Fresources%2Fpublication%2Fcartagena-convention-booklet=>

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*regional*⁹¹⁹².

11.83. En su artículo 10 sobre «zonas especialmente protegidas» se establece:

Las Partes Contratantes adoptarán, individual o conjuntamente, todas las medidas adecuadas para proteger y preservar en la zona de aplicación del Convenio los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies diezmadas, amenazadas o en peligro de extinción.⁹³ Con este objeto las partes contratantes procurarán establecer zonas protegidas. El establecimiento de estas zonas no afectará a los derechos de otras partes contratantes o de terceros Estados. Además, las partes contratantes intercambiarán información respecto de la administración y ordenación de tales zonas.

11.84. En cuanto al Protocolo al Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe Relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas (Protocolo SPAW), en sus artículos 4 y 5 sobre «establecimiento de áreas protegidas» y «medidas de protección» establece lo siguiente:

⁹¹ Documentos del Centro de Actividades Regional para las especies y los espacios especialmente protegidos del Caribe. Misión y objetivos. https://www.car-spaw-rac.org/IMG/pdf/car_spaw_leaflet_esp.pdf

⁹² *El Nuevo Diario*. «Países de latinoamericanos y caribeños adoptan medidas para proteger el mar Caribe». <https://elnuevodiario.com.do/paises-de-latinoamericanos-y-caribenos-adoptan-medidas-para-proteger-el-mar-caribe/> [...] Más de 80 delegados, en representación de las partes contratantes y no contratantes, observadores procedentes de organizaciones internacionales y regionales y de la sociedad civil, asistieron a la cumbre híbrida que puso de relieve el amplio compromiso regional y mundial con la salud del mar Caribe. [...] La COP18 acordó propuestas para mejorar y ampliar la Red de Administradores de Áreas Especialmente Protegidas y Vida Silvestre de la región, garantizando que hábitats críticos como los arrecifes de coral, los manglares y las praderas marinas, reciban la protección y la gestión necesarias [...]

⁹³ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 4. Establecimiento de áreas protegidas

1. Cada parte deberá, cuando sea necesario, establecer áreas protegidas en zonas sobre las que ejerce soberanía, o derechos soberanos o jurisdicción, con miras a conservar los recursos naturales de la Región del Gran Caribe y fomentar el uso ecológicamente racional y apropiado de estas áreas, así como el conocimiento y esparcimiento, de acuerdo con los objetivos y características de cada una de ellas.

2. Tales áreas se establecerán para conservar, mantener y restaurar, en particular:

(a) tipos representativos de ecosistemas costeros y marinos de las dimensiones adecuadas para asegurar su viabilidad a largo plazo, así como la conservación de la diversidad biológica y genética;

(b) habitats y sus ecosistemas asociados críticos para la sobrevivencia y recuperación de las especies de flora y fauna endémicas, amenazadas o en peligro de extinción;

(c) la productividad de ecosistemas y recursos naturales que proporcionen beneficios económicos o sociales y de los cuales dependa el bienestar de la población local; y

(d) áreas de especial valor biológico, ecológico, educativo, científico, histórico, cultural, recreativo, arqueológico, estético, o económico,

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inclusive, en particular, aquellas cuyos procesos ecológicos y biológicos sean esenciales para el funcionamiento de los ecosistemas del Gran Caribe.

Artículo 5. Medidas de protección.

1. Cada parte, tomando en cuenta las características de cada área protegida sobre las que ejerce soberanía, o derechos soberanos o jurisdicción, y de conformidad con sus leyes y reglamentos nacionales y con el derecho internacional, deberá adoptar progresivamente las medidas que sean necesarias y factibles para lograr los objetivos para los cuales fueron creadas las áreas protegidas.

2. Estas medidas deberían incluir, según proceda:

(a) la reglamentación o la prohibición de verter o descargar desperdicios u otras sustancias que puedan poner en peligro las áreas protegidas;

(b) la reglamentación o prohibición de verter o descargar contaminantes, en las zonas costeras, que provengan de establecimientos y desarrollos costeros, instalaciones de desagüe o de cualesquiera otras fuentes situadas en sus territorios; [...]

(d) la reglamentación o prohibición de la pesca, la caza y la captura o la recolección de especies de fauna y flora amenazadas o en peligro de extinción y de sus partes o productos;

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(e) la prohibición de actividades que provoquen la destrucción de especies de fauna y de flora amenazadas o en peligro de extinción, de sus partes y productos, y la reglamentación de cualquier otra actividad que pueda dañar o perturbar a estas especies, sus hábitats o los ecosistemas asociados;

(f) la reglamentación o prohibición de la introducción de especies exóticas;

(g) la reglamentación o prohibición de toda actividad que implique la exploración o explotación de los fondos marinos o su subsuelo o una modificación del perfil de los fondos marinos;

(h) la reglamentación o prohibición de cualquier actividad que implique una modificación del perfil del suelo que afecte cuencas hidrográficas, la denudación u otras formas de degradación de las cuencas hidrográficas o la exploración o explotación del subsuelo de la parte terrestre de un área marina protegida;

(i) la reglamentación de toda actividad arqueológica, incluida la remoción o daño de todo objeto que pudiese considerarse como objeto arqueológico;

(j) la reglamentación o prohibición del comercio, la importación y exportación de especies de fauna amenazada o en peligro de extinción, de sus partes, productos y huevos, de flora amenazada o en peligro de

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extinción, de sus partes, productos y de objetos arqueológicos que provengan de áreas protegidas;

(k) la reglamentación o prohibición de actividades industriales y de otras actividades que no sean compatibles con los usos previstos para el área por las medidas nacionales y/o por la evaluación del impacto ambiental conforme al Artículo 13;

(l) la reglamentación de las actividades turísticas y recreativas que puedan poner en peligro los ecosistemas de las áreas protegidas o la sobrevivencia de las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción; y

(m) cualquier otra medida encaminada a conservar, proteger o restaurar los procesos naturales, ecosistemas o poblaciones, para la cual fueron creadas las áreas protegidas⁹⁴.

11.85. Como habíamos mencionado anteriormente, según el artículo 2, sobre «definiciones» de la Ley núm. 202-04, un refugio de vida silvestre se define como un área terrestre, fluvial o marítima que sirve de hábitat y/o protección a especies animales o vegetales que por su importancia, rareza, singularidad y/o posibilidades de extinción deben ser protegidas para preservar el equilibrio biótico ante las intervenciones humanas» y un paisaje protegido es un «[á]rea terrestre, marina y/o costero-marina donde la interacción de las poblaciones humanas y la naturaleza han producido un área de carácter diferente, con un

⁹⁴ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valor estético, cultural y/o ecológico significativo y de alta diversidad biológica».

11.86. Mientras que una zona de amortiguamiento es conceptualizada por la misma ley sectorial como «áreas terrestres o marinas, públicas o privadas, aledañas a las áreas protegidas, sujetas a normas y restricciones de uso específico que contribuyen a la conservación e integridad de las áreas protegidas».

11.87. Conviene indicar que en la parte introductoria de la Ley núm. 64-00 se establece lo siguiente:

VISTAS las siguientes resoluciones del Congreso Nacional: [...]

- núm. 359-98, del 15 de julio de 1998, que aprueba el Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en el Gran Caribe (Convenio de Cartagena);

11.88. Este tribunal observa que las normativas atacadas coadyuvan a cumplir los objetivos de los compromisos contraídos por la República Dominicana en la Convención de Cartagena y en el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe Relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas (Protocolo SPAW), en la medida en que estos instrumentos internacionales tienen como objetivo que cada Estado miembro, en este caso la República Dominicana, tome las medidas necesarias para proteger y preservar hábitats, ecosistemas raros o vulnerables críticos para la sobrevivencia de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción, como

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es el caso del Refugio de Vida Silvestre Gran Estero. Pero también áreas de especial valor biológico, ecológico, educativo, científico, histórico, cultural, recreativo, arqueológico, estético, o económico como es la vía panorámica autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico.

11.89. La Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención Ramsar), aprobada mediante la Resolución núm. 177-01, del ocho (8) de noviembre de dos mil uno (2001), la cual habíamos mencionado anteriormente, tiene como objetivo promover la conservación de los humedales y de su flora y fauna, con la finalidad de preservar todos los ecosistemas que puedan coexistir en estos ambientes, especialmente como hábitat de aves acuáticas.

11.90. En el numeral 1) de su artículo 1, la Convención Ramsar define humedales como «las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros».

11.91. Esta definición fue adoptada por la Ley núm. 64-00, la cual en su artículo 16, numeral 29) establece que se entenderá por humedal,

la extensión de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

baja no exceda de seis metros, incluidos los humedales artificiales, como los arrozales y los embalses.

11.92. En el artículo 2 numerales 1) y 2) se indica que cada parte contratante designará humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (la Lista de Sitios Ramsar) y dicha selección deberá basarse en la importancia internacional de dichos humedales en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos.

11.93. A estos fines, la convención solicitó a cada parte contratante a designar por lo menos un humedal para ser incluido en la lista a la firma o con el depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión. La República Dominicana⁹⁵ propuso el Lago Enriquillo⁹⁶, que pasó a ser el primer Sitio Ramsar nacional de la lista de humedales de importancia internacional de la Convención Ramsar. Hoy en día, nuestro país cuenta con cinco (5) sitios Ramsar adicionales⁹⁷: el Refugio de Vida Silvestre Laguna Cabral o Rincón⁹⁸; el Parque Nacional Manglares del Bajo Yuna⁹⁹; los humedales de Jaragua¹⁰⁰; el Refugio de Vida

⁹⁵ Perfil de la República Dominicana en la página oficial de la Convención Ramsar <https://www.ramsar.org/es/country-profile/república-dominicana>

⁹⁶ Fecha de designación: 15 de mayo de 2002, dato obtenido en el resumen anotado de los Sitios Ramsar en el perfil de la República Dominicana en la página oficial de la Convención https://rsis.ramsar.org/sites/default/files/rsiswp_search/exports/Ramsar-Sites-annotated-summary-Dominican-Republic.pdf

⁹⁷ Resumen anotado de los Sitios Ramsar en el perfil de la República Dominicana en la página oficial de la Convención https://rsis.ramsar.org/sites/default/files/rsiswp_search/exports/Ramsar-Sites-annotated-summary-Dominican-Republic.pdf

⁹⁸ Ubicados en Barahona e Independencia. Fecha de designación: 2 de febrero de 2011, dato obtenido en el resumen anotado de los Sitios Ramsar en el perfil de la República Dominicana en la página oficial de la Convención https://rsis.ramsar.org/sites/default/files/rsiswp_search/exports/Ramsar-Sites-annotated-summary-Dominican-Republic.pdf

⁹⁹ Ubicados en las provincias Duarte, Sánchez Ramírez, Samaná y María Trinidad Sánchez. Fecha de designación: 2 de febrero de 2013, dato obtenido en Ídem

¹⁰⁰ ubicados en Pedernales Fecha de designación: 4 de julio de 2014, dato obtenido en Ibidem.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Silvestre Laguna Redonda y Limón; los humedales del Refugio de Vida Silvestre Laguna Redonda y Limón, Miches y Ria Maimón¹⁰¹; los humedales de Montecristi y la Línea Noroeste¹⁰².

11.94. En el artículo 4 del Convención Ramsar se establece que la República Dominicana, en tanto Estado parte, fomentará: «(i) la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquellos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia; y (ii) la formación de personal para el estudio, la gestión y la custodia de los humedales».

11.95. Con el fin de cumplir estos propósitos, en agosto del dos mil veinticuatro (2024), el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales dictó el Reglamento funcional y operativo del Comité Ramsar¹⁰³, el cual tiene como objeto

reglamentar la estructura organizativa y el funcionamiento del Comité RAMSAR, órgano creado mediante Decreto núm. 339-13, para asesorar en la formulación de políticas nacionales, planificación y seguimiento en la implementación de la Convención RAMSAR relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat

¹⁰¹ Ubicados en la provincia El Seibo, municipio Miches. Fecha de designación: 13 de octubre de 2022, dato obtenido en Ibidem.

¹⁰² Ubicados en la provincia Montecristi, Dajabón y Puerto Plata. Fecha de designación: 13 de octubre de 2022, dato obtenido en Ibidem.

¹⁰³ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Reglamento Funcional y Operativo del Comité Ramsar* https://ambiente.gob.do/wp/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=2410&wpfd_file_id=302313&token=&preview=1 y <https://ambiente.gob.do/regulaciones/#704-2410-2024-1713890912>

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de especies acuáticas y en la ejecución del plan de trabajo nacional de la referida convención.

11.96. El artículo 3 establece como finalidades de dicho comité: a) identificar actividades de autogestión comunitaria para el uso racional de los humedales; b) colaborar con la aplicación de la Convención y medidas de conservación en los sitios Ramsar y otros humedales; c) opinar sobre propuestas de usos presentadas en áreas de humedales, cuando sea necesario; d) promover la inclusión de otros humedales que, por sus características, el Comité entienda que sea necesario y pertinente incluir en la lista de humedales de importancia internacional de la Convención Ramsar; e) apoyar iniciativas que reconozcan los humedales como patrimonio natural y cultural; f) apoyar la presentación de propuestas para obtener fondos de la Convención Ramsar y otras fuentes de financiamiento, para fortalecer el cumplimiento de las directrices de la referida convención; g) examinar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones adoptadas en las Conferencias de las partes.

11.97. De acuerdo con el artículo 4, el Comité Ramsar en la República Dominicana está compuesto por instituciones de carácter gubernamental¹⁰⁴ (como por ejemplo el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que lo preside); de la sociedad civil¹⁰⁵ (como por ejemplo Grupo Jaragua; Centro para la Conservación y Ecodesarrollo de la Bahía de Samaná y su Entorno

¹⁰⁴ Instituciones gubernamentales: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Turismo (MITUR); Instituto Agrario Dominicano (IAD); Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI); Consejo Dominicano de Pesca y Acuicultura (CODOPESCA).

¹⁰⁵ Instituciones no gubernamentales: Grupo Jaragua; Centro para la Conservación y Ecodesarrollo de la Bahía de Samaná y su Entorno (CEBSE); Grupo Ecologista Tinglar; Sociedad Ecológica de Barahona (SOEBA); Sociedad para el Desarrollo del Nordeste (SODIN); el Movimiento Ambiental Progresista (MAP).

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(CEBSE) y Grupo Ecologista Tinglar); y académico (como por ejemplo la UASD)¹⁰⁶.

11.98. En el año 2018, la Secretaría de la Convención Ramsar realizó un trabajo sobre la perspectiva mundial de los humedales a escala mundial. Uno de los aspectos que resaltaba la publicación era que a pesar de la importancia trascendental de los humedales para la vida en el planeta tierra y sobre todo para los seres humanos -en tanto, actuaban como fuente y purificadores de agua, protegían de las inundaciones, sequías y otros desastres naturales, suministraban alimentos y medios de vida a millones de personas, sostenían una rica biodiversidad y almacenaban más carbono que ningún otro ecosistema- su valor seguía «sin ser plenamente reconocido entre los encargados de la formulación de políticas y la adopción de decisiones»¹⁰⁷.

11.99. Un elemento revelador adicional del trabajo del dos mil dieciocho (2018) fueron los datos sobre la pérdida progresiva de los humedales naturales. La investigación en aquellos lugares donde los gobiernos levantaban datos estadísticos revelaba una disminución a largo plazo. Entre los años mil novecientos setenta (1970) y dos mil quince (2015) se verificaba que tanto los humedales continentales, como los marinos y costeros disminuyeron en aproximadamente un treinta y cinco por ciento (35%), una tasa tres veces superior a la de pérdida de bosques¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Académicos: Centro de Investigación de Biología Marina (UASD, CIBIMA).

¹⁰⁷ Secretaría de la Convención de Ramsar. Convención de Ramsar sobre los Humedales. (2018). *Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas*. Gland (Suiza). Página 2. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/gwo_s.pdf

¹⁰⁸ En los casos en donde sí se tenían datos.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.100. El trabajo de la Secretaría de la Convención Ramsar también advirtió sobre el impacto que está teniendo el daño a los humedales sobre la biodiversidad, en especial, sobre la fauna dependiente de estos para su supervivencia. La información disponible sugería en dos mil dieciocho (2018), que peces, aves acuáticas y tortugas estaban experimentando una grave disminución, al punto que una cuarta parte de estas estaban amenazadas de extinción; con un dato muy revelador, esta amenaza de extinción era mucho más grave en países localizados en los trópicos¹⁰⁹ -como es el caso de la República Dominicana-.

11.101. Los datos revelaban que desde mil novecientos setenta (1970) el ochenta y un por ciento (81%) de las poblaciones de especies de humedales continentales y el 36 % de las especies costeras y marinas habían disminuido.

11.102. Asimismo, el estudio informó que más de un diez por ciento (10%) de las especies estaba amenazado a escala mundial -para el año dos mil dieciocho (2018)-, lo que implicaba casi todos los taxones dependientes de humedales continentales y costeros evaluados¹¹⁰. Al mismo tiempo el estudio de la Secretaria de la Convención Ramsar especificó que los niveles más altos de amenaza de extinción a escala mundial -más de un treinta por ciento (30%) de las especies amenazadas- corresponde a las tortugas marinas, la megafauna dependiente de los humedales, los reptiles de agua dulce, los anfibios, los moluscos no marinos, los corales, los cangrejos y los cangrejos de río. El riesgo

¹⁰⁹ Secretaría de la Convención de Ramsar. Convención de Ramsar sobre los Humedales, *Perspectiva mundial sobre los humedales*, p. 5

¹¹⁰ Taxón (taxonomía). m. Bot. y Zool. Cada uno de los grupos o categorías de la clasificación de los seres vivos, reconocidos internacionalmente. *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. <https://dle.rae.es/tax%C3%B3n>

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de extinción parece estar aumentando¹¹¹.

11.103. Muchos más grave aún, es el impacto negativo que tiene la destrucción de los humedales sobre la calidad del agua. La Secretaría de la Convención Ramsar señaló que desde la década del mil novecientos noventa (1990), la contaminación ha empeorado en casi todos los ríos de América Latina, África y Asia.

11.104. En una publicación del año dos mil veinte (2020) del Ministerio de Medio Ambiente —donde participó la cooperación alemana— se mencionó lo siguiente:

De acuerdo a los últimos datos de BirdLife International (2015), en la lista de aves de República Dominicana hay al menos 175 especies que migran desde el Neotrópico. En la lista de Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres aparecen 25 especies con presencia en el territorio dominicano (CMS, 2018). El grupo de especies migratorias más conspicuo en la República Dominicana lo forman las aves acuáticas. El país tiene una gran importancia para las especies migratorias de aves, debido a la gran diversidad de ecosistemas, terrestres, lacustres, costeros y marinos que la caracterizan. Entre las áreas más importantes se encuentran las lagunas Cabral, Oviedo, Saladilla, Limón, Nisibón, Gran Estero y Perucho, así como el lago Enriquillo y el cayo Tuna (Ministerio

¹¹¹ Secretaría de la Convención de Ramsar. Convención de Ramsar sobre los Humedales. (2018). Perspectiva mundial sobre los humedales: Estado de los humedales del mundo y sus servicios a las personas. Gland (Suiza). Página 5.
https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/gwo_s.pdf

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ambiente, 2015). Entre las iniciativas de protección de las aves migratorias en el país, se encuentra el Proyecto Protección de las aves migrantes neotropicales en República Dominicana en el Parque Nacional Sierra de Bahoruco (ABC, 2009) y el de las áreas importantes para la conservación de las aves en la República Dominicana, que abarca todos los mayores Parques Nacionales del país (Perdomo et al., 2010).¹¹²

Las aves migratorias se reproducen durante el verano en la región norte, principalmente en Estados Unidos y Canadá, durante los meses de mayo a septiembre y que pasan el resto del año en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. Viajan a estos lugares porque encuentran condiciones climáticas adecuadas y de alimento que les permiten sobrevivir durante la época de invierno. El grupo de especies migratorias más conspicuo en la República Dominicana lo forman las aves acuáticas.¹¹³

11.105. Como consecuencia de lo abordado hasta ahora, este colegiado considera que el contenido del artículo 31 del Decreto núm. 571-09, que crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, así como el Decreto núm. 654-11 y el artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP) coadyuvan a que la República Dominicana cumpla con el compromiso asumido en la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como

¹¹² Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, La biodiversidad en la República Dominicana, p. 157.

¹¹³ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2020). La Biodiversidad en la República Dominicana. Proyecto Aumento de la capacidad de adaptación ecosistémica en las Reservas de Biosfera fronterizas en la República de Haití y la República Dominicana, Idem. Página 377

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hábitat de aves acuáticas (Convención Ramsar).

11.106. En cuanto al punto específico de la prohibición de construcción en los 250 metros lineales a ambos márgenes de la vía del tramo comprendido desde El Catey hasta Cosón del Boulevard Turístico del Atlántico (BTA), que establece el artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP) emitida el veintiséis (26) de marzo de dos mil doce (2012) por el Ministerio de Turismo, la cual ordena respetar el Decreto núm. 654-11, que lo declara como vía panorámica, el Tribunal entiende que esta medida es correcta y también se justifica.

11.107. El tramo comprendido entre El Catey y Cosón es geográficamente estratégico y vulnerable, justificando la aplicación estricta de la servidumbre de 250 metros. El Catey alberga el Aeropuerto Internacional (AZS), mientras que en Cosón, en el otro extremo está una de las playas costeras más valoradas por su belleza natural y bajo nivel de desarrollo, sirviendo de transición hacia el polo de Las Terrenas.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



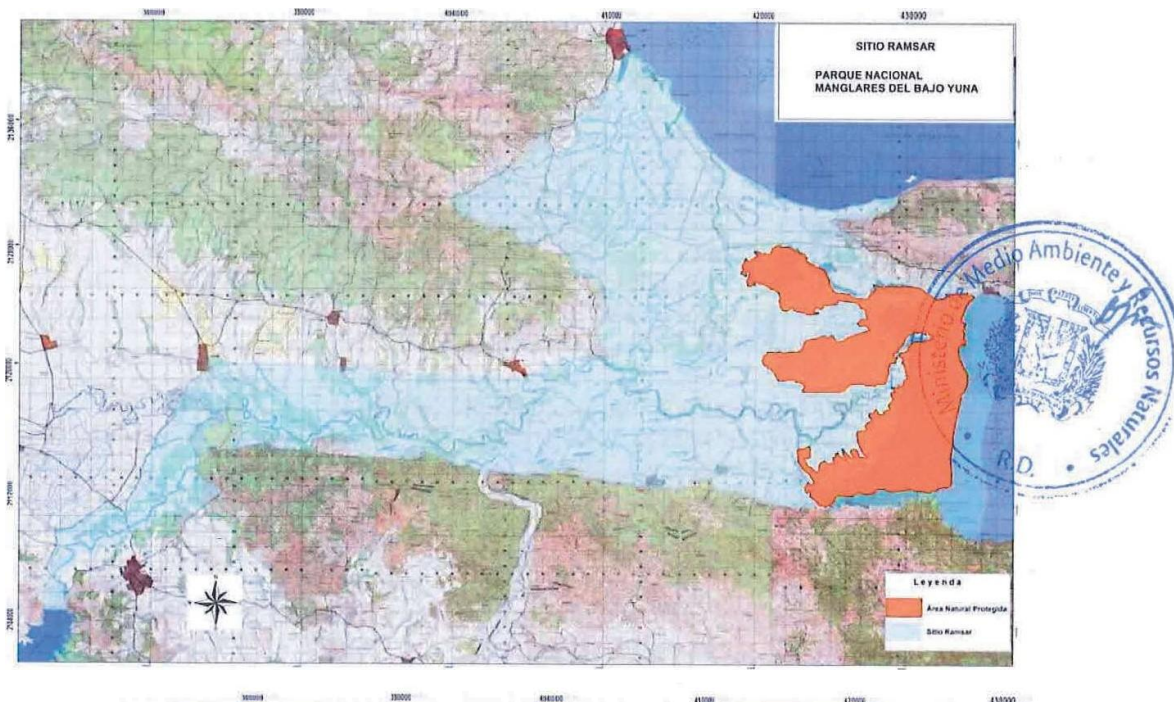
Mapa obtenido del Servicio de Información sobre Sitios Ramsar de la secretaria de la Convención Ramsar del Parque Nacional Manglares del Bajo Yuna¹¹⁴

¹¹⁴ Servicio de Información sobre Sitios Ramsar de la Secretaría de la Convención Ramsar del Parque Nacional Manglares del Bajo Yuna <https://rsis.ramsar.org/rs/2091>

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Áreas del Parque Nacional Manglares del Bajo Yuna (color naranja) y del sitio RAMSAR 2091 (azul claro), de igual nombre obtenido del Plan de Manejo de Manglares Bajo Yuna 2021-2031, publicado por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales ¹¹⁵

11.108. De la simple observación de los mapas del Parque Nacional Bajos del Yuna¹¹⁶, el cual no solo es un parque nacional, sino que también está incluido

¹¹⁵ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Viceministerio de Áreas Protegidas y Biodiversidad. Dirección de Áreas Protegidas. Plan de Manejo de Manglares Bajo Yuna 2021-2031. Santo Domingo, octubre, 2021. Página 8. https://ambiente.gob.do/wpfd_file/plan-de-manejo-parque-nacional-manglares-de-bajo-yuna-2021-2031/

¹¹⁶ «Parque Nacional Manglares del Bajo Yuna El Parque Nacional Manglares del Bajo Yuna (PNMBY) está localizado al Noreste de la República Dominicana, en la cuenca baja de los ríos Yuna y Barracote. Ocupa una superficie aproximada 121.20 km² y abarca territorio de tres provincias: Samaná, Duarte y María Trinidad Sánchez. Fue creado mediante el Decreto 233 del 3 de julio de 1996 y ratificado por la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 64-00 y la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04. Según el Decreto 233-96, esta área tiene el objetivo de proteger los sistemas de manglares más extensos y representativos del extremo oriental de nuestra isla y los humedales más dilatados del Archipiélago Antillano. Además, en ese tramo final del río Yuna, el más caudaloso del país, se distribuyen los estuarios, caños y albuferas más singulares, como lo son: Barracote, Colorado, Boca Chiquita, Berraquito, La Ceja, El Pinito, Sandoval, Berraco, La Lisa, Gran Estero y Cuba Libre, donde habita la mayor población de jicoteas (*Trachemys stejnegeri*).

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dentro del área que conforma uno de los Sitios Ramsar de importancia internacional, se visualiza que parte del tramo comprendido entre El Catey y Cosón del Boulevard Turístico del Atlántico (BTA) está incluida dentro del área que conforma el Sitio Ramsar núm. 2091, por lo cual resulta entendible y razonable que se haya prohibido la construcción en la zona de amortiguamiento de esta parte específica del Boulevard Turístico del Atlántico (BTA).

11.109. Además que dicha restricción de la zona de amortiguamiento coadyuva a la protección directa de los ecosistemas costeros¹¹⁷, incluyendo los que forman parte del Refugio de Vida Silvestre Gran Estero y el Sitio Ramsar de los humedales del Bajo Yuna (Sitio Ramsar) y forma una zona de transición entre el aeropuerto del Catey y la biodiversidad que se quiere proteger en la península de Samaná, evitando que la acción del hombre contamine y dañe

En el 2013, el PNMBY se designó como el tercer Humedal de Importancia Internacional de la República Dominicana (RAMSAR, 2013).» Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *La biodiversidad en la República Dominicana*, p.306.

¹¹⁷ Las ciénagas son depósitos de aguas no corrientes (ecosistemas lénticos), que tienen algún grado de conexión con un curso de agua del cual depende la renovación de sus aguas e intercambio de materiales. **Constituyen sitios de amortiguamiento de las crecientes, ya que almacenan agua de desborde y de lluvias durante la época de niveles máximos y la liberan a través de los caños durante la época de los mínimos niveles.** Visto como ecosistema, en las ciénagas conviven distintas plantas sumergidas y flotantes que, **junto a la vegetación ribereña, proporcionan hábitats donde anidar y pasar el invierno a aves acuáticas y muchas otras especies hidrófilas.** **La función principal de las ciénagas, aparte de ser un gran ecosistema y un importante hábitat para numerosas especies, es que actúan como filtradores naturales de agua.** esto se debe a que su vegetación hidrófila almacena y libera agua, y de esta forma hacen un proceso de filtración. En República Dominicana, la enea (*Typha domingensis*) suele ser la especie dominante en los suelos pantanosos las ciénagas. Se trata de una especie herbácea que puede alcanzar hasta 3 m de altura. La zona de este tipo de humedal ocupa una superficie total de unos 16 km², representando el 69 % de los humedales y menos del 1 % del territorio nacional. **Se localiza principalmente en el Bajo Yuna, limitando con el bosque de humedales de agua dulce, cultivos de arroz, agricultura de subsistencia y pastos. En la península de Samaná, una peculiaridad del sistema hidrológico de la cuenca costera norte es la presencia de extensas ciénagas que se extienden entre las elevaciones del centro de la península y la línea de costa. Ellas incluyen, en el municipio de Sánchez, las ciénagas del Gran Estero y Jackson; en el municipio de Las Terrenas, las ciénagas de Cosón, Mar Gorda, La Barbacoa, y en el municipio de Samaná, las ciénagas El Estillero y Morón.** En la cuenca del río San Juan se encuentra la ciénaga de Caño Salado antes de la playa de El Valle, con presencia de majagua (*Hibiscus pernambucensis*) (Salazar y Peguero, 1994). Página 72. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *La biodiversidad en la República Dominicana*, p. 72.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ecosistemas cuya importancia se han evidenciado a lo largo de esta decisión.

11.110. Por último, no resulta irrazonable que el Estado dominicano, a pesar de la existencia previa de terrenos dedicados a la conformación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) decida incluir otros adicionales, siempre que esto beneficie el proyecto de nación del país y contribuya con el logro de los propósitos y obligaciones constitucionales y legales relacionados con el medio ambiente.

11.111. Por todo lo anterior, este tribunal entiende que la presente acción directa debe ser desestimada en lo que concierne al pretendido vicio de fondo, respecto del artículo 40 numeral 15 de la Constitución, pues las normas atacadas superan el test de razonabilidad.

C. Sobre los pretendidos vicios de fondo contra el artículo 51 de la Constitución y el principio de irretroactividad de la ley y seguridad jurídica

11.112. En lo que respecta a la violación del artículo 51 de la Constitución, relativo al derecho de propiedad, y la presunta transgresión al principio de irretroactividad de la ley y de seguridad jurídica, creemos conveniente recordar lo establecido en los párrafos 9.49 al 9.53 de esta decisión, respecto a que la acción directa está orientada al ejercicio de un control *in abstracto*, lo que implica que la misma no puede ser utilizada para buscar remedios procesales para casos concretos o particulares.

11.113. Por esta razón, a pesar de que los medios de inconstitucionalidad de la parte accionante están dirigidos a establecer, como supuestamente las normas

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestionadas resultan irrazonables, en la medida que no le permiten levantar construcciones en los inmuebles de su propiedad, [lo cual se desprende de la lectura la instancia contentiva de la acción, especialmente en la parte correspondiente al literal C) sobre «violación al derecho de propiedad», esta sede constitucional realizará un control *in abstracto* respecto si las normativas impugnadas violan el derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución.

11.114. Siempre dentro del marco del control *abstracto* que este colegiado realizará, transcribimos algunos de los párrafos de la parte accionante, donde esta justifica que «la normativa impugnada en inconstitucionalidad vulnera su derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución dominicana»¹¹⁸; veamos:

Las empresas accionantes, al igual que otros ciudadanos o empresas morales, poseen terrenos dentro de las propiedades afectadas por la declaratoria de áreas protegidas dispuestas mediante los decretos impugnados (vulneración al art. 51 de la Constitución). En ese orden, se encuentran imposibilitados de desarrollar sus propiedades o construir dentro de los 250 metros lineales (de ambos lados) de la autovía samanense u otros terrenos declarados como áreas protegidas.

(...) en la medida en que, actualmente, no pueden disponer libremente de su derecho de propiedad; o sea, no pueden vender sus propiedades, alquilarlas, elevar construcciones comerciales ni tampoco turísticas,

¹¹⁸ Ver página 43 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tal y como lo han hecho y lo hacen los demás propietarios de los terrenos donde se encuentran operando los comercios anteriormente mencionados¹¹⁹.

C) Violación al derecho de propiedad.

Los accionantes también alegan que la normativa impugnada en inconstitucionalidad vulnera su derecho de propiedad consagrado en el art. 51 de la Constitución dominicana de 2015 (anterior art. 8.13 de la Constitución dominicana de 1994 y art. 8.13 de la Constitución de 2002). De acuerdo con lo establecido en el precedente TC/088/12, la concesión del derecho de propiedad contiene tres dimensiones, a saber: (...) ¹²⁰.

Como se puede apreciar, actualmente dentro de la zona de amortiguamiento, que comprende unos tres millones de metros cuadrados (3,000,000.00 mts²) con cinco (5) kilómetros de playa comprendidos, en su conjunto, por las playas Las Majaguas y Jackson en el tramo El Catey-Cosón, no se pueden construir villas ni viviendas unifamiliares ni hoteles. Sobre decir que esa limitación, compromete significativamente el derecho de propiedad de los accionantes, los cuales, si bien comprenden las limitaciones que conlleva la declaración de área protegida de sus terrenos, estiman irrazonable la medida de no poder levantar estructuras en sus terrenos, ni hacer un uso de los

¹¹⁹ Ver página 35 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

¹²⁰ Ver página 43 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mismos respetando el refugio de vida silvestre que, según las autoridades, se ha desarrollado en esas localizaciones¹²¹.

Con el fin de demostrar la violación que se ha producido a la propiedad privada de nuestros representamos, hemos depositado en el expediente sus respectivos certificados de título, así como la certificación emitida por el Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales, en la cual se establece que dichos terrenos se encuentran dentro de las zonas declaradas como protegidas y sus zonas de amortiguamiento¹²².

11.115. En cuanto al argumento de la violación al principio de irretroactividad de la ley y la seguridad jurídica, la parte accionante indica que

estos están consagrados en el art. 40.15 de la Constitución dominicana de 2015 (anterior art. 47 de la Constitución de 1994 y art. 47 de la Constitución de 2002) las cuales se encuentran sustentadas en el argumento de que, cuando los accionantes adquirieron sus propiedades, los terrenos en cuestión no habían sido declarados como áreas protegidas por ninguna de las leyes existentes en ese momento (Leyes núms. 64-00 y 202-04), razón por la cual decidieron adquirirlos para fines de inversión turística y comercial.

[con] relación a la seguridad jurídica que debe tutelarse en este tipo de supuestos, en los cuales el Estado tiene interés de declarar nuevos

¹²¹ Ver página 44 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

¹²² Ver página 45 de la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

terrenos como áreas protegidas, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado mediante la Sentencia TC/0352/14, en la cual estableció lo siguiente:

k. Como se puede apreciar tanto en los artículos 9 y 37 de la Ley núm. 202-04 y como lo establecido en el párrafo transcrito. Para este tribunal, el derecho de propiedad sobre el inmueble en litis, es anterior a la Ley núm. 64-00 General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, por lo que, si el Estado tiene interés en designar una nueva área protegida debió realizar el procedimiento legalmente previsto para esos casos y, en consecuencia, proceder a declarar el mismo de utilidad pública y realizar el pago del justo precio.

los accionantes adquirieron sus terrenos antes de la emisión del art. 31 del Decreto núm. 517-09 y el Decreto núm. 654-11, así como el art. 6.10 de la Resolución núm. 006/2012, (...) que, los planes de desarrollo e inversión que se pretendían realizar en los terrenos, propiedad de los accionantes, han quedado completamente frustrados. (...) [a]l emitirse la normativa impugnada, se ha incurrido en un despoje retroactivo de esos derechos adquiridos; pues, todas las situaciones consolidadas bajo el imperio de las leyes nos. 64-00 y 202-04, ahora se verán afectadas por la emisión del art. 31 del Decreto núm. 571-09, el Decreto núm. 654-11, así como el art. 6.10 de la Resolución núm. 006/2012.

11.116. Las disposiciones de la Ley núm. 64-00 establecen lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 33. Se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que comprende todas las áreas de ese carácter, existentes y que se creen en el futuro, públicas o privadas. Se transfieren las responsabilidades de la Dirección Nacional de Parques a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (...)

Artículo 36.- Las áreas protegidas son patrimonio del Estado, debiendo ser administradas según sus categorías, zonificación y reglamentación, basándose en planes de manejo aprobados por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la participación de la comunidad y sus organizaciones, en la gestión y manejo de las mismas. [...]

Párrafo II.- Cuando por el interés nacional o la categoría de manejo así lo exija, se declare bajo el sistema nacional de áreas protegidas un área perteneciente a una persona o entidad privada, el Estado Dominicano podrá declararla de utilidad pública y adquirirla a través de compra o permuta, siendo el precio y las condiciones establecidos por las leyes que rigen esta materia o por mutuo acuerdo.

11.117. Por su parte, la Ley núm. 202-04 señala:

ARTÍCULO 9. Los terrenos pertenecientes al Estado que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas son imprescriptibles e inalienables y sobre ellos no puede constituirse ningún derecho privado.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PÁRRAFO. Los terrenos de dominio privado con título de propiedad inscrito legalmente en el correspondiente Registro del Tribunal Superior de Tierras con anterioridad a la promulgación de la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se encuentren dentro de las áreas protegidas, se reconocerán como tales. No obstante (...), el Estado tiene dominio eminente sobre los mismos y, por ello, antes de realizarse cualquier transferencia a terceros el Estado dominicano tendrá derecho preferente de adquisición mediante pago o compensación de los mismos.

ARTÍCULO 10. Las áreas protegidas podrían ser públicas o privadas.

ARTÍCULO 12. Las áreas protegidas privadas serán declaradas mediante Resolución de la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales a solicitud de sus propietarios si cumplen con los objetivos de conservación y con los requisitos establecidos en los reglamentos de la presente ley, el Estado garantizará el derecho de propiedad sobre estas áreas, a través de incentivos y el uso de instrumentos financieros como el pago por servicios ambientales, todo ello dentro de las normas establecidas en la presente ley y sus reglamentos. Los propietarios de estas áreas deberán dotarlas de un plan de manejo aprobado por la secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales dentro de los plazos establecidos en los reglamentos correspondientes.

PÁRRAFO. Las normas para la selección, declaratoria y manejo de cada categoría se establecerán por reglamentos

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 13.- Las unidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se corresponderán con las siguientes categorías de manejo consistentes con las normas universalmente aceptadas de la Unión Mundial para la Naturaleza: [...]

*Categoría IV. Áreas de Manejo de Hábitat/Especies.
Refugio de Vida Silvestre*

*Categoría V. Reservas Naturales
Reservas Forestales
Bosque Modelo
Reserva Privada*

*Categoría VI. Paisajes Protegidos
Vías Panorámicas
Corredor Ecológico
Áreas Nacionales de Recreo*

ARTÍCULO 14. Los objetivos de manejo y usos permitidos de las categorías indicadas anteriormente son los siguientes: [...]

Categoría IV. Reserva Natural: los objetivos de manejo de las áreas pertenecientes a esta categoría son: garantizar condiciones naturales para proteger especies, grupos de especies, comunidades bióticas o características físicas que requieren manipulación artificial para su perpetuación. Con las mismas se garantizan, además de los indicados,

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los beneficios económicos derivados de actividades ecoturísticas y aprovechamiento sostenibles de sus recursos, como la generación de agua, la producción de madera y el ecoturismo.

En esta categoría se incluyen los siguientes usos permitidos: aprovechamiento controlado de sus recursos, usos y actividades tradicionales, educación, recreación, turismo de naturaleza o ecoturismo, infraestructuras de aprovechamiento sostenible bajo un plan de manejo.

Categoría V. Paisajes Protegidos: los objetivos de manejo de esta categoría incluyen: mantener paisajes característicos de una interacción armónica entre el hombre y la tierra, conservación del patrimonio natural y cultural y de las condiciones del paisaje original, así como proporcionar beneficios económicos derivados de actividades y usos tradicionales sostenibles y del ecoturismo.

Los usos permitidos en esta categoría incluyen: recreación y turismo, actividades económicas propias del sitio, usos tradicionales del suelo, infraestructuras de viviendas, actividades productivas y de comunicación preexistentes, nuevas infraestructuras turísticas y de otra índole reguladas en cuanto a densidad, altura y ubicación.

11.118. Esta corporación constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse acerca de casos, en los que al igual que este, se alegaba la violación al derecho de propiedad, debido a la creación de un área protegida por parte del Estado dominicano, posterior a la obtención del derecho de propiedad sobre un

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

terreno. En este sentido, en la Sentencia TC/0172/20, del diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020), este colegiado dispuso lo siguiente:

a. La recurrida, Luz María Duquela Canó, adquirió los derechos de propiedad sobre una porción de la parcela número 6-A —designación temporal núm. 304133754017— del D. C. núm. 5, Camino a la Playa, Sabana Buey, municipio Baní, provincia Peravia, en el año mil novecientos noventa y ocho (1998), en virtud de la decisión de adjudicación pronunciada a su favor en ocasión de un procedimiento de embargo inmobiliario (...).

b. Con la promulgación de la Ley núm. 202-04, sectorial de Áreas Protegidas, el inmueble antedicho, por estar comprendido en las inmediaciones de Las Dunas de las Calderas, fue declarado monumento natural, conforme se desprende del artículo 30, numeral 37, del citado cuerpo normativo.

c. Tras la constitución en área protegida de dicho bien su propietaria, Luz María Duquela Canó, solicitó a la Administración General de Bienes Nacionales el pago del valor de la indicada propiedad inmobiliaria. Esta fue valorada por la Dirección General del Catastro Nacional, en la suma de dieciséis millones doscientos ochenta y siete mil cuatrocientos setenta y cuatro pesos dominicanos con 00/100 (\$16,287,474.00). La solicitud de pago fue declinada ante la Dirección General de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

d. Ante la negativa de pago, la recurrida, Luz María Duquela Canó,

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpuso una acción de amparo de cumplimiento procurando el pago del justo valor de su inmueble ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. Este órgano jurisdiccional dictó la Sentencia núm. 00332-2014, del treinta (30) de septiembre de dos mil catorce (2014), inadmitiendo la acción por no haberse exigido el cumplimiento del deber legal o administrativo supuestamente omitido, al tenor de lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley núm. 137-11.

u. En efecto, tras verificar el núcleo de las pretensiones de la accionante en amparo, Luz María Duquela Canó, constatamos que si bien esta alude el incumplimiento del precepto constitucional que protege el derecho de propiedad y las disposiciones legales que dan lugar a la adquisición por parte del Estado dominicano de aquellos bienes inmuebles de dominio privado declarados ulteriormente como áreas protegidas, no menos cierto es que el potencial incumplimiento de estas prerrogativas se encuentra condicionado a que el Estado dominicano, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, haga uso de su facultad discrecional para gestionar la adquisición del inmueble mediante su compra directa o permuta con el titular del derecho de propiedad.

v. Así lo prevé el artículo 31 de la Ley núm. 202-04, sectorial de Áreas Protegidas al establecer que: (...)

w. Y, en ese mismo orden, el párrafo II del artículo 36 del mismo cuerpo normativo establece: (...)

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

x. En efecto, tras analizar la documentación que reposa en el expediente y las disposiciones normativas señaladas ut supra, comprobamos que no existe la intención, ni mucho menos concreción, de acuerdo alguno en relación con la compra o adquisición del inmueble por parte del Estado dominicano. De hecho, conforme al Oficio núm. 001182 emitido, el veintisiete (27) de abril de dos mil quince (2015), por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se evidencia que ...en estos momentos no es de interés del Estado dominicano adquirir por compra el inmueble identificado con el No.304133754017, matrícula No. 0500011132, con una extensión superficial de 162,876.92, metros cuadrados, ubicado en Baní; esto en virtud de la facultad discrecional otorgada por el artículo 31 de la Ley No. 202-04.

y. En efecto, teniendo en cuenta que la pretensión principal de esta acción de amparo de cumplimiento radica en la obtención del pago del justo valor del inmueble de dominio privado declarado área protegida y el Estado dominicano, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ha externado que en ejercicio de la facultad discrecional que se desprende del artículo 31 de la Ley núm. 202-04, antes citado, no tiene interés alguno en adquirir mediante compra o permuta el susodicho inmueble; este tribunal constitucional considera que estamos frente a pretensiones improcedentes puesto que no se satisfacen las previsiones del artículo 104 de la Ley núm. 137-11, toda vez que se trata de un asunto que implica la ejecución de una supuesta obligación de compra o adquisición que en realidad no es tal, pues no consigna una orden que se esté incumpliendo y que, en

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tal sentido, amerite la intervención del juez de amparo para ordenar su cumplimiento.

z. En consecuencia, ha lugar a declarar la improcedencia de la acción de amparo de cumplimiento¹²³ incoada, el once (11) de diciembre de dos mil catorce (2014), por la señora Luz María Duquela Canó contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Hacienda.

11.119. Otro caso el cual queremos referir -del cual hacemos mención en sentido contrario, en tanto, en la especie, de acuerdo con la documentación depositada en el expediente, el Estado dominicano no ha dispuesto, ni ha utilizado los inmuebles propiedad de la parte accionante- es la Sentencia TC/0211/15, del trece (13) de agosto de dos mil quince (2015), en donde esta sede constitucional afirmó lo siguiente:

hh. Es menester señalar que, en la especie, existen dos hechos que no han sido controvertidos por las partes y que resultan fundamentales para la solución del mismo, esto es: (i) que la sociedad Globalia República Dominicana, S.A. es propietaria de la parcela 24-A del Distrito Catastral 10/2da, del municipio de Higüey, provincia La Altagracia, lo cual se evidencia en el Certificado de Título núm. 2000-530; y (ii) que el lugar en el cual el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales construye las mejoras, está ubicado dentro del supraindicado inmueble propiedad de Globalia República

¹²³ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dominicana, S.A.

ii. De modo tal, que determinar si existe o no violación a un derecho fundamental pasa por el hecho de verificar si el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales puede disponer del terreno propiedad de la sociedad Globalia República Dominicana, S.A. [...]

ll. Tal es el contenido del párrafo del artículo 9 de la Ley núm. 202-04, que establece:

mm. Los terrenos de dominio privado (...)

nn. Sobre este último texto, el tribunal hace hincapié en que, si bien es cierto que el título fue expedido a favor de Globalia República Dominicana, S.A., el día tres (3) de noviembre de dos mil (2000), es decir luego de la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente (agosto de 2000), no es menos cierto que el referido se encuentra bajo la previsión del precitado párrafo del artículo 9 de la Ley núm. 202-04.

oo. En efecto, el texto establece que serán reconocidos como propiedad privada: Los terrenos de dominio privado con título de propiedad inscrito legalmente en el correspondiente Registro del Tribunal Superior de Tierras con anterioridad a la promulgación de la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (...). En este caso, el título se encontraba inscrito en el registro de títulos tiempo antes de la promulgación de la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sólo realizándose la transferencia a favor de Globalia

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República Dominicana, S.A., en el mes de noviembre del año dos mil (2000).

pp. De lo anterior se colige que el referido título es de propiedad privada y que, por ende, el Estado debe seguir el procedimiento correspondiente – expropiación – para poder disponer del mismo. Y es que concluir lo contrario sería facultar al Estado a apropiarse de un inmueble de propiedad privada, sin la necesidad de pagar un justo precio por el mismo.

qq. En igual sentido, el artículo 10 de esa misma ley expresa: Las áreas protegidas podrían ser públicas o privadas. Y, asimismo, el artículo 12: Las áreas protegidas privadas serán declaradas mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales a solicitud de sus propietarios si cumplen con los objetivos de conservación y con los requisitos establecidos en los reglamentos de la presente ley, el Estado garantizará el derecho de propiedad sobre estas áreas, a través de incentivos y el uso de instrumentos financieros como el pago por servicios ambientales, todo ello dentro de las normas establecidas en la presente ley y sus reglamentos. Los propietarios de estas áreas deberán dotarlas de un plan de manejo aprobado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales dentro de los plazos establecidos en los reglamentos correspondientes.

rr. Por su lado, y de una manera igualmente clara y directa, el artículo 33 de la Ley núm. 64-00 establece que la propiedad dentro de un área protegida puede ser privada, al establecer: Se crea el sistema nacional

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de áreas protegidas, que comprende todas las áreas de ese carácter, existentes y que se creen en el futuro, públicas o privadas. Se transfieren las responsabilidades de la Dirección Nacional de Parques a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

ss. Con igual diafanidad, el párrafo II del artículo 36 de la misma ley establece que la propiedad privada dentro de las áreas protegidas puede ser adquirida por el Estado mediante el procedimiento de declaración de utilidad pública: Cuando por el interés nacional o la categoría de manejo así lo exija, se declare bajo el sistema nacional de áreas protegidas un área perteneciente a una persona o entidad privada, el Estado Dominicano podrá declararla de utilidad pública y adquirirla a través de compra o permuta, siendo el precio y las condiciones establecidos por las leyes que rigen esta materia o por mutuo acuerdo.

*tt. De modo tal, que el Tribunal colige que el derecho de propiedad consagrado en el certificado de título a favor de Globalia República Dominicana, S.A., debe ser respetado de manera completa, toda vez que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales no cuenta con alguna autorización que ampare **la utilización del inmueble propiedad de la hoy recurrida.***

*uu. En efecto, conforme a lo previamente mencionado, **si el Estado tenía interés en utilizar esta propiedad***¹²⁴*, debía seguir el procedimiento de*

¹²⁴ Las negritas son nuestras.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declaración de utilidad pública establecido en la Constitución y en la ley. Sin embargo, de la documentación revisada y de la misma aquiescencia dada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se comprueba que no ha existido tal procedimiento.

11.120. De las disposiciones antes transcritas de las Leyes núm. 64-00 y 202-04, así como de lo establecido en las dos decisiones anteriormente citadas, se desprende:

1. Que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de la República Dominicana (SINAP), creado por la Ley núm. 64-00, está comprendido por todos las áreas o inmuebles que en dicho momento ya formaban parte de este, y los que se crearían en el futuro, fueran inmuebles públicos, como inmuebles privados. (art. 33) (art. 10 Ley núm. 202-04).
2. Que de acuerdo con la Ley núm. 64-00, es posible que cuando el interés nacional así lo requiera, los inmuebles de carácter privados pueden a futuro pasar a ser parte del SINAP, hecho que en sí mismo, no implica una violación al derecho de propiedad del propietario del inmueble, ni a los principios de seguridad jurídica, ni de irretroactividad (párrafo II, art. 36).
3. Que el SINAP es un sistema en evolución, en tanto el Estado dominicano puede decidir incorporar nuevas áreas de protección al mismo en un futuro, las cuales pueden ser públicas o privadas -tal y como se desprende del art. 33 de la Ley núm. 64-00-; estas últimas, esto es, las áreas o inmuebles privados, no pierden dicha situación, por haber sido incorporados al SINAP, de acuerdo con lo que se establece en el párrafo II del artículo 9 de la Ley núm. 202-04. En

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otras palabras, el Estado dominicano no está despojando al propietario de su derecho de propiedad sobre sus inmuebles por haber sido declaradas áreas protegidas.

4. Al contrario, la Ley núm. 202-04 establece que los propietarios de las áreas privadas que forman parte del SINAP, pueden buscar la declaración mediante resolución del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en ese sentido, y dotarlas de un plan de manejo, además «el Estado garantizará el derecho de propiedad sobre estas áreas, a través de incentivos y el uso de instrumentos financieros como el pago por servicios ambientales, todo ello dentro de las normas establecidas en la presente ley y sus reglamentos» (art. 12 Ley núm. 202-04).

5. Que por esta razón, el artículo 14 de la Ley núm. 202-04 establece los usos permitidos para cada categoría. Por ejemplo, en el caso del Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que es un refugio de vida silvestre y pertenece a la categoría IV «Áreas de Manejo de Hábitat/Especies», los usos permitidos son: el aprovechamiento controlado de sus recursos, usos y actividades tradicionales, educación, recreación, turismo de naturaleza o ecoturismo, infraestructuras de aprovechamiento sostenible bajo un plan de manejo.

6. Que en el caso de las vías panorámicas, que pertenecen a la categoría V «Paisajes Protegidos», como es el caso de la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico -con excepción del tramo comprendido desde El Catey hasta Cosón del Boulevard Turístico del Atlántico (BTA) en el que no puede construirse en 250 metros lineales a ambos márgenes de la vía de acuerdo al artículo 6 numeral 10) de la Resolución núm. 06/2011 (DPP), el uso permitido

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en virtud del artículo 14 de la Ley núm. 202-04 es la recreación y turismo, actividades económicas propias del sitio, usos tradicionales del suelo, infraestructuras de viviendas, actividades productivas y de comunicación preexistentes, nuevas infraestructuras turísticas y de otra índole reguladas en cuanto a densidad, altura y ubicación».

7. Que de acuerdo con la Sentencia TC/0172/20 de este colegiado, el Estado, en el caso de las áreas privadas que forman parte del SINAP, tiene la opción de adquirir el derecho de propiedad sobre dichos inmuebles, de acuerdo al artículo de la Ley núm. 64-00. Mientras que, según lo expresado en el precedente TC/0211/15, cuando el Estado pretenda construir en el área protegida de carácter privado – o sea utilizar el inmueble-, como lo hizo el Ministerio de Medio Ambiente en el caso decidido mediante la Sentencia TC/0211/15, el derecho de propiedad del inmueble debe ser adquirido por el Estado mediante el procedimiento de declaratoria pública.

11.121. En la especie, la parte accionante establece en su acción lo siguiente:

Como se puede apreciar, actualmente dentro de la zona de amortiguamiento, que comprende unos tres millones de metros cuadrados (3,000,000.00 mts²) con cinco (5) kilómetros de playa comprendidos, en su conjunto, por las playas Las Majaguas y Jackson en el tramo El Catey-Cosón, no se pueden construir villas ni viviendas unifamiliares ni hoteles. [...]

En ese orden de ideas, lo oportuno sería que las autoridades, en lugar de declarar de manera irrazonable e incongruente nuevas áreas

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegidas que ya han sido desarrolladas turísticamente, podría implementar programas de desarrollo turístico sostenible similares a los que se pretenden desarrollar en la actualidad en la provincia de Pedernales. El desarrollo turístico sostenible conlleva la conformación de una industria turística amigable, respetuosa y responsable con el medio ambiente.

Sin embargo, conviene tomar en consideración que (...) el turismo sostenible no es igual al ecoturismo, aunque antes de llamarse turismo sostenible se hablaba solo de ecoturismo, el término evolucionó por la infinidad de actividades que encerraba y las personas del lugar anfitrión que podían involucrarse en el desarrollo de cada actividad (...).

11.122. Como hemos indicado anteriormente, no resulta cierto que la declaración de área protegida por parte del Estado dominicano haya afectado el derecho de la parte accionante, porque sus inmuebles son áreas protegidas de carácter privado, y de los documentos depositados no resulta que el Estado dominicano haya hecho uso arbitrario de los mismos. Ahora bien, lo que sí parece resultar de los argumentos de la acción en inconstitucionalidad, es que la parte accionante no está de acuerdo con el uso legal permitido para el refugio de vida silvestre y la vía panorámica, en virtud del artículo 14 de la Ley núm. 202-04; al punto de reclamar, que de acuerdo a su opinión en un refugio de vida silvestre, como lo es, el de Gran Estero, no corresponde el desarrollo de actividades ecoturísticas, tal y como dispone dicha ley especializada, que adoptó las directrices de la Unión Mundial para la Naturaleza, sino que lo que corresponde es que los hoteles lleven a cabo un «desarrollo sostenible».

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.123. Por todo lo anterior, este tribunal entiende que la presente acción directa debe ser desestimada en lo que concierne al pretendido vicio de fondo, contra el artículo 51 de la Constitución y el principio de irretroactividad de la ley y seguridad jurídica.

D. Sobre el presunto vicio de fondo contra los artículos 39 y 59 de la Constitución

11.124. La parte accionante desarrolla el test de la igualdad, a los fines de probar que las normas impugnadas en inconstitucionalidad vulneran los artículos 39 y 59 de la Constitución, lo hace desde «el punto de vista de los ciudadanos que residen en esas zonas protegidas o las zonas de amortiguamiento», en las provincias Samaná y Sánchez Ramírez, y «desde la perspectiva, de los propietarios de los terrenos, villas, casas, complejos hoteleros, que se encuentran ubicados en las nuevas áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento declaradas por medio de la normativa impugnada».

11.125. Tomando en cuenta de que ya nos hemos referido al derecho propiedad en los párrafos anteriores, procederemos a tratar lo relativo al artículo 39 desde la primera perspectiva, relacionada con los habitantes de las provincias Sánchez Ramírez y Samaná. Durante la relación del test menciona la afectación al derecho a la vivienda de los sujetos que somete a dicho test.

11.126. Con relación al primer elemento, referente a la situación similar de sujetos bajo evaluación, la accionante compara la situación de los habitantes de

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las provincias de Samaná y Sánchez Ramírez frente a la de los habitantes de la provincia María Trinidad Sánchez. En cuanto al segundo elemento, establece que existe una situación desigual entre ambos, pues el Estado permitió a los habitantes de María Trinidad Sánchez desarrollar su provincia gracias a la inauguración del aeropuerto Juan Bosch, mientras que a los habitantes de Samaná y Sánchez Ramírez no les permitieron desarrollar la suya, antes de emitir los decretos que determinaron que una parte de sus territorios fueran áreas protegidas. La accionante considera que las provincias Samaná y Sánchez Ramírez no han podido desarrollarse socioeconómicamente, indicando como causas directas la promulgación de las normas atacadas, por lo que en su opinión existe un trato diferenciado.

11.127. Con la finalidad de cumplir correctamente con el análisis del motivo de inconstitucionalidad alegado, es pertinente determinar si los textos normativos impugnados superan el test de igualdad que esta corporación constitucional ha tenido la oportunidad de aplicar en casos análogos a la especie. En efecto, el aludido test fue establecido por primera vez en nuestra jurisprudencia mediante la Sentencia TC/0033/12 e implica valorar los siguientes criterios: «1) La existencia de casos o supuestos fácticos semejantes; 2) que tal diferenciación resulte objetiva, proporcional y razonablemente justificada y 3) que no implique consecuencias desproporcionadas en cuanto a la finalidad perseguida».

11.128. Igualmente, mediante Sentencia TC/0159/13, del doce (12) de septiembre de dos mil doce (2012), sustentado en criterios de derecho comparado, el Tribunal Constitucional desarrolló la estructura analítica básica

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del indicado test consistente en:

(i) primero, determinar si, en relación con un criterio de comparación, o tertium comparationis, las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas, no procede el test de igualdad; (ii) Si resulta procedente el juicio de igualdad, deberá analizarse la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines perseguidos por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlos y la relación entre medios y fines. Del mismo modo, se debe tomar en cuenta que esa desigualdad no implique una consecuencia justificada en cuanto a la finalidad perseguida.

11.129. En la especie, debemos de evaluar los sujetos bajo revisión, a fin de determinar la situación similar en que se encuentran los mismos. De acuerdo con el primer criterio, es necesario comprobar si en relación con un criterio de comparación, o *tertium comparationis*, las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares.

11.130. En este caso, los sujetos bajo revisión, conforme a la argumentación de la parte accionante, son los habitantes de las provincias Samaná y de Sánchez Ramírez frente a los habitantes de la provincia María Trinidad Sánchez. Por tanto, en principio podría considerarse que los habitantes de las tres provincias ubicados en el territorio nacional son sujetos similares, de ahí que esta corporación constitucional considere que el criterio de comparación o *tertium*

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comparationis se cumple.

11.131. El segundo elemento requiere analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado. En el supuesto analizado, el trato diferenciado invocado es la alegada situación de desventaja socioeconómica, en que según la opinión de la parte accionante, se encuentran los primeros con relación a los segundos, debido a la emisión de las disposiciones criticadas, que declaran áreas protegidas terrenos pertenecientes a Samaná y Sánchez Ramírez, antes que dichas provincias pudieran desarrollarse económicamente. Este tribunal considera que en la especie no existe el trato diferenciado, toda vez que como consecuencia de la declaración de las áreas protegidas en las tres provincias, las mismas están sujetas a limitaciones similares, por lo que no es posible concluir que existe un trato diferenciado que beneficie a los habitantes de una de las provincias en detrimentos de los demás.

11.132. En virtud de lo anteriormente expuesto, y al no superarse el segundo elemento del test de igualdad, no es posible retener en la especie la invocada vulneración de los artículos 39 y 59 de la Constitución.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados Army Ferreira, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglyar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G., contra el artículo 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre caño Prieto, en el extremo oriental y caño Cubra Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente el carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10 sobre Protección del Paisaje de la Resolución núm. 06/2011 (DPP), emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de construcción para la parte norte de la península de Samaná, por haber sido interpuestas de conformidad con la ley.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, S.A.S., Tilin Investments Limited S.R.L., y Bollwerk Finanzierungs-Und

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Industriemanagement, A.G., en consecuencia, **DECLARAR** conforme a la Constitución de la República el artículo 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre caño Prieto, en el extremo oriental y caño Cubra Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente el carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10 sobre Protección del Paisaje de la Resolución núm. 06/2011 (DPP), emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de construcción para la parte norte de la península de Samaná, por haber sido interpuestas de conformidad con la ley.

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

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G.; a la Presidencia de la República a través de la

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo; al Ministerio de Turismo; así como también a la Procuraduría General de la República.

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

SOBRE EL DERECHO AL VOTO SALVADO

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

HISTORICO PROCESAL Y
ESTRUCTURA DEL PRESENTE VOTO SALVADO

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tingle»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual ejercemos este voto, tuvo su origen en la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, S.A.S., Tilin Investments Limited S.R.L., y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G., contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09 de fecha siete (7) de agosto del año dos mil nueve (2009), el Decreto núm. 654-11 del veinticinco (25) de octubre del año dos mil once (2011) y el artículo 6.10 de la Resolución núm. 06/2011, emitida el veintiséis (26) de marzo del año dos mil doce (2012) por el Ministerio de Turismo.

2. Relacionado a lo anterior, la mayoría calificada de este órgano de justicia constitucional mediante la presente sentencia, decidió rechazar la acción directa de inconstitucionalidad en cuestión, y, en consecuencia, declaró conforme con la Constitución las indicadas normas impugnadas, fundamentado, en síntesis, en los motivos siguientes:

“En lo que respecta a la violación del artículo 51 de la Constitución de 2015, relativo al derecho de propiedad; y la presunta transgresión al principio de irretroactividad de la ley y de seguridad jurídica, creemos conveniente recordar lo establecido en los párrafos 9.49 al 9.53 de esta decisión, respecto a que la acción directa está orientada al ejercicio de un control in abstracto, lo que implica que la misma no puede ser utilizada para buscar remedios procesales para casos concretos o particulares.

Por esta razón, a pesar de que los medios de inconstitucionalidad de la parte accionante están dirigidos a establecer, como supuestamente las

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normas cuestionadas resultan irrazonables, en la medida que no le permiten levantar construcciones en los inmuebles de su propiedad, [lo cual se desprende de la lectura la instancia contentiva de la acción, especialmente en la parte correspondiente al literal C) sobre “Violación al Derecho de Propiedad”] esta sede constitucional realizará un control in abstracto respecto si las normativas impugnadas violan el derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Carta Magna.

(...)

Que con “relación a la seguridad jurídica que debe tutelarse en este tipo de supuestos, en los cuales el Estado tiene interés de declarar nuevos terrenos como áreas protegidas, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado mediante la Sentencia TC/0352/14, en la cual estableció lo siguiente:

(...)

Las disposiciones de la Ley núm. 64-00 sobre medio ambiente establecen lo siguiente: ...

Esta corporación constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse acerca de casos, en los que al igual que este, se alegaba la violación al derecho de propiedad, debido a la creación de un área protegida por parte del Estado dominicano, posterior a la obtención del derecho de propiedad sobre un terreno. En este sentido, en la sentencia TC/0172/20 del diecisiete (17) días del mes de junio del año dos mil veinte (2020) este Colegiado dispuso lo siguiente: ...

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Otro caso el cual queremos referir -del cual hacemos mención a sentido contrario, en tanto, en la especie, de acuerdo a la documentación depositada en el expediente, el Estado Dominicano no ha dispuesto, ni ha utilizado los inmuebles propiedad de la parte accionante- es la sentencia TC/0211/15 del trece (13) días de agosto de dos mil quince (2015), en donde esta sede constitucional afirmó lo siguiente: ...

Como hemos indicado anteriormente, no resulta cierto que la declaración de área protegida por parte del Estado dominicano haya afectado el derecho de la parte accionante, porque sus inmuebles son áreas protegidas de carácter privado, y de los documentos depositados no resulta que el Estado dominicano haya hecho uso arbitrario de los mismos. Ahora bien, lo que sí parece resultar de los argumentos de la acción en inconstitucionalidad, es que la parte accionante no está de acuerdo con el uso legal permitido para el refugio de vida silvestre y la vía panorámica, en virtud del artículo 14 de la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas; ...

Por todo lo anterior, este Tribunal entiende que la presente acción directa debe ser desestimada en lo que concierne al pretendido vicio de fondo, contra el artículo 51 de la Constitución de 2015 y el principio de irretroactividad de la ley y seguridad jurídica.”

3. De acuerdo a lo anterior, el voto mayoritario estableció, esencialmente, que el Estado dominicano no está despojando a los accionantes de su derecho de propiedad sobre los inmuebles en cuestión, por estos haber sido declarados áreas protegidas, dado que se pueden incorporar nuevos terrenos al Sistema

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), conforme el art. 33 de la Ley núm. 64-00 y el párrafo II del artículo 9 de la Ley núm. 202-04 Sectorial de Áreas Protegidas.

4. Vistas las motivaciones arriba expuestas, esta juzgadora considera que, en esta sentencia, se debió realizar un juicio de ponderación entre los derechos fundamentales en confrontación, como lo es el derecho de propiedad y el derecho al medio ambiente consagrados en los artículos 51¹²⁵ y 67¹²⁶ de la Carta Fundamental, respectivamente.

5. En esa misma línea de razonamiento, somos de opinión, que la presente casuística comporta una patente colisión de principios que debió ser solucionada por este Tribunal Constitucional mediante la técnica jurídica denominada como «ponderación de principios», a fin de utilizar la interpretación constitucional, como el de concordancia práctica o armonización de los referidos principios constitucionales.

6. Sobre la denominada colisión de principios, Robert Alexy¹²⁷ ha sostenido que:

«Cuando dos principios entran en colisión —tal como en el caso cuando según un principio algo está prohibido y, según otro principio, está permitido— uno de los dos principios tiene que ceder ante el otro. Pero,

¹²⁵ Artículo 51.- “Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.”

¹²⁶ 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...”

¹²⁷ Alexy, Robert (1993): *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 89

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*esto no significa declarar inválido al principio desplazado ni que en el principio desplazado haya que introducir una cláusula de excepción. Más bien lo que sucede es que, bajo ciertas circunstancias uno de los principios precede al otro. Bajo otras circunstancias, la cuestión de la precedencia puede ser solucionada de manera inversa. Esto es lo que se quiere decir cuando se afirma que en los casos concretos los principios tienen diferente peso y que prima el principio con mayor peso» [Alexy, Robert (1993): *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 89].*

7. Continúa al respecto la especialista Marina Gascón¹²⁸ de la manera que sigue:

*«Por eso las colisiones entre estas normas se superan mediante lo que ha dado en llamarse juicio de ponderación consistente grosso modo en considerar o evaluar el peso o la importancia de cada una de ellas en el caso que se juzga tratando de buscar una solución armonizadora; una solución que, en definitiva, optimice su realización en ese supuesto concreto» [Gascón, Marina (2014): “Particularidades de la interpretación constitucional”, en Gascón, M. (coord.) *Argumentación jurídica*, Valencia, Tirant lo blanch, p. 303].*

8. Abordando el tema de la ponderación, el doctrinario Riccardo Guastini¹²⁹ ha establecido lo siguiente:

¹²⁸ Gascón, Marina (2014): “Particularidades de la interpretación constitucional”, en Gascón, M. (coord.) *Argumentación jurídica*, Valencia, Tirant lo blanch, p. 303

¹²⁹ Guastini, Riccardo (2021): *-Interpretar y argumentar-* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 216

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«La ponderación consiste en establecer entre los dos principios en conflicto una jerarquía axiológica móvil.

Una jerarquía axiológica, como se recordará, es una relación de valor creada (no ya por el derecho mismo, como la jerarquía material de las fuentes, sino) por el juez constitucional, mediante un juicio de valor comparativo, es decir, un enunciado dotado de la forma lógica: «El principio P1 tiene más valor que el principio P2». Establecer una jerarquía axiológica se resume por tanto en atribuir a uno de los dos principios en conflicto un «peso», un valor, una «importancia» ético-política mayor respecto del otro.

En consecuencia, el principio que tiene «más valor» prevalece sobre el otro: el primero es aplicado mientras el segundo es dejado de lado [...]. El principio que sucumbe, aunque dejado de lado, no aplicado, no es en absoluto derogado o declarado inválido. En otras palabras, dicho principio sigue «vivo», en vigor, en el sistema jurídico, listo para ser aplicado en otras controversias» [Guastini, Riccardo (2021): Interpretar y argumentar, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 216]

9. En relación con la confrontación o colisión de derechos fundamentales, la Constitución dominicana establece, en su artículo 74.4, lo siguiente: “*Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.*”

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Por igual, esta sede constitucional en la sentencia TC/0109/13 definió la colisión o choque de derechos fundamentales, del modo siguiente:

“La colisión o choque entre derechos fundamentales es reconocida por el artículo 74 de la Constitución, el cual manda a que se procure “armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución”. Acorde con tal disposición constitucional, este tribunal ha considerado “que, en caso de confrontación de derechos fundamentales, se deben apreciar las circunstancias concretas del caso a los fines de intentar conseguir una armonización de los mismos, y en caso de no ser esto posible, hacer prevalecer el derecho más afín a la dignidad humana” (§ 10.1.i)”¹³⁰

11. Como vemos del precedente anterior, en caso de confrontación de derechos fundamentales, se deben apreciar las circunstancias concretas del caso a los fines de intentar conseguir una armonización de los mismos.

12. En esa línea de ideas, este Tribunal Constitucional indicó en la decisión TC/0109/13, lo siguiente:

“Este último texto no es más que la consagración en el ordenamiento jurídico dominicano del principio de armonización concreta, el cual otorga a este Tribunal Constitucional, de conformidad con la sentencia TC/0042/12 [página 14], de fecha veintiuno (21) de septiembre del dos

¹³⁰ Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil doce (2012), la obligación de armonizar derechos fundamentales en conflicto, de modo tal que no se afecte el contenido esencial de los derechos involucrados como tampoco, más de lo necesario, su máxima efectividad”

13. Conforme lo anterior, la confrontación de dos derechos fundamentales se resuelve mediante una interpretación armónica y sistemática, en búsqueda de que no se contradigan ni anulen esos derechos entre sí; añadiendo esta juzgadora, que cuando un choque parece inevitable, se busca un equilibrio a través de la ponderación de bienes jurídicos, cuyo objetivo es siempre el mismo: «encontrar una solución que respete al máximo la integridad de ambos derechos que se encuentran en colisión».

14. En igual línea de razonamiento, el juicio de ponderación de principios es reconocido como un método de interpretación constitucional para resolver conflictos mediante una valoración imparcial y proporcional entre aspectos contrapuestos que surgen entre principios constitucionales del mismo valor o jerarquía. La ponderación de principios se efectúa por medio del análisis del fin, la idoneidad o adecuación, la necesidad y la proporcionalidad en el sentido estricto.

15. Y es que, la relevancia de la utilización del juicio de ponderación como un modelo de argumentación constitucional, dotado de herramientas de inferencia lógica, a través de las cuales se resuelve una colisión entre valores, objetivos, intereses o principios constitucionalmente protegidos, determina el alcance material de la decisión adoptada para el caso concreto y garantiza una debida motivación de los fallos judiciales.

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglear»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. Asimismo, la factibilidad del método de ponderación de principios es que se le otorgue prevalencia al derecho más cercano a la dignidad humana o a la protección de grupos vulnerables. En el caso concreto, esta corporación constitucional, debió aplicar los criterios arribas expuestos, a fin de examinar y determinar, efectivamente, la confrontación existente entre el derecho de propiedad y el derecho al medio ambiente, teniendo este último preponderancia o primacía sobre el primero, en virtud, de que:

«las medidas destinadas a la preservación del medio ambiente, al tener un alcance general que traspasa el ámbito nacional, por propugnar, como parte del sostenimiento ecológico del planeta, la protección de los recursos eco sistémicos, hidrológicos y de biodiversidad existentes en cada Estado, la misma deviene en configurar la existencia de un derecho colectivo y difuso que tiene un alcance supranacional, que encierra el compromiso de que cada nación le otorgue preponderancia a la aplicabilidad de la misma en aquellos casos en que una actividad pueda o esté afectando de forma negativa ese sostenimiento, o ponga en riesgo el resguardo ecológico del país.» (TC/0167/13)

17. Por último, nuestra posición también encuentra fundamento en la calidad orientativa y formativa de las que están revestidas las decisiones de este Tribunal Constitucional. En ese sentido, esta corporación respecto de la función pedagógica y el alcance de las sentencias constitucionales, estableció en el precedente TC/0041/13, lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglear»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional [...].”

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza.

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha cuatro (4) del mes de diciembre del año dos mil veinticinco (2025); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria

Expediente núm. TC-01-2022-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las sociedades comerciales Panavia, SAS, Tilin Investments Limited SRL, y Bollwerk Finanzierungs-Und Industriemanagement, A.G. contra el art. 31 del Decreto núm. 571-09, del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que «crea el Refugio de Vida Silvestre Gran Estero, que cubre el Sistema de Humedales, Dunas y Manglares comprendido entre Caño Prieto, en el extremo oriental y Caño Cuba Libre, en el extremo nor-oriental, al sur de la Bahía Escocesa; el cual sirve como asiento a una rica variedad de avifauna nativa, endémica y migratoria, así como espacio de reproducción de la Jicotea o tortuga de agua dulce *Trachemys stejnegeri vicina*, sumamente amenazada y varias especies de tortugas marinas, particularmente Carey y el tinglar»; el Decreto núm. 654-11, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2001), que declara vía panorámica la autovía Santo Domingo-Samaná-Boulevard del Atlántico; y el art. 6.10, sobre protección del paisaje, de la Resolución núm. 06/2011 (DPP),¹ emitida por el Ministerio de Turismo, que establece el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico y modifica los parámetros urbanísticos y de Construcción para la parte norte de la península de Samaná.