PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 24 DE JUNIO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0581

Sentencia impugnada:Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de septiembre de 2021.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Verde Eco Reciclaje Industrial, S.A. (Veri).

Abogados:Licdos. Gustavo Biaggi Pumarol y Heidy Guerrero González

Recurridos:Grupo Cometa, S.A.S. y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Abogados:Licdos. Eduardo Jorge Prats, Luis Sousa Duvergé, Roberto Medina Reyes, Edilio Segundo Florián Santana, Licdas. Margaret Santos, Pamela Delgado Jiménez, Rosalba Santos Núñez, Diana Lizardo Alcántara y Wanda Esther Peña Tolentino.

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 24 de junio de 2022, año 179° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la sociedad Verde Eco Reciclaje Industrial, SA. (VERI), contra la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00444, de fecha 30 de septiembre de 2021, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1.El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 5 de noviembre de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Gustavo Biaggi Pumarol y Heidy Guerrero González, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 y CED2 con estudio profesional abierto en común en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de la sociedad Verde Eco Reciclaje Industrial, SA. (VERI), constituida de conformidad con las leyes de la República Dominicana, RNC 1-30-57025-6, con domicilio social en la ADD2 Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su presidente Jiménez, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 CED4 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 25 de noviembre de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Eduardo Jorge Prats, Luis Sousa Duvergé, Roberto Medina Reyes, Margaret Santos, Pamela Delgado Jiménez, Rosalba Santos Núñez y Diana Lizardo Alcántara, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED5 CED6 CED7 CED8 CED9 CED10 y CED11 con estudio profesional abierto en común en la firma legal “Jorge Prats Abogados & Consultores”, ubicada en la ADD3 actuando como abogados constituidos de la empresa Grupo Cometa, SAS., constituida y organizada de conformidad con las leyes de la República Dominicana, RNC 101-01943-3, con domicilio social en la ADD4 municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, representada por su presidente PER4 dominicano, poseedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED12 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

3.De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 29 de noviembre de 2021, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Edilio Segundo Florián Santana y Wanda Esther Peña Tolentino, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED13 y CED14 con estudio profesional abierto en común, el primero en la consultoría jurídica de su representado y la segunda en la ADD5 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, representado por su ministro PER5 dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED15

4.Mediante dictamen de fecha 14 de marzo de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

5.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativo, en fecha 6 de abril de 2022, integrada por los magistrados Anselmo Alejandro Bello F., juez que presidió, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

6.Mediante resolución núm. DJ-RA-0-2018-0053, de fecha 20 de diciembre de 2018, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales derogó la resolución núm. 0038-2018, que ordenaba la suspensión del artículo

25 del Reglamento Técnico Ambiental para la Gestión de Baterías de Ácido-Plomo Usadas y la suspensión de permisos de exportación de Baterías Ácido-Plomo Usadas (BAPU), modificando igualmente el artículo 25 capítulo VII de la exportación del Reglamento Técnico Ambiental para la Gestión de Baterías Ácido-Plomo Usadas.

7. No conforme con la decisión administrativa, la sociedad Verde Eco Reciclaje Industrial, SA. (VERI), interpuso un recurso contencioso administrativo contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00045, de fecha 5 de febrero de 2021, que acogió el recurso y declaró la nulidad de la letra b) del párrafo II del reglamento núm. 38-2018, aprobado mediante resolución núm. DJ-RA-0-2018-0053, de fecha 20 de diciembre de 2018; el párrafo III del artículo 25 de la misma normativa; el artículo tercero de la citada norma; el párrafo I del artículo cuarto; y la parte final del artículo octavo del reglamento núm. 38-2018, aprobado mediante resolución núm. DJ-RA-0-2018-0053, del 20 de diciembre de 2018, emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, suspendiendo todas las exportaciones de baterías ácido-plomo usadas.

8.Contra la referida decisión, la empresa Grupo Cometa, SAS., interpuso un recurso de tercería, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00444, de fecha 30 de septiembre de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: ACOGE la excepción de constitucionalidad, promovida por la entidad comercial GRUPO COMETA, SAS; y, en consecuencia, DECLARA no conforme con la Constitución, con efectos relativos para el asunto tratado y las partes, el artículo 105 de la Ley núm. 64-00, de fecha 18 de agosto del año 2000, sobre Medio Ambiente y Recurso Naturales, al ser contrario a los principios de seguridad jurídica, razonabilidad normativa y la libertad de empresa, regulados por los artículos 40.15, 50, 74.2 y 110 de la Constitución, no teniendo hospedaje en el principio pacta sunt servanda, regulado por los artículos 26 de la Constitución y 26 de la Convención de Viena, de fecha 23 de mayo de 1969, sobre Derechos de los Tratados; por lo que, NO APLICA dicho texto legal al presente Recurso de Tercería, de fecha 05 de marzo del año 2021, interpuesto por la empresa GRUPO COMETA, SAS; por motivos expuestos en el cuerpo de la presente sentencia. SEGUNDO: REVOCA totalmente la Sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00045, de fecha 05 de febrero del año 2021, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo; por lo que, RECHAZA completamente el recurso contencioso administrativo, de fecha 21 de febrero del año 2019, interpuesto por la sociedad comercial VERDE ECO RECICLAJE INDUSTRIAL, S. A., en contra del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES; y, en consecuencia, CONFIRMA íntegramente la Resolución RJ-RA-0-2018-0053, de fecha 20 de diciembre del año 2018, Reglamento Técnico Ambiental para la Gestión de Baterías Ácidos-Plomo Usadas, emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión. TERCERO: DECLARA el proceso libre del pago de las costas, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por la secretaría del tribunal, a la parte recurrente, entidad comercial GRUPO COMETA, SAS; a la parte recurrida, entidad comercial VERDE ECO RECICLAJE INDUSTRIAL, S. A. y al MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (MIMARENA), así como también, a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA, de acuerdo con los artículos 42 y 46 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. QUINTO: DISPONE que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo, según el artículo 38 de la Ley núm. 1494, de

fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (sic).

III. Medio de casación

9.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: “Único medio: Violación a la ley”.

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

10.De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97, de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

11.Para apuntalar su único medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo incurrió en una grosera violación a la ley, ya que no dispuso en apego al derecho positivo que se le impone, entre ellos el Convenio de Basilea, la Constitución política, la Ley núm. 64-00 y los precedentes del Tribunal Constitucional, puesto que al no valorar que las condiciones establecidas en el artículo 4.9 del Convenio de Basilea son aplicables únicamente cuando el Estado exportador no cuenta con las instalaciones necesarias para el manejo de los desechos peligrosos, los jueces del fondo interpretaron erróneamente que el artículo 105 de la Ley núm. 64-00, controvierte el Convenio de Basilea por solo establecer uno de los tres (3) supuestos de movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, para así declarar la inconstitucionalidad del referido texto legal fundamentándola en la contradicción de los principios de seguridad jurídica, razonabilidad normativa y el derecho a la libertad de empresa, regulados por los artículos 40.15, 50, 74.2 y 110 de la Carta Sustantiva.

12.Igualmente, señala la parte recurrente que el Tribunal Constitucional, mediante sentencia TC/0035/18, dictada en ocasión de un recurso de revisión de amparo de cumplimiento incoado por la parte hoy recurrente, evaluó el alcance del artículo 105 de la Ley núm. 64-00, interpretando que como consecuencia de lo indicado en el referido texto, la prohibición de exportación de las baterías de ácido-plomo usadas (Bapu), se le impone al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales cuando exista un procedimiento adecuado en el país para su desactivación o eliminación, valoración que no puede ser ajena a los demás tribunales que conforman el sistema de justicia nacional; asimismo indica que, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la preeminencia de un derecho de interés colectivo como es la protección del medio ambiente frente al derecho a la libertad de empresa, cuestión que fue tomada en cuenta por el Tribunal Constitucional en la precitada decisión para justificar el impedimento legal de exportación de desechos tóxicos, por el riesgo que representa para la salud y el medio ambiente, por lo que es evidente que la sentencia impugnada debe ser casada.

13.Para fundamentar su decisión, el tribunal a quo expuso los motivos que se transcriben a continuación:

“... EN CUANTO A LA EXCEPCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD 23. Este tribunal advierte que lleva razón la parte recurrente cuando ha planteado la excepción de constitucionalidad, en contra del artículo 105 de

la Ley núm. 64-00, de fecha 18 de agosto del año 2000, sobre Medio Ambiente y Recurso Naturales, por ser contrario al artículo 4.9 del Convenio de Basilea, habida cuenta de que, ciertamente el citado artículo 105 de la Ley núm. 64-00 solo establece uno de los tres supuestos de movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos, al señalar "La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales podrá autorizar la exportación de residuos tóxicos cuando no existiese procedimiento adecuado en el país para la desactivación o eliminación de los mismos"; cuando el artículo 4.9 del Convenio de Basilea, suscrito y ratificado por el Estado, establece tres supuestos de movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos, al expresar que "Las Partes tomarán las medidas apropiadas para que sólo se permita el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos si: a) el Estado de exportación no dispone de la capacidad técnica ni de los servicios requeridos o de lugares de eliminación adecuados a fin de eliminar los desechos de que se trate de manera ambientalmente racional y eficiente; b) los desechos de que se trate son necesarios como materias primas para las industrias de reciclado o recuperación en el Estado de importación; o, c) el movimiento transfronterizo de que se trate se efectúa de conformidad con otros criterios que puedan decidir las Partes, a condición de que esos criterios no contradigan los objetivos de este Convenio"; lo que quiere decir, que dicho artículo 105 de la Ley núm. 64-00 no es conforme con la Constitución, al ser contrario a los principios de seguridad jurídica, razonabilidad normativa y la libertad de empresa, regulados por los artículos 40.15, 50, 74.2 y 110 de la Constitución, como tampoco tiene hospedaje en el principio pacta sunt servanda; es decir, que "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe", el cual es regulado por los artículos 26 de la Constitución y 26 de la Convención de Viena, de fecha 23 de mayo de 1969, sobre Derechos de los Tratados; por lo que, declara no conforme con la Constitución dicho texto normativo, con efectos relativo y para las partes, no aplicándolo en el presente recurso de tercería, tal se hará constar en la parte dispositiva de la presente sentencia " (sic).

14.Antes de proceder al análisis de los méritos del medio de casación propuestos, debemos indicar, para una mejor comprensión de esta decisión, que esta jurisdicción admite la corrección del dispositivo del fallo impugnado mediante el cual se declara la inconstitucionalidad del artículo 105 de la Ley núm. 64-00, General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, y se confirma la resolución DJ-RA-0-2018-0053, de fecha 20 de diciembre de 2018, que modifica el Reglamento Técnico Ambiental para la Gestión de Baterías Ácido-Plomo Usadas, emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Sin embargo, entiende procedente acudir a la técnica denominada suplencia de motivos que permite a los jueces de la casación dispensar la justificación adecuada de una decisión con cuyo dispositivo esté conforme la corte de casación.

15.La afirmación anterior se fundamenta en la doctrina que impone a la corte de casación no incurrir en dilaciones indebidas al momento de casar una decisión y enviar el conocimiento del asunto a otra corte de apelación (en este caso a otra de las salas de la jurisdicción contencioso-administrativa), cuando algún motivo de la sentencia de que se trate sea erróneo o insuficiente, siempre y cuando sea correcto su dispositivo.

16.En ese sentido, esta corte de casación debe analizar el contenido del artículo 105 de la Ley núm. 64-00, General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4.9 del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Trasfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación y lo establecido en el Texto Fundamental con relación a los convenios internacionales ratificados por el Estado.

17.El artículo 105 de la Ley núm. 64-00, General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, indica que la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales podrá autorizar la exportación de residuos

tóxicos cuando no existiese procedimiento adecuado en el país para la desactivación o eliminación de los mismos; para ello se requerirá del previo y expreso consentimiento del país receptor para eliminarlos en su territorio, según convenios internacionales ratificados por el Estado.

18.Mientras que el artículo 4 numeral 9) del Convenio de Basilea, dispone que las Partes tomarán las medidas apropiadas para que sólo se permita el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos si: a) el Estado de exportación no dispone de la capacidad técnica ni de los servicios requeridos o de lugares de eliminación adecuados a fin de eliminar los desechos de que se trate de manera ambientalmente racional y eficiente; o b) los desechos de que se trate son necesarios como materias primas para las industrias de reciclado o recuperación en el Estado de importación; o c) el movimiento transfronterizo de que se trate se efectúa de conformidad con otros criterios que puedan decidir las Partes, a condición de que esos criterios no contradigan los objetivos de este Convenio.

19.La República Dominicana como Estado parte del Convenio de Basilea y en aplicación del mandato constitucional reconoce y aplica las normas del derecho internacional en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado, de ahí que, las normas vigentes de convenios internacionales ratificados (como en el caso que nos ocupa), regirán en el ámbito interno y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos estatales (artículos 26 de nuestra Constitución política).

20.Al hilo de lo anterior se infiere que, como consecuencia del compromiso internacional contraído por la nación, el Estado está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en el Convenio de Basilea (con preeminencia sobre la legislación nacional) y garantizar que las personas que se encuentren bajo su jurisdicción cumplan con el Convenio. Así las cosas, su contenido es de aplicación directa e inmediata.

21.Adicionalmente habría que indicar que dicho convenio se relaciona directamente con el derecho fundamental a la libertad de empresa u oficio de las personas físicas y jurídicas que se dedican a la comercialización de los desechos y materiales que son el objeto de su regulación, lo cual imprime una jerarquía constitucional a todas las normas contenidas en él que dispensen una mayor eficiencia al ámbito material de realización de dicho derecho fundamental al tenor del referido artículo 74.3 de la Constitución.

22.De la lectura comparada de los artículos 105 de la Ley núm. 64-00 y 4.9 del Convenio de Basilea se desprende el hecho de que la exportación de residuos tóxicos se podrá autorizar cuando no existiese procedimiento adecuado en el país para su desactivación o eliminación, además de indicar que se requerirá del mandato previo y expreso del país receptor para su eliminación y finaliza puntualizando que el proceso se hará según convenios internacionales ratificados por el Estado. En ese sentido expresa el Convenio que, si el Estado de exportación no dispone de la capacidad técnica o de lugares adecuados a fin de eliminar los desechos, puede permitirse el movimiento transfronterizo de conformidad con los criterios que puedan decidir las Partes. Lo planteado indica sin lugar a duda que, las disposiciones del artículo 105 de la Ley núm. 64-00, fueron modificadas por el mandato del Convenio de Basilea, por tanto, su inaplicación en el caso concreto no implica una vulneración o errónea interpretación de la ley, ya que se cumple el mandato del Instrumento Internacional sobre la legislación nacional.

23.La modificación dispuesta por el Convenio de Basilea sobre Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Tóxicos y su Eliminación añade 2 causas adicionales a la estipulada por el referido artículo 105 de la Ley núm. 64-00, General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que permiten la autorización de

exportación de residuos tóxicos. Esto establece la posibilidad de dicha exportación, siempre en los casos señalados en el convenio, aun cuando no existiese procedimiento adecuado en el país para su desactivación o eliminación si el país receptor otorga previo y expreso consentimiento para eliminarlos en su territorio.

24.Así las cosas, una vez aceptado lo dispuesto en el numeral anterior, resulta obvia la transgresión a los derechos de la hoy recurrida mediante la prohibición total de la referida actividad al margen lo dispuesto por el artículo 4.9 del Convenio que nos ocupa, lo cual recubre de validez jurídica la sentencia hoy impugnada, rendida a propósito de un recurso de tercería que fuera acogido y que tuvo como propósito la revocación de una decisión anterior cuyo efecto era impedir las exportaciones de desechos tóxicos.

25.En relación con la alegada vulneración del precedente establecido por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0035/18, de fecha 13 de marzo de 2018, esta Tercera Sala, tras realizar la verificación del contenido de dicha decisión, ha podido constatar que dicha Alta Corte no estaba apoderada, ni decidió petición alguna sobre la constitucionalidad o no del artículo 105 de la Ley núm. 64-00, razón por la que ese asunto pudo ser tramitado válidamente por ante los tribunales del orden judicial al tenor del artículo 188 de la Constitución (control difuso de constitucionalidad), lo cual no supone contradicción alguna con respecto a lo dicho en la indicada TC/0035/18.

26.Finalmente, y enmarcada en los motivos suplidos por la corte de casación, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal a quo hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos suficientes y congruentes que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los argumentos examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.

27.De acuerdo con lo que establece el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en ese aspecto, en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en la especie.

V. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por la sociedad Verde Eco Reciclaje Industrial, SA. (VERI), contra la sentencia núm. 0030-03-2021-SSEN-00444, de fecha 30 de septiembre de 2021, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico

César José García Lucas, secretario general de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO, que la sentencia que antecede fue dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada.

www.poderjudici