



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0289/22

Referencia: Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciséis (16) días del mes de septiembre del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

previstas en los artículos 185.4 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 normas cuya suspensión se solicitan

La parte solicitante, señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez, procuran la implementación de una medida cautelar consistente en la suspensión de la aplicación de los artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo del año dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021), hasta que sea fallado por este Tribunal la acción directa de inconstitucionalidad contra estas normas. Las referidas normas disponen lo siguiente:

Los artículos 64 y 69 de la indicada Ley núm. 42-01, General de Salud:

Art. 64.- Es responsabilidad de la SESPAS garantizar a las poblaciones correspondientes las vacunas obligatorias, aprobadas y recomendadas por la Organización Mundial de la Salud y los organismos nacionales competentes, según el perfil epidemiológico del país. Son obligatorias las vacunaciones y las revacunaciones que la SESPAS ordene. Estas serán practicadas con los productos autorizados por la SESPAS y de acuerdo con las técnicas internacionalmente establecidas.

Art. 69.- En el caso de epidemia o peligro de epidemia, la SESPAS

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deberá determinar las medidas necesarias para proteger a la población.

La referida Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021), dispone lo siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO: En virtud del artículo 149 de la Ley núm. 42-01 General de Salud, se confirma como epidémico el territorio nacional debido a la COVID-19 y se dispone una serie de medidas para continuar combatiendo la enfermedad, las cuales entrarán en vigor a partir de las 5:00 a.m. del lunes 11 de octubre de 2021.

SEGUNDO: Se disponen las siguientes medidas aplicables en espacios de uso público:

a) Se mantienen el uso obligatorio de mascarillas, el lavado frecuente de manos y el respeto del distanciamiento físico, así como los demás protocolos sanitarios vigentes.

b) Se podrán recibir personas solamente hasta el 75% de la capacidad total de los establecimientos de uso público, siempre en cumplimiento de los protocolos sanitarios vigentes.

c) Para la celebración de actividades que impliquen aglomeración, deberá contarse con la autorización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS).

d) En aplicación de lo dispuesto en el decreto núm. 308-06, del 24 de

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

julio de 2006, se confirma la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas en colmados, discotecas, bares, casinos y centros de diversión de lunes a viernes a partir de la medianoche (12:00 a.m.) y los sábados y domingos a partir de las dos de la madrugada (2:00 a.m.).

PÁRRAFO: Se mantienen vigentes los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) relativos al manejo y seguimiento de las personas confirmadas con COVID-19 y las que hayan estado en contacto con estas.

TERCERO: A continuación, en el presente artículo se dispone una serie de medidas individualizadas, las cuales entrarán en vigor a partir del lunes 18 de octubre de 2021, por excepción a lo dispuesto en el artículo primero de la presente resolución.

PÁRRAFO I: En todos los casos enunciados a continuación, las personas mayores de 12 años deberán presentar un documentos de identidad y su tarjeta de vacunación con por lo menos dos dosis de la vacuna contra la COVID-19, ambos en original o en copia legible física o digital, a la autoridad pública o privada correspondiente o a la persona designada para ello:

a) Para asistir de manera presencial a lugares de trabajo con espacios cerrados y de uso colectivo.

b) Para asistir de manera presencial a los centros de estudios de todos los niveles, sean públicos o privados.

c) Para utilizar cualquiera de los medios de transporte de uso de público, sea urbano o interurbano.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) Para ingresar a restaurantes, bares, colmadones, discotecas, clubes, centros comerciales, tiendas, casinos, gimnasios, centros deportivos y cualquier otro centro de diversión.

PÁRRAFO II: En todos los casos enunciados anteriormente, las personas mayores de 12 años que no hayan recibido por lo menos dos dosis de la vacuna contra la COVID-19 deberán presentar de manera recurrente una prueba PCR en original, cuyo resultado haya salido negativo, realizada máximo 7 días antes por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) o un laboratorio autorizado por este. Esta disposición dejará de ser aplicable a cada persona 14 días después de recibida su segunda dosis de la vacuna contra la COVID-19.

PÁRRAFO III: En casos excepcionales, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) podrá otorgar un permiso especial a aquellas personas que no puedan recibir la vacuna contra la COVID-19 por razones médicas.

PÁRRAFO IV: La falsificación de las tarjetas de vacunación, las pruebas PCR para la COVID-19 y los permisos especiales del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) exigidos en el presente artículo podrá ser perseguida y sancionada de conformidad con las disposiciones del Código Penal de la República Dominicana. En tal sentido, toda persona o establecimiento, de los indicados en el presente artículo, que detecte una posible falsificación de estos documentos deberá notificarlo inmediatamente a la autoridad competente, a los fines de iniciar las investigaciones pertinentes y aplicar las sanciones correspondientes.

CUARTO: Se exhorta a todas las personas mayores de 12 años a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

complementar su ciclo de vacunación contra la COVID-19, de acuerdo con las recomendaciones de las autoridades sanitarias.

QUINTO: Se instruye a los funcionarios locales e instituciones del Sistema Nacional de Salud a vigilar el cumplimiento de las medidas dispuestas en la presente resolución, de conformidad con las directrices del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS).

PÁRRAFO: También se instruye a estos a redoblar los esfuerzos para garantizar en el territorio nacional la disponibilidad de centros de vacunación y pruebas PCR para COVID-19, así como la capacidad hospitalaria de camas, unidades de cuidados intensivos y ventiladores en respuesta a la COVID-19.

SEXTO: Las entidades del Poder Ejecutivo encargadas de un determinado sector, tales como el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Administración Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Turismo, Ministerio de Cultura y Ministerio de Deportes y Recreación, deberán elaborar e implementar sus respectivos protocolos sectoriales de prevención de la COVID-19, de conformidad con los protocolos generales de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS).

SÉPTIMO: El incumplimiento de las medidas dispuestas en esta resolución puede dar lugar a la clausura temporal de establecimientos, de conformidad con el artículo 149 de la Ley núm. 42-01 General de Salud.

OCTAVO: El incumplimiento de las medidas dispuestas en esta resolución puede ser sancionado con multas que oscilarán entre uno y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diez salarios mínimos, de conformidad con el artículo 153, numeral 1, de la Ley núm. 42-01 General de Salud.

NOVENO: La presente resolución deja sin efecto cualquier otra disposición del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) que le sea contraria.

DÉCIMO: Se remite a las instituciones correspondientes, para su conocimiento y requerimiento de asistencia en el cumplimiento de las medidas dispuestas en esta resolución.

2. Presentación de la solicitud de medida cautelar

En el presente caso, los solicitantes, señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez, apoderaron a este Tribunal Constitucional de la solicitud de medidas cautelares contra las normas descritas anteriormente, mediante escrito depositado por ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintiuno (2021). La referida solicitud se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

La solicitud anteriormente descrita fue comunicada, respectivamente, por la Secretaria del Tribunal Constitucional, Grace A. Ventura Rondón, en fecha diez (10) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), a la siguientes partes envueltas: al Presidente del Senado, señor Rafael Eduardo Estrella Virella, mediante el Oficio SGTC-4547-2021; al Presidente de la Cámara de Diputados, señor Alfredo Pacheco Osoria, mediante el Oficio SGTC-4548-2021; a la Procuradora General de la República, señora Miriam Germán Brito, mediante el Oficio SGTC-4549-2021; y al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, señor Daniel Enrique de Jesús Rivera Reyes, mediante el Oficio SGTC-4550-

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2021.

3. Hechos y argumentos jurídicos de los solicitantes de la medida cautelar

Los solicitantes, señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez, en su solicitud de medidas cautelares, pretenden que se suspenda la aplicación de las normas objeto de la presente solicitud hasta que sea fallada la acción directa de inconstitucionalidad contra ellas y se imponga una astreinte de un millón de pesos (\$1,000,000.00) por cada día de incumplimiento, en favor de la Asociación Dominicana de Profesores y la Cruz Roja Dominicana, en partes iguales y, para justificar tales pretensiones, exponen los siguientes motivos:

a) Que si bien es cierto que ese Tribunal Constitucional, ha establecido la improcedencia de las medidas cautelares, en razón de la interposición de una Acción Directa de Inconstitucionalidad, no menos cierto que ese mismo tribunal constitucional ha dicho que ese tipo de medidas no le son ajenas a los Jurisdicción constitucional, aunque con ciertas condicionantes.

b) Que [M]ediante los actos de comprobación notariales con traslado a negocios que ofrecen servicios esenciales donde solicitan la tarjeta de vacunación (Actos No 04, 03 y 05), como requisito para el acceso de los ciudadanos incluso a Supermercados, en franca violación a las disposiciones y prohibiciones establecidas en los artículos 3, 4, 5 y 6 de la ley 589-16, que crea en virtud del artículo 54 de la constitución, el sistema de seguridad alimentaria, en cuya virtud se prohíbe incluso en una crisis, discriminar a los ciudadanos para acceder a los alimentos. Honorables magistrados, de lo anterior justamente resulta, la

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apariencia de un buen derecho, uno de los elementos básicos para la adopción de una medida cautelar, ello fundamentado en que una Resolución norma de 4 categoría está contradiciendo lo que dice la constitución y una ley especial, pero además resulta necesario establecer que existe un gravísimo peligro en la demora de la decisión judicial que juzga el fondo, de la Acción Directa de Inconstitucionalidad, toda vez que la Resolución 00048, emitida por el Ministerio de Salud Pública, está limitando los derechos fundamentales indicados en cabeza de esta instancia a cerca del 30% o 40% de la población dominicana, la cual no ha accedido a la vacunación contra el Covid-19, conforme a las estadísticas, ofrecidas por el mismo Estado Dominicano y los organismos Internacionales.

c) Que [S]e justifica la aplicación de una medida cautelar que suspenda la aplicación de indicada resolución, toda vez que permitir que la misma continúe vigente mientras se conoce el fondo de la acción principal, constituye una denegación de justicia, ya que estos habían sufrido por meses e incluso años -depende de cuando falle el Tribunal Constitucional- los perjuicios de haber permitido que esta norma haya seguido vigente [...], de modo que pueda prevalecer la supremacía de la constitución.

d) Que en el Contexto judicial del derecho comparado global, las diferentes jurisdicciones constitucionales apoderadas de esta situación de los llamados mandatos de vacunas contra el covid-19, han tomado la decisión de suspender cautelarmente los indicados mandatos [...].

e) Que [S]e justifica la adopción de una medida precautoria o cautelar según considera el Tribunal, bien sea por aplicación directa de la ley 137-11 o por aplicación supletoria de la ley 13-17.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f) Que [E]ste Tribunal puede tener criterios jurisprudenciales sobre ciertos aspectos, no menos cierto que ante casos particulares que tienen gran relevancia constitucional, esa augusta corte está en capacidad de dictar sentencias, manipulativas de tipo condicional, y/o interpretativas-aditivas, en procura de salvaguardar la supremacía de la constitución y los derechos fundamentales de los ciudadanos. [...] [E]l peligro en la demora pues estamos ante una situación que se pone en peligro la capacidad misma de subsistir de los ciudadanos [...] [L]a única instancia disponible en materia constitucional que pudiera suponer una esperanza de tutela para los derechos fundamentales que alegamos se violan, es ese Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución, justamente mediante la adopción de una medida cautelar o precautoria, suspendiendo la ejecución de la resolución 000048 de manera preventiva, de modo que si una eventual sentencia firme, una vez se conozca el fondo, da la razón a los accionantes, la misma tenga sentido lógico y procesal y no que devenga en una sentencia, que no sea más que letra muerta [...] La Resolución 000048, mediante sus disposiciones, esta impidiendo que adolescentes de 12 años en adelante, sean impedidos de recibir el pan de la enseñanza, como consecuencia de que sus padres se nieguen a aplicar el esquema de vacunación contra el Covid-19, en consecuencia son discriminados y apartados de los centros de estudios, lo que constituye a todas luces una violación a su derecho a la educación y al interés superior del niño, niña y adolescente.

4. Intervenciones oficiales

4.1. Opinión del Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República no depositó escrito de opinión, a pesar de que la presente solicitud de medida cautelar le fuera comunicada mediante

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Oficio SGTC-4548-2021, del diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), a instancia de la Secretaría del Tribunal Constitucional.

4.2. Opinión del Senado

El Senado de la República Dominicana, mediante escrito depositado por ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el veinticinco (25) de enero de dos mil veintidós (2022), solicita que se rechace la solicitud, argumentando lo siguiente:

- a) Que *«es preciso indicar que ese Tribunal ha fijado el criterio sobre la improcedencia de medidas cautelares de acción directa de inconstitucionalidad al establecer en su decisión TC/0068/12»*.

- b) Que *«la improcedencia de dichas medidas cautelares proviene de naturaleza misma y alcance de las acciones directa de inconstitucionalidad como vía de control constitucional»*.

4.3. Opinión del Ministerio de Salud Pública

En el presente caso, intervino y emitió su opinión el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, mediante escrito depositado por ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), procurando que se rechace la solicitud, argumentando lo siguiente:

- a) Que *[E]l MISPAS, en ejercicio de sus facultades legales y en consonancia con el mandato constitucional de proteger el derecho a la salud de la sociedad dominicana ante la amenaza representada por el COVID-19, emitió la Resolución No. 000048 [...]*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) *Que El artículo 61.1 [...] genera un mandato constitucional al Estado de velar por la salud colectiva del país, prevenir y tratar enfermedades, así como garantizar la permanencia del sistema de asistencia médica y hospitalaria, lo cual produce una obligación de actuar dentro del marco de la legislación aplicable cuando exista alguna amenaza en contra de esos elementos, como es el caso del COVID-19.*

c) *Que El MISPAS, es el órgano del gobierno central por medio del cual el Estado hace realidad y cumple con dicho mandato constitucional, lo cual quiere decir que las actuaciones de dicho Ministerio en sentido general no son actuaciones que partan del capricho, la conspiración o la mala fe, sino de una obligación constitucional de tomar acción cuando la salud colectiva y el sistema sanitario se encuentren atacados, como ocurre actualmente.*

d) *Que Como podrá apreciar en su justa dimensión este Honorable Tribunal, el MISPAS cuenta con una habilitación legal con soporte constitucional expresa y amplia, para tomar las medidas necesarias para erradicar una epidemia como el COVID-19, que amenaza no solamente la salud y la vida de todos los dominicanos y dominicana, sino también la permanencia de todo el sistema sanitario y hospitalario, lo cual hace que la actuación del MISPAS sea en modo alguno arbitraria, y mucho menos manifiestamente ilegal.*

e) *Que la Resolución No. 000048 responde a un fin completamente legítimo, siendo este el primer elemento a considerar al momento de evaluar si estamos frente a una decisión razonable. En adición, la misma contiene una serie de medidas absolutamente idóneas para los fines que persigue [...]. Finalmente, las mismas, tomando en cuenta que lo que se encuentra en riesgo es la salud del pueblo dominicano y su propia vida,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

así como la permanencia del sistema de salud y hospitalario del país, hacen que las restricciones y modulaciones que las mismas crean al ejercicio de ciertos derechos sean perfectamente proporcionales, siendo sus beneficios mucho mayores que sus costos por lo que, en resumen, la Resolución No. 000048 cumple cabalmente con el requisito del artículo 40.15 de la Constitución de ordenar medidas que son justas útiles para la comunidad.

f) Que [E]n la presente solicitud los Accionantes no han provisto una sola prueba que permita constatar, ni un argumento que facilite confirmar, cuál sería el peligro irreparable en esperar una decisión de fondo de la Resolución atacada.

g) Que [P]ara poder ordenarse tal medida, debe constatar que el peligro en la demora desde la perspectiva individual del Accionante, es superior a la posible afectación del interés general, sobre la base de una razonable posibilidad de que la Acción principal sea acogida, lo cual, en el caso que nos ocupa no se materializa.

5. Pruebas documentales

Los documentos más relevantes depositados en el trámite de la solicitud de medidas cautelares que nos ocupa son los siguientes:

1. Acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021), interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez el veinticinco (25) de noviembre de dos

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil veintiuno (2021), marcada bajo el expediente núm. TC-01-2021-0029.

2. Sentencia núm. 0030-01-2021-SSMC-00169, dictada por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, del veintiocho (28) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

3. Sentencia núm. 0030-04-2021-SSEN-00603, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del dos (2) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

4. Sentencia núm. 046-2021-SSEN-00151, dictada por la Octava Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, del veintiséis (26) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

5. Acto núm. 03/2021, del diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), contentivo de la comprobación de que al señor Yan Carlos Martínez Segura no le fue permitido el ingreso al Supermercado Pola dado a que no portaba una tarjeta de vacunación, realizado por el notario público Gladys del Carmen Feliz Pimentel.

6. Acto núm. 04/2021, del diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), contentivo de la comprobación de que al señor Yan Carlos Martínez Segura no le fue permitido el ingreso al Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología dado a que no portaba una tarjeta de vacunación, realizado por el notario público Gladys del Carmen Feliz Pimentel.

7. Acto núm. 05/2021, del diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), contentivo de la comprobación hecha por el notario público Gladys del Carmen Feliz Pimentel, en relación a que al señor Yan Carlos Martínez Segura no le fue permitido el ingreso a la Farmacia Carol dado a que no portaba una

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tarjeta de vacunación.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Síntesis del conflicto

Según los documentos, hechos y alegatos que componen el expediente, el presente caso tiene su origen en la Resolución núm. 000018, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020), mediante la cual se declaró como epidémico el territorio nacional debido al COVID-19 y se dispuso una serie de medidas para continuar controlando y mitigando la propagación de dicha enfermedad en el país. Posteriormente, fue emitida por la misma entidad la Resolución núm. 000048 del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021), a través de la cual se dispuso, adicional a las medidas anteriores, la presentación obligatoria de la tarjeta de vacunación para ingresar a: (i) los lugares de trabajo con espacio cerrado y de uso colectivo; (ii) a los centros de estudios públicos o privados en todos los niveles; (iii) a los restaurantes, bares, colmadones, discotecas, clubes, centros comerciales, tiendas, casinos, gimnasios, centros deportivos y cualquier otro centro de diversión; y (iv) para utilizar cualquier medio de transporte de uso público.

Ante tales circunstancias, los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, de fecha ocho (08) de marzo del año dos mil uno (2001) y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021), el veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Igualmente, los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez interpusieron la presente solicitud de medida cautelar, con la finalidad de que se suspenda la aplicación de dichas normas hasta que este tribunal falle la referida acción de inconstitucionalidad.

7. Competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente solicitud de medida cautelar, en virtud de lo que disponen 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.

8. Sobre la solicitud de medida cautelar

a. En el presente caso, los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez pretenden que se ordene la inmediata suspensión de la aplicación tanto de los artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001) como de la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021) hasta tanto sea conocida y fallada la acción de inconstitucionalidad sometida en contra de las mismas.

b. Los solicitantes argumentan sus pretensiones, en síntesis, en que:

[S]e justifica la aplicación de una medida cautelar que suspenda la aplicación de indicada resolución, toda vez que permitir que la misma continúa vigente mientras se conoce el fondo de la acción principal, constituye una denegación de justicia, ya que estos habían sufrido por meses e incluso años -depende de cuando falle el Tribunal

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional- los perjuicios de haber permitido que esta norma haya seguido vigente [...], de modo que pueda prevalecer la supremacía de la constitución.

c. Sobre las solicitudes de medidas cautelares relativas a la suspensión de normas, este Tribunal Constitucional ha establecido que la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento autónomo y que la figura de la suspensión provisional le es totalmente ajena, ya que este último procedimiento fue previsto por el legislador para los casos de interposición de recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales, es decir, para sentencias firmes. En efecto, en la Sentencia TC/0068/12, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012) indicamos lo siguiente:

8.8.- (...) se precisa destacar que al ser la acción de inconstitucionalidad un procedimiento autónomo cuya interposición persigue eliminar con efectos erga omnes del ordenamiento jurídico una disposición normativa que colide con la Constitución, la figura de la suspensión provisional es ajena a tal procedimiento, siendo prevista por el legislador en caso de interposición del recurso de revisión de sentencia, por cuanto tan sólo causaría sus efectos suspensivos y provisionales entre las partes involucradas en el fallo atacado, de ahí que tal solicitud de suspensión corre la misma suerte que la presente acción de inconstitucionalidad.

El referido criterio también fue reiterado en las Sentencias TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013).

d. Igualmente, en la Sentencia TC/0077/15, del veinticuatro (24) de abril de dos mil quince (2015) expusimos lo siguiente:

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.8 Como se observa, las medidas precautorias no son ajenas a los procedimientos constitucionales; sin embargo, el diseño de control de constitucionalidad consagrado en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 no prevé procedimiento alguno para los casos en que se persiga el cese temporal de las consecuencias jurídicas que emanan de esos instrumentos jurídicos, hasta tanto este tribunal produzca un fallo definitivo de la acción principal incoada, en este caso, una acción directa de inconstitucionalidad, razón por cual la solicitud cursada por la Fundación Soberanía, Inc. respecto de la suspensión de los efectos de la Ley núm. 169-14, del Decreto núm. 250-14 y del Decreto núm. 327-13 carece de fundamento legal.

8.9 La ausencia de dicha facultad radica en la propia naturaleza de la acción directa de inconstitucionalidad que se fundamenta en el control abstracto de la normas atacadas, pues el examen general de la cuestión planteada se realiza al margen de los elementos particulares que supone un caso concreto, cuyos efectos, en caso de ser acogida, rigen hacia el futuro para todos los ciudadanos debido al carácter general y normativo que los caracteriza, salvo que el Tribunal entienda pertinente graduar sus efectos en forma retroactiva, según el caso, como lo dispone el artículo 47 de la referida ley núm. 137-11.

8.10 En ese sentido, las solicitudes de suspensión a tenor de una acción directa en inconstitucionalidad han sido resueltas por este tribunal mediante las sentencias TC/0068/12, de fecha veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012) y TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), en el sentido de que la acción directa de inconstitucionalidad no puede ser objeto de una suspensión debido al efecto erga omnes que la caracteriza; pues, contrario a los recursos de revisión de decisión jurisdiccional, en los que el legislador ha previsto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un procedimiento para el cese de los efectos de las sentencias impugnadas y que inciden directamente en las partes involucradas en el fallo, la interrupción de los efectos de las normas atacadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad afectarían a todas las personas. Esto, en adición al hecho de que dar solución al requerimiento de suspensión implicaría prejuzgar aspectos de fondo que están reservados al análisis propio de la acción directa de inconstitucionalidad cursada.

Criterio reiterado en las Sentencias TC/0397/15, del dieciséis (16) de octubre de dos mil quince (2015); TC/0182/17, del siete (7) de abril de dos mil diecisiete (2017); TC/0124/18, del cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018); TC/00432/18, del trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0548/19, del diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019); TC/0437/20, del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020); TC/0441/21, del veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

e. Cabe destacar que el artículo 109 de la Constitución establece cuando entran en vigor las leyes, particularmente, indica que *las leyes, después de promulgadas, se publicarán en la forma que la ley determine y se les dará la más amplia difusión posible. Serán obligatorias una vez transcurridos los plazos para que se reputen conocidas en todo el territorio nacional.*

f. Por su parte, el artículo 1 del Código Civil establece los plazos para reputar conocidas las leyes, en los términos siguientes:

Las leyes, después de promulgadas por el Poder Ejecutivo, serán publicadas en la Gaceta Oficial. Podrán también ser publicadas en uno o más periódicos de amplia circulación en el territorio nacional, cuando así lo disponga la ley misma o el Poder Ejecutivo. En este caso, deberá indicarse de manera expresa que se trata de una publicación oficial, y

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

surtirá los mismos efectos que la publicación en la Gaceta Oficial. Las leyes, salvo disposición legislativa expresa en otro sentido, se reputarán conocidas en el Distrito Nacional y en cada una de las Provincias, cuando hayan transcurrido los plazos siguientes, contados desde la fecha de la publicación hecha en conformidad con las disposiciones que anteceden, a saber: En el Distrito Nacional, el día siguiente al de la publicación. En todas las Provincias que componen el resto del territorio nacional, el segundo día.

Párrafo.- Las disposiciones que anteceden se aplican también a las Resoluciones y a los Decretos y Reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo.

g. Como se observa, la Constitución es la que establece el hecho de que las leyes son obligatorias una vez han transcurridos los plazos para que estas se reputen conocidas en el todo el territorio de la nación, aspecto que, unido al hecho del alcance general de las leyes y —como indicamos anteriormente— al examen abstracto que se realiza en las acciones de inconstitucionalidad con su consecuente efecto *erga omnes* son el fundamento de la imposibilidad de que este Tribunal Constitucional ordene como medida cautelar la suspensión de las normas objetos de la referida acción de inconstitucionalidad.

h. Por tanto, procede reiterar los precedentes expuestos anteriormente y también lo expresado en la Sentencia TC/0112/15, del cinco (5) de junio de dos mil quince (2015), relativo a que:

g. (...) resulta manifiesto que este tribunal constitucional no puede, en principio, suspender pretorianamente la aplicación de una ley, por cuanto la medida cautelar de la suspensión solo está legislativamente prevista para los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales, de

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conformidad con el artículo 54.8 de la referida ley núm. 137-11 y con el criterio de este órgano constitucional al respecto.

h. Por vía de consecuencia, y realizado el examen de los aspectos procesales preliminares, así como de los fundamentos de la presente solicitud de medida cautelar, el Tribunal Constitucional concluye que, contrario a las pretensiones de los solicitantes, los precedentes previamente referidos se aplican al presente caso, razón por la cual procede su rechazo.

i. En virtud de las motivaciones anteriores, procede rechazar la solicitud de medida cautelar interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez, en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001) y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Justo Pedro Castellanos Khoury y Eunisis Vásquez Acosta, 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 disidente del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; y el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos.

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

DECIDE:

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: RECHAZAR la solicitud de medida cautelar en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez, contra los artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

SEGUNDO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 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).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez; a la Cámara de Diputados, al Senado de la República, Ministerio de Salud Pública y a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30¹ de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), en lo adelante (Ley 137-11), y respetando la opinión de los honorables magistrados que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto disidente, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del pleno, tal como expongo a continuación:

VOTO DISIDENTE

I. Planteamiento de la cuestión

1. El veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez solicitaron, ante el Tribunal Constitucional, medida cautelar con el fin de suspender los efectos de las disposiciones contenidas en los artículos 64 y 69 de la Ley General de Salud (42-01)², dictada por el Congreso Nacional, y la Resolución núm. 000048³, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, hasta tanto sea conocida la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra las referidas normas, ya que a su juicio estas disposiciones normativas vulneran el derecho a la educación, al interés

¹ Ley 137-11. Artículo 30.- **“Obligación de Votar.** Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

² Del 8 de marzo de 2001, G.O.10075.

³ De fecha 8 de octubre de 2021.

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

superior de los niños, niñas y adolescentes y la seguridad alimentaria de los ciudadanos, garantizada en el artículo 54 de la Constitución.

2. Los honorables jueces de este tribunal concurrieron con el voto mayoritario en la dirección de rechazar dicha solicitud de medida cautelar sobre la base de que ese instituto -en principio- es ajeno al procedimiento de control abstracto de la constitucionalidad, pues esta medida ha sido dispuesta por el legislador para circunstancias excepcionales que se configuran dentro de la esfera del recurso de revisión de decisión jurisdiccional conforme lo prescrito en el artículo 54.8 de la Ley 137-11.

3. Sin embargo, contrario a lo resuelto, si bien los artículos 36 y siguientes de la referida Ley 137-11, no prevén la suspensión de los actos emanados por el Congreso Nacional u otros poderes y órganos estales competentes para dictar disposiciones de efectos normativos, para el suscribiente de este voto, los estados de excepción suspenden derechos fundamentales, por lo que deben ser controlados por el Tribunal Constitucional, sobre todo, cuando afectan el orden constitucional y los límites que establece la propia Constitución.

II. ALCANCE DEL VOTO: AUNQUE EN PRINCIPIO LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS NORMAS ES AJENA AL PROCEDIMIENTO DE CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD, EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN PUEDE SER UNA ALTERNATIVA ADECUADA COMO REMEDIO PROCESAL A UNA GRAVE AFECTACIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

4. Desde temprana jurisprudencia este tribunal ha mantenido el criterio de que el diseño de control de constitucionalidad previsto en la Ley Orgánica que rige los procedimientos constitucionales no previó dentro de la competencia del

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional la facultad de suspensión de la entrada en vigor y puesta en ejecución de normas objeto de una acción directa de inconstitucionalidad.

5. La postura de este colegiado se ha fundamentado en que:

Al ser la acción de inconstitucionalidad un procedimiento autónomo que persigue eliminar del ordenamiento jurídico con efectos erga omnes una disposición normativa que colide con la Constitución, la figura de la suspensión provisional es ajena a este procedimiento, toda vez que ha sido prevista por el legislador en caso de interposición del recurso de revisión de sentencia, produciendo efectos suspensivos y provisionales solo entre las partes involucradas en el fallo atacado (Sentencia TC/0068/12 del 29 de noviembre de 2012, párrafo 8.8, página 9).

6. Posteriormente este tribunal sostuvo:

Dicho lo anterior, resulta manifiesto que este tribunal constitucional no puede, en principio, suspender pretorianamente la aplicación de una ley, por cuanto la medida cautelar de la suspensión solo está legislativamente prevista para los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales, de conformidad con el artículo 54.8 de la referida ley núm. 137-11 y con el criterio de este órgano constitucional al respecto. (TC/0112/15 del 5 de junio de 2015).

7. En la misma línea este colegiado ha señalado:

Las medidas precautorias no son ajenas a los procedimientos constitucionales; sin embargo, el diseño de control de constitucionalidad consagrado en los artículos 185.1 de la

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 no prevé procedimiento alguno para los casos en que se persiga el cese temporal de las consecuencias jurídicas que emanan de esos instrumentos jurídicos, hasta tanto este tribunal produzca un fallo definitivo de la acción principal incoada, en este caso, una acción directa de inconstitucionalidad (Sentencia TC/0397/15 del 16 de octubre de 2015).

8. Asimismo, este tribunal ha mantenido el criterio de que la suspensión de los efectos de una norma atacada en inconstitucionalidad no puede producirse *ex ante*, sino *ex post*, es decir, a partir de su declaratoria de no conformidad con la Constitución, basándose fundamentalmente, en el diseño de control de los actos normativos que hemos adoptado y en la ausencia de previsión de este instituto en el procedimiento de la acción directa de inconstitucionalidad.

9. Sin embargo, a nuestro juicio, las medidas cautelares son parte integrante de los procesos constitucionales, pues contribuyen a prevenir la afectación de bienes jurídicos que se debaten en los derechos controvertidos y que se hace necesario preservar hasta que intervenga el fallo definitivo. Es decir, la cautela provisional, como remedio procesal, constituye un valioso instrumento para garantizar que, durante el desarrollo del proceso constitucional, los derechos de las partes permanezcan inalterables, sobre todo, si existe amenaza de grave perjuicio o daño inminente al orden constitucional.

10. Es pertinente destacar que este órgano constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/0013/13, del once (11) de febrero de dos mil trece (2013), que en materia de amparo la regla general es la ejecución de la sentencia y que, por tanto, la suspensión de la decisión dictada en esta materia solo procede cuando se configuren circunstancias excepcionales. En esa ocasión este tribunal se expresó en los siguientes los términos:

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] La inexistencia de un texto que de manera expresa faculte al Tribunal Constitucional a suspender la ejecución de la sentencia en la materia que nos ocupa; así como la ejecutoriedad de pleno derecho de la sentencia que resuelven acciones de amparo e igualmente la posibilidad de que el juez pueda ordenarla ejecución sobre minuta constituyen elementos que permiten a este Tribunal [sic] establecer que en esta materia, como regla general, dicha demanda es procedente solo en casos muy excepcionales.

11. En ese mismo tenor, esta alta corte ha identificado en materia de suspensión de ejecución de sentencias de amparo, aún con la inexistencia de un texto legal expreso, casos –no limitativos– en los que se caracterizan algunas circunstancias excepcionales que justificarían la referida suspensión. Estos casos, inicialmente identificados, son (entre otros, por ende) los siguientes:

- 1. Cuando se trate de la preservación del cuerpo del delito en un proceso penal pendiente de fallo definitivo⁴;*
- 2. Cuando se trate de la preservación de la seguridad jurídica y el orden institucional de agrupaciones políticas, en los casos de sentencias rendidas por tribunales incompetentes o con irregularidades manifiestas⁵; y*
- 3. Cuando se trate de inmuebles incautados durante un proceso de investigación penal en curso, por tráfico ilícito de drogas⁶.*

⁴ Sentencia TC/0089/13, del 4 de junio de 2013.

⁵ Sentencia TC/0231/13, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013).

⁶ Sentencia TC/0008/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. *Cuando se trate de cierre de negocio e incautación de inmueble, por trata de personas y lavado de activo*⁷.

12. Aunque el diseño de control de constitucionalidad que asume un sistema jurídico es el que define –en cada caso– la competencia de los Tribunales Constitucionales, Cortes o Salas equivalentes, lo cierto es que la figura de la suspensión en los procedimientos constitucionales, y más concretamente en el control abstracto, la encontramos en algunas jurisdicciones comparadas como España, Alemania y México, con ciertos matices.

13. En referencia al sistema español, nos dice AHUMADA RUIZ⁸, lo siguiente:

En efecto, la suspensión con fines cautelares de normas de carácter reglamentario es facultad reconocida a la Administración cuando la norma está recurrida en la vía administrativa (art. 116 LPA). De igual modo, los Tribunales de lo Contencioso pueden adoptar tal medida cautelar (arts. 122 y ss. LJCA) respecto de los Reglamentos impugnados ante ellos. Por último, también puede el Tribunal Constitucional decidir la suspensión, con igual finalidad, estando en curso un conflicto de competencias (art. 64 LOTC) o, en algunos casos, un recurso de amparo (arts. 56 y ss. LOTC) (26).

14. No obstante lo anterior, en materia de control abstracto, es la interposición del recurso la que tiene efectos suspensivos. En el caso de normas generales o con rango de ley no es el Tribunal Constitucional quien adopta la suspensión como medida cautelar, sino que esta se produce debido al mecanismo particular

⁷ Sentencia TC/0314/18, del tres (3) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Es necesario precisar que esta decisión reitera el precedente que en otras decisiones ha adoptado este tribunal respecto de los casos excepcionales (aunque no limitativos) de suspensión de ejecución de sentencia, y cita, entre las ya mencionadas.

⁸ AHUMA RUIZ, MARÍA ÁNGELES. “La suspensión de leyes “presuntamente” inconstitucionales”, página 180.

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y excepcional previsto en los artículos 161.2⁹ CE y art. 30¹⁰ LOTC que contemplan la suspensión; de manera que no se trata propiamente de una medida cautelar que el Tribunal pueda adoptar. En efecto, el primero de dichos textos señala:

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: (...)

*2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. **La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses¹¹.***

15. La figura de la suspensión también está prevista en el artículo 64.2 LOTC para el caso de conflicto de competencia dispuesto en artículo 161.c CE¹², que señala:

*Dos. Si el conflicto hubiere sido entablado por el Gobierno una vez adoptada decisión por la Comunidad Autónoma y con invocación del artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución, **su formalización comunicada por el Tribunal suspenderá inmediatamente la vigencia***

⁹ Artículo 162. 1. Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas. b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal. 2. **En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados.**

¹⁰ La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, **excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.**

¹¹ Las negritas han si agregadas.

¹²c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la disposición, resolución o acto que hubiesen dado origen al conflicto.

Tres. En los restantes supuestos, el órgano que formalice el conflicto podrá solicitar del Tribunal la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del conflicto, invocando perjuicios de imposible o difícil reparación, el Tribunal acordará o denegará libremente la suspensión solicitada.

16. En consecuencia, si bien en el sistema español la suspensión de la ley cuestionada de inconstitucionalidad no opera como medida cautelar que pueda adoptar el Tribunal Constitucional, esta se produce en los siguientes supuestos: (i) cuando el Gobierno impugna ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 161.2 CE); (ii) en caso de conflicto de competencia entablado por el Gobierno como resultado de una decisión adoptada por la Comunidad Autónoma (art. 64 LOTC); y (iii) En los demás casos de conflictos de competencia, el Tribunal acordará o denegará libremente la suspensión, a solicitud del órgano que lo formalice. Por lo visto, la prohibición de la suspensión no es absoluta en caso de impugnación de leyes, sino que están previstos los supuestos en los que los efectos de la norma cuestionada quedan suspendidos hasta tanto el tribunal decide el recurso de inconstitucionalidad.

17. Asimismo, señala AHUMADA RUIZ¹³, con relación al sistema alemán, que la ley prevé, dentro de las disposiciones generales sobre procedimiento, la

¹³ *Ibidem*, página 184. Así, por ejemplo, la ley del BVerfG prevé en el párrafo 32, dentro de las disposiciones generales sobre procedimiento, la posibilidad de que el BVerfG regule con carácter transitorio una relación o una situación jurídica mediante disposiciones provisionales (einstweilige Anordnungen), y esto siempre que lo exija el interés general, para evitar graves perjuicios, daño inminente u otro motivo importante. Ello implica la suspensión de la ejecución de la ley (Aussetzung des Gesetzesvollzuges) cuando la ponderación en términos de derecho de los intereses en liza así lo justifica, y generalmente en los procedimientos de control de normas, como garantía de realización y ejecutabilidad de la futura sentencia en el proceso principal. Existen algunas dudas acerca de su procedibilidad en los supuestos de conflicto entre órganos y control

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posibilidad de que el BVerfG¹⁴ regule con carácter transitorio una situación jurídica mediante disposiciones provisionales, y esto siempre que lo exija el interés general, para evitar graves perjuicios, daño inminente u otro motivo importante. Ello implica la suspensión de la ejecución de la ley cuando la ponderación en términos de derecho de los intereses en liza así lo justifica, y generalmente en los procedimientos de control de normas, como garantía de ejecución de la futura sentencia en el proceso principal. Existen algunas dudas acerca de su procedencia en los supuestos de conflicto entre órganos y control concreto.

18. En el caso de México el párrafo III del artículo 64 de la Ley Reglamentaria¹⁵ de los procedimientos constitucionales establece que la admisión de la acción no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada. Para las acciones de inconstitucionalidad se aplica supletoriamente la regulación atinente a la controversia constitucional (art. 59), por lo que para discutir una eventual suspensión debe regirse por el artículo 14 de la citada Ley Reglamentaria, que prohíbe otorgar la suspensión “en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales”.

19. Sin embargo, una decisión de la Suprema Corte de Justicia, a cargo del ministro instructor Alberto Pérez Dayán, concedió una suspensión en la acción de inconstitucionalidad 105/2018¹⁶ y su acumulada 108/2018 (en las cuales tanto la CNDH como una minoría de senadores habían impugnado la Ley Federal de Remuneraciones ante la Suprema Corte). En este caso, el ministro

concreto. En cualquier caso, en principio, no aparece limitación, puesto que se incluye dentro de las reglas generales de procedimiento. Sobre el desarrollo, límites y utilización en la práctica de tal facultad del Tribunal, véase el comentario al párrafo 32 en MAUNZ, SCHMIDT-BLEIBTREU, KLEIN y ULSAMER, *Kommentar z. Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, Munich, 1989; también, SCHLAICH, *Das Bundesverfasswgsgericht*, Munich, 1985, pp. 194-200.

¹⁴ Tribunal Constitucional Federal Alemán.

¹⁵ El título correcto es Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos mexicanos.

¹⁶ Resuelta en fecha 20 de mayo de 2019.

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instructor razona en la suspensión que la observancia de la prohibición no debe ser irrestricta y que en los casos en que se puedan violar derechos humanos de forma irreparable, será posible dictar tal suspensión en acción de inconstitucionalidad.

20. La citada decisión no ha escapado a la crítica de la doctrina al considerar que la suspensión ha sido dictada a pesar de prohibiciones expresas en la ley y en contra de prácticamente 24 años de jurisprudencia constitucional, y que en la argumentación se intenta esconder, sobre la base de interpretaciones conformes, la inaplicación frontal de una norma utilizando razones inaplicables en materia de control abstracto como la denominada “preservación de fondo”¹⁷.

21. Aunque los sistemas jurídicos antes citados recurren a variados argumentos en los que fundamentan la suspensión de la norma objeto de control de abstracto de constitucionalidad, lo relevante es que dicho instituto forma parte de los mecanismos que disponen esas jurisdicciones constitucionales para preservar diversos intereses que se debaten en los procedimientos constitucionales, sea para preservar el orden constitucional, primacía de la Constitución, la seguridad jurídica, el principio democrático, la presunción de legitimidad constitucional, los derechos y garantías de los ciudadanos, etc. En fin, cada sistema parece priorizar los fundamentos que motivan la suspensión, en aquellas instituciones que le parecen vitales para la preservación de la democracia y el Estado Constitucional de Derecho.

22. Si partimos de la premisa de que la medida cautelar es parte integrante de los procedimientos constitucionales, en nuestro caso no hay razones para excluir el control abstracto de constitucionalidad de la posibilidad de que –en algunos

¹⁷ RIVERA, MAURO ARTURO. Artículo titulado: “*De la suspensión al suspenso. La Ley federal de remuneraciones frente a la Suprema Corte*”. Diciembre 11, 2018.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supuestos– la suspensión pueda ser de utilidad para salvaguardar la situación creada por normas abiertamente inconstitucional, o bien cuando constituya un atentado o amenaza de grave perjuicio al orden constitucional.

23. A mi juicio, una ley del Congreso Nacional, decretos del Poder Ejecutivo u otras normas dictadas por otro poder u órgano estatal con atribución para ello que suprima derechos fundamentales, órganos constitucionales, que violenta el procedimiento para reformar la Constitución, una norma dictada por un órgano incompetente; en fin, ante circunstancias excepciones una ley, decreto y/o resolución impugnados de inconstitucionalidad pudieran ser suspendidos en sus efectos hasta que el Tribunal Constitucional conozca el fondo de la acción.

24. A prima facie, sin embargo, pareciere también, que el desarrollo doctrinal de este tribunal permite pasar del enunciado, *en principio*, a una categorización de supuestos en los que sería posible –en ausencia de una prohibición expresa del legislador– ordenar la suspensión de una ley o acto impugnado por vía de control abstracto, como en los casos citados en párrafos anteriores, abriendo la posibilidad de que en el futuro se asuma una interpretación distinta.

25. En lo que respecta a los estados de emergencia, estamos de acuerdo que tanto su declaratoria como las normas dictadas en ocasión de dicha circunstancia excepcional, en la especie agotaron su finalidad. No obstante, consideramos que bajo las condiciones procesales existentes en la Ley 137-11, ninguna acción interpuesta contra actos dictados en ocasión del estado de emergencia sería controlable ante el Tribunal Constitucional, pues el tiempo que transcurre entre la notificación de la acción, fijación de audiencia y distribución del expediente supera el plazo de vigencia de los actos impugnados.

26. Al respecto, revisando la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, encontramos algunos rasgos que permiten ejercer efectivamente

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dicho control al establecer en su Sentencia C-156/11 del nueve (9) de marzo de dos mil once (2011), lo siguiente:

Los rasgos distintivos que han sido enumerados por la jurisprudencia, teniendo como sustento el texto constitucional: “(i) el objeto de control son el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en caso de incumplimiento del deber de remisión del Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque que se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la nación deberá rendir concepto (Arts. 214.6, 241.7 y 242 constitucionales)”. El conjunto de controles, sin embargo, no está encaminado a “tornar anodino el instrumento de excepción [...] a la vez que [...] no puede tampoco acarrear la negación del Estado social de derecho y la vigencia del principio democrático que lo sustenta, menos todavía si se tiene presente que su designio último y primero es su

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

defensa. La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado.

III. EN CONCLUSIÓN

27. En la especie, nos apartamos de la solución adoptada por la mayoría, en razón de que no basta con afirmar que la figura de la suspensión, *en principio*, es ajena al procedimiento de control abstracto de constitucionalidad, sino que esta Corporación Constitucional debe dictar una directiva de principio con criterios aplicables a casos concretos donde procedería aplicar este instituto, por lo que, al igual que en la acción de amparo que la Ley 137-11 tampoco ha habilitado la suspensión, procede decretar la suspensión de la entrada en vigencia y aplicación de la norma, cuando se procure preservar el orden constitucional, primacía de la Constitución, la seguridad jurídica, el principio democrático, la presunción de legitimidad constitucional y los derechos y garantías de los ciudadanos.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez segundo sustituto

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a*

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido, presentamos un voto salvado fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual presentamos este voto salvado, se origina con la Resolución núm. 000018, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en fecha treinta (30) de junio del año dos mil veinte (2020), mediante la cual se declaró como epidémico el territorio nacional debido al COVID-19 y se dispuso una serie de medidas para continuar controlando y mitigando la propagación de dicha enfermedad en el país. Posteriormente, fue emitida por la misma entidad la Resolución núm. 000048 de fecha ocho (08) de octubre del año dos mil veintiuno (2021), a través de la cual se dispuso, adicionalmente a las medidas anteriores, la presentación obligatoria de la tarjeta de vacunación para ingresar a: (i) los lugares de trabajo con espacio cerrado y de uso colectivo; (ii) a los centros de estudios públicos o privados en todos los niveles; (iii) a los restaurantes, bares, colmadones, discotecas, clubes, centros comerciales, tiendas, casinos, gimnasios, centros deportivos y cualquier otro centro de diversión; y (iv) para utilizar cualquier medio de transporte de uso público.

2. En ese sentido, los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, de fecha ocho (08) de marzo del año dos mil uno (2001) y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en fecha ocho (08) de octubre del año dos mil veintiuno (2021). Igualmente, dichos accionantes interpusieron la presente solicitud de medida cautelar, con la finalidad de que se suspenda la aplicación de dichas

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normas hasta que este tribunal falle la indicada acción directa de inconstitucionalidad.

3. La sentencia sobre la cual formulamos el presente voto salvado, rechazó la solicitud de medida cautelar incoada señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez, fundamentándose, entre otros, en los motivos y razones esenciales siguientes:

c) Sobre las solicitudes de medidas cautelares relativas a la suspensión de normas, este Tribunal Constitucional ha establecido que la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento autónomo y que la figura de la suspensión provisional le es totalmente ajena¹⁸, ya que este último procedimiento fue previsto por el legislador para los casos de interposición de recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales, es decir, para sentencias firmes. En efecto, en la Sentencia TC/0068/12 del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012) indicamos lo siguiente:

8.8.- (...) se precisa destacar que al ser la acción de inconstitucionalidad un procedimiento autónomo cuya interposición persigue eliminar con efectos erga omnes del ordenamiento jurídico una disposición normativa que colide con la Constitución, la figura de la suspensión provisional es ajena a tal procedimiento, siendo prevista por el legislador en caso de interposición del recurso de revisión de sentencia, por cuanto tan sólo causaría sus efectos suspensivos y provisionales entre las partes involucradas en el fallo atacado, de ahí que tal solicitud de suspensión corre la misma suerte que la presente

¹⁸ Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción de inconstitucionalidad.

El referido criterio también fue reiterado en las Sentencias TC/0200/13 del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013).

d) Igualmente, en la Sentencia TC/0077/15 del veinticuatro (24) de abril de dos mil quince (2015) expusimos lo siguiente:

8.8 Como se observa, las medidas precautorias no son ajenas a los procedimientos constitucionales; sin embargo, el diseño de control de constitucionalidad consagrado en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 no prevé procedimiento alguno para los casos en que se persiga el cese temporal de las consecuencias jurídicas que emanan de esos instrumentos jurídicos, hasta tanto este tribunal produzca un fallo definitivo de la acción principal incoada, en este caso, una acción directa de inconstitucionalidad, razón por cual la solicitud cursada por la Fundación Soberanía, Inc. respecto de la suspensión de los efectos de la Ley núm. 169-14, del Decreto núm. 250-14 y del Decreto núm. 327-13 carece de fundamento legal¹⁹.

8.9 La ausencia de dicha facultad radica en la propia naturaleza de la acción directa de inconstitucionalidad que se fundamenta en el control abstracto de la normas atacadas, pues el examen general de la cuestión planteada se realiza al margen de los elementos particulares que supone un caso concreto, cuyos efectos, en caso de ser acogida, rigen hacia el futuro para todos los ciudadanos debido al carácter general y normativo que los caracteriza²⁰, salvo que el Tribunal entienda pertinente graduar sus efectos en forma retroactiva, según el caso, como

¹⁹ Subrayado nuestro.

²⁰ Subrayado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo dispone el artículo 47 de la referida ley núm. 137-11.

8.10 En ese sentido, las solicitudes de suspensión a tenor de una acción directa en inconstitucionalidad han sido resueltas por este tribunal mediante las sentencias TC/0068/12, de fecha veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012) y TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), en el sentido de que la acción directa de inconstitucionalidad no puede ser objeto de una suspensión debido al efecto erga omnes que la caracteriza; pues, contrario a los recursos de revisión de decisión jurisdiccional, en los que el legislador ha previsto un procedimiento para el cese de los efectos de las sentencias impugnadas y que inciden directamente en las partes involucradas en el fallo, la interrupción de los efectos de las normas atacadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad afectarían a todas las personas. Esto, en adición al hecho de que dar solución al requerimiento de suspensión implicaría prejuzgar aspectos de fondo que están reservados al análisis propio de la acción directa de inconstitucionalidad cursada²¹.

Criterio reiterado en las Sentencias TC/0397/15 del dieciséis (16) de octubre de dos mil quince (2015); TC/0182/17 del siete (7) de abril de dos mil diecisiete (2017); TC/0124/18 del cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018); TC/00432/18 del trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0548/19 del diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019); TC/0437/20 del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020); TC/0441/21 del veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

²¹ Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h) Por tanto, procede reiterar los precedentes expuestos anteriormente y también lo expresado en la Sentencia TC/0112/15 del cinco (5) de junio de dos mil quince (2015), relativo a que

g. (...) resulta manifiesto que este tribunal constitucional no puede, en principio, suspender pretorianamente la aplicación de una ley, por cuanto la medida cautelar de la suspensión solo está legislativamente prevista para los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales, de conformidad con el artículo 54.8 de la referida ley núm. 137-11 y con el criterio de este órgano constitucional al respecto.

h. Por vía de consecuencia, y realizado el examen de los aspectos procesales preliminares, así como de los fundamentos de la presente solicitud de medida cautelar, el Tribunal Constitucional concluye que, contrario a las pretensiones de los solicitantes, los precedentes previamente referidos se aplican al presente caso, razón por la cual procede su rechazo.

4. Si bien esta juzgadora está de acuerdo con la decisión adoptada, la cual rechazó la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión de las normas legales atacadas interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez, en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, de fecha ocho (08) de marzo del año dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en fecha ocho (08) de octubre del año dos mil veintiuno (2021), por no estar contemplada dicha solicitud de medida cautelar en el ordenamiento jurídico dominicano, no obstante, considera necesario hacer constar que, en virtud del principio de favorabilidad e interpretación extensiva esta corporación debió retener su competencia al

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desarrollar estos principios, aunque una vez examinado el fondo de la cuestión, fuere rechazado. Y es que, en base a los mandatos constitucionales puestos a cargo del Tribunal Constitucional, esta alta corte, no debería crear obstáculos que le impidan garantizar de modo efectivo los derechos fundamentales, la supremacía constitucional y el orden constitucional.

5. En aras de lo anterior, ya el tribunal constitucional se ha pronunciado y abrogado competencia para conocer de cuestiones cuyas competencia no están expresamente en la constitución o la ley, como por ejemplo, por sentencia número TC/0113/12, de fecha 20 de enero de 2021, en la que decidió conocer y acogió una acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta interpuesta por la Fundación Evangélica de Socorro al Recluso (Fesore, Inc.), declarando la inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta respecto de los artículos 203, 210 y 272 de la Constitución, y otorgando un plazo de dos años al Congreso Nacional para cumplir con el mandato de dichas disposiciones constitucionales.

6. Asimismo, consideramos relevante hacer constar que, en otros ordenamientos jurídicos, si es posible adoptar la medida cautelar de suspensión provisional de leyes y normas jurídicas de alcance general.

7. En efecto, la Ley Fundamental del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (BverfGG), permite la suspensión de las leyes para prevenir perjuicios graves, aunque limita la medida a seis (6) meses. Tal como consigna Soberanes Díez²², dicha legislación prevé la medida en los términos siguientes:

²² SOBERANES DÍEZ, José María. “La suspensión de las normas generales en las acciones de inconstitucionalidad”. Revista Cuestiones Constitucionales No.42, México, 2020. Disponible en línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140591932020000100409#fn24.

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§32(1) El Tribunal Constitucional Federal, en caso de controversia, puede regular una situación mediante una orden de urgencia de carácter provisional... (6) La orden provisional perderá su vigencia dentro de los seis meses siguientes. Ésta podrá repetirse con una mayoría de dos tercios de los votos.

8. De igual manera, en la República de Guatemala igualmente se permite la suspensión de las normas generales si la inconstitucionalidad es notoria y susceptible de causar perjuicios irreparables. Esto así en virtud de lo que establece la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la cual, en su artículo 138, dispone lo siguiente:

Artículo 138. Suspensión provisional. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136, la Corte de Constitucionalidad deberá decretar, de oficio y sin formar artículo, dentro de los ocho días siguientes a la interposición, la suspensión provisional de la ley, reglamento o disposición de carácter general si, a su juicio, la inconstitucionalidad fuere notoria y susceptible de causar gravámenes irreparables.

9. En ese orden de ideas, es preciso señalar que constituye un error afirmar categóricamente que la medida cautelar consistente en una solicitud de suspensión provisional de normas jurídicas de alcance general es ajena a la acción directa de inconstitucionalidad, por cuanto, como hemos visto, tanto en Alemania como en Guatemala, dicha medida cautelar si se encuentra prevista en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

10. Por su parte, aunque debe reconocerse que la adopción o no de dicha medida cautelar constituye una cuestión doctrinalmente controvertida en que la corriente predominante es que no debe permitirse la suspensión de disposiciones legales por parte de los tribunales constitucionales en virtud del principio de presunción de legitimidad constitucional de las leyes y el principio democrático,

Expediente núm. TC-13-2021-0003, relativo a la solicitud de medidas cautelares en materia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Yan Carlos Martínez Segura, César Vladimir Polanco Reynoso y Carmen Orozco Martínez contra los Artículos 64 y 69 de la Ley núm. 42-01, General de Salud, del ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001), G.O.10075, y la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tal como ocurre en Austria, Italia, España y la República Dominicana, entre otros países; no es menos cierto que también existe una corriente de pensamiento que favorece la adopción de la posibilidad de la referida medida, como es el caso de autores como Fix Fierro²³, Brage²⁴ y Jorge Prats²⁵, entre otros.

11. En el caso de Fix Fierro y Brage, en las citadas obras, estos abogan por una reforma de la ley procesal de México, a los fines de que ese país asuma el modelo de tutela cautelar alemán y guatemalteco en el procedimiento de acción directa de inconstitucionalidad, y, por consiguiente, que la Corte Suprema de ese país pueda ordenar cautelarmente la suspensión de una ley o norma jurídica de alcance general cuando existen circunstancias que así lo ameriten.

12. Por su parte, Jorge Prats, en el citado artículo, establece que el Tribunal Constitucional dominicano si pudiese dictar la suspensión de una ley o norma de alcance general a pesar de que dicha medida cautelar no se encuentra prevista en la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

13. Para sustentar su postura, dicho jurista argumenta que lo puede hacer en base a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano que cita el propio órgano constitucional dominicano en su Sentencia TC/0039/12, que establece: *el principio de autonomía procesal faculta al Tribunal Constitucional a establecer mediante su jurisprudencia normas que regulen el proceso constitucional ‘... en aquellos aspectos donde la regulación procesal constitucional presenta vacíos normativos o donde ella debe ser perfeccionada o adecuada a los fines del proceso constitucional.*

²³FIX FIERRO, Héctor. “Defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, Cuadernos Constitucionales México-Centro América, La reforma constitucional en México y Argentina, México, núm. 19, 1996, p. 55.

²⁴BRAGE, Joaquín. “La acción abstracta de inconstitucionalidad”. México, UNAM, 2005, p. 334.

²⁵JORGE PRATS, Eduardo. “La potestad de tutela cautelar del Tribunal Constitucional”. Santo Domingo, Acento, 2019. Disponible en línea: <https://acento.com.do/opinion/la-potestad-de-tutela-cautelar-del-tribunal-constitucional-8701552.html>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. De igual manera, para rebatir los argumentos esgrimidos por este tribunal respecto a que la citada medida cautelar no está prevista en la legislación procesal constitucional dominicana y que por ello no puede ordenar la suspensión de leyes o normas de alcance general, Jorge Prats señala que el propio tribunal, en la Sentencia TC/0013/13, estableció que, “*como regla general, dicha demanda es procedente*”, refiriéndose a las demandas en suspensión de sentencias dictadas en amparo, a pesar de que estas tampoco se encuentran reguladas en la Ley 137-11.

15. En síntesis, Jorge Prats concluye decantándose en favor de la tutela cautelar en el procedimiento de acción directa de inconstitucionalidad en los términos siguientes: *considero que la potestad de tutela cautelar del TC en las acciones directas en inconstitucionalidad es totalmente procedente y debería ser reconocida por esa Alta Corte, vía su autonomía procesal, para proteger así los derechos e intereses legítimos de los accionantes y de los destinatarios de las normas y actos impugnados, para quienes la suspensión de los efectos de esos instrumentos, aun sea con carácter excepcionalísimo, aparece como garantía fundamental que asegura una justicia constitucional efectiva.*

16. Como puede apreciarse, reconocidos constitucionalistas de la República Dominicana también han asumido una postura favorable a la tutela cautelar del Tribunal Constitucional en el procedimiento de acción directa de inconstitucionalidad, aun cuando no esté prevista en la ley, en virtud de su autonomía normativa procesal, por lo que, en modo alguno, puede sostenerse que se trata de una cuestión ajena al control abstracto o concentrado de constitucionalidad, tal como se señala en las motivaciones de esta sentencia.

17. Por el contrario, a la luz de las posturas de los autores que hemos citado y de los países que la han consagrado en sus ordenamientos jurídicos, la medida cautelar de solicitud de suspensión de los efectos jurídicos de una ley o norma de alcance general por parte de los tribunales constitucionales en el marco de un



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedimiento de acción directa de inconstitucionalidad, constituye un aspecto que, aunque controvertido, no resulta ajeno o extraño al control abstracto o concentrado de constitucionalidad.

18. Más aún, a juicio de esta juzgadora, los argumentos desarrollados por los citados autores, en favor de que el Tribunal Constitucional asuma, en virtud del principio de autonomía procesal, la indicada tutela cautelar en el procedimiento de acción directa de inconstitucionalidad, están fundamentados en razonamientos jurídicos sólidos, racionales y atendibles que bien deberían ser considerados por este órgano, así sea en casos excepcionales en que la vigencia de una norma legal pueda *prima facie*, ocasionar graves daños a los derechos fundamentales ciudadanos, circunstancia que legitimaría la suspensión de dichas normas, hasta tanto se produzca el fallo de fondo que determine la constitucionalidad o no de la misma.

Conclusión

Si bien esta juzgadora reconoce que en el ordenamiento jurídico dominicano no se prevé la suspensión provisional de leyes o disposiciones jurídicas de alcance general por parte del Tribunal Constitucional como medida cautelar cuando se encuentre apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad, tal como ocurre en una parte de los países donde existe control concentrado o abstracto de constitucionalidad, no obstante, advierte que en países como Alemania y Guatemala sí se contempla dicha medida cuando sus respectivos órganos constitucionales consideren que la no suspensión de dichas leyes o normas pueden causar graves perjuicios.

Asimismo, por tratarse de un tema doctrinalmente controvertido en que una corriente de pensamiento aboga por la adopción de dicha medida cautelar, como sucede en Alemania y Guatemala, constituye un error afirmar categóricamente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que la figura de la suspensión es ajena al procedimiento de la acción directa de inconstitucionalidad.

Y es que, como hemos evidenciado en el cuerpo de este voto, reconocidos doctrinarios de la República Dominicana como Eduardo Jorge Prats, también han asumido una postura favorable a la potestad de tutela cautelar del Tribunal Constitucional en el procedimiento de acción directa de inconstitucionalidad, aún cuando no esté prevista en la ley, en virtud de su autonomía normativa procesal, por lo que, en modo alguno, puede sostenerse que se trata de una cuestión ajena al control abstracto o concentrado de constitucionalidad.

A juicio de esta juzgadora, los argumentos desarrollados por los citados autores, están fundamentados en razonamientos jurídicos sólidos, racionales y atendibles que bien deberían ser considerados por este órgano, así sea en casos excepcionales en que la vigencia de una norma legal o de alcance general pueda, *prima facie*, ocasionar graves daños a los derechos fundamentales ciudadanos, circunstancia que legitimaría la suspensión de dichas normas, hasta tanto se produzca el fallo de fondo que determine la constitucionalidad o no de la misma.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria