



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0334/22

Referencia: Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiséis (26) días del mes de octubre del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, presidente en funciones; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada en acción directa de inconstitucionalidad

La norma impugnada en acción directa de inconstitucionalidad es la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021), la cual establece lo siguiente:

QUE, EN VIRTUD DE LA LEY NÚM. 42-01 GENERAL DE SALUD, CONFIRMA EPIDÉMICO EL TERRITORIO NACIONAL Y DISPONE UNA SERIE DE MEDIDAS PARA CONTINUAR COMBATIENDO LA COVID-19

CONSIDERANDO: Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como pandemia el coronavirus de la COVID-19 por sus alarmantes niveles de propagación y devastadores efectos alrededor del mundo, los cuales se han extendido hasta la fecha.

CONSIDERANDO: Que la Resolución núm. 00018, del 30 de junio de 2020, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) declaró epidémico el territorio nacional debido a la COVID-19 y adoptó una serie de medidas para intentar controlar y mitigar su propagación en el país.

CONSIDERANDO: Que, en virtud de la evolución epidemiológica de la COVID-19 en el país, es necesario revisar constantemente las medidas adoptados para combatir la pandemia, siempre con miras a procurar una reapertura gradual y segura, siendo este momento oportuno para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurrir a medidas alternativas, en razón del avance progresivo en la vacunación de la población nacional y el contacto natural que parte de la población restante ha tenido con el virus.

CONSIDERANDO: Que la inoculación de la población contra la COVID-19 es señalada por las autoridades internacionales y la comunidad científica como una de las principales herramientas para ejercer control sobre la pandemia, por lo que continuar incentivando a las personas a vacunarse es de alto interés para el Gobierno, además, en cumplimiento de su obligación constitucional de garantizarles efectivamente sus derechos fundamentales, especialmente a la vida y la salud.

CONSIDERANDO: Que, a través del Plan Nacional de Vacunación, se ha logrado inocular en el territorio nacional a casi el 60% de la población meta con por lo menos dos dosis de la vacuna contra la COVID-19.

CONSIDERANDO: Que la Organización Mundial de la Salud (OMS), tras actualizar en junio de 2021 su guía para aplicar y ajustar medidas en el contexto de la COVID-19, considera la posibilidad de relajar ciertas restricciones para las personas que están completamente vacunadas, sobre todo tomando en cuenta la disponibilidad de vacunas contra la COVID-19 en algunos países, como es el caso de la República Dominicana.

CONSIDERANDO: Que el artículo 61 de la Constitución de la República consagra el derecho a la salud integral y establece el deber del Estado de procurar los medios para la prevención y el tratamiento de todas las enfermedades.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO: Que el numeral 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales consagra el derecho al más alto nivel posible de salud y establece el deber del Estado de prevenir y tratar las enfermedades epidémicas.

CONSIDERANDO: Que el artículo 69 de la Ley núm. 42-01 General de Salud dispone que, en caso de epidemia, situación bajo la cual actualmente se encuentra el país a causa de la circulación comunitaria de la COVID-19, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) deberá determinar y adoptar todas las medidas necesarias para proteger a la población.

CONSIDERANDO: Que, para esto, de acuerdo con el artículo 149 de la Ley núm. 42-01, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) podrá declarar epidémico el territorio nacional con el fin de combatir la epidemia, controlar su propagación y alcanzar su erradicación, así como autorizar a sus funcionarios locales e instituciones del Sistema Nacional de Salud a adoptar las medidas necesarias para cumplir ese objetivo.

CONSIDERANDO: Que el artículo 61, literal a, de la Ley núm. 42-01 establece que corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) dictar las normas para la prevención y el control de enfermedades en el ámbito laboral y, por su parte, los numerales 1 y 2 del artículo 46 de la Ley núm. 16-92, que aprueba el Código de Trabajo, establecen que es obligación del empleador mantener los lugares de trabajo en las condiciones exigidas por las autoridades sanitarias en caso de epidemias.

CONSIDERANDO: Que el artículo 63 de la Ley núm. 42-01 dispone



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que toda persona física o moral, pública, descentralizada o autónoma, debe cumplir diligentemente las disposiciones legales y reglamentarias dictadas para el control de las enfermedades transmisibles en la población.

CONSIDERANDO: Que la Ley núm. 42-01 faculta al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) a clausurar temporalmente establecimientos por razones sanitarias, lo cual en esta ocasión pudiese operar en virtud de las medidas de emergencia contempladas en el artículo 149 de dicha ley.

CONSIDERANDO: Que el artículo 153, numeral 1, de la Ley núm. 42-01 establece que el incumplimiento de las medidas dispuestas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) para prevenir y controlar las enfermedades transmisibles se considera como una violación a dicha ley, la cual será sancionada con multas que oscilen entre uno y diez salarios mínimos.

CONSIDERANDO: Que el artículo 142 de la ley núm. 42-01 dispone que corresponde a las autoridades de salud el control del cumplimiento de las disposiciones de esta ley, sus reglamentaciones y demás disposiciones legales que se dicten, así como la aplicación de los procedimientos y medidas que la ley establece para hacerlas efectivas.

CONSIDERANDO: Que de acuerdo con los artículos 161 y 162 de la Ley núm. 42-01, en caso de comprobar la comisión de una infracción, la autoridad sanitaria apoderará al Ministerio Público para que inicie la acción pública, cuyo conocimiento de los tribunales ordinarios, siguiendo el procedimiento establecido en el derecho común para ello.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO: Que el párrafo III del artículo 39 del Decreto núm. 213-09, que establece el Reglamento del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Emergencias y Desastres, dispone que en caso de peligro de epidemia o epidemia declarada el ministro de Salud Pública y Asistencia Social podrá dictar resoluciones en las que se ordenen medidas administrativas de emergencia.

VISTA: La Constitución de la República, proclamada el 13 de junio de 2015.

VISTO: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales, aprobado mediante la Resolución del Congreso Nacional núm. 701, del 14 de noviembre de 1977.

VISTO: El Reglamento Sanitario Internacional, adoptado por la 58^a Asamblea Mundial de la Salud el 23 de mayo de 2005.

VISTA: La Ley núm. 16-92, que aprueba el Código de Trabajo, del 29 de mayo de 1992.

VISTA: La Ley núm. 42-01, General de Salud, del 8 de marzo de 2001, y sus modificaciones.

VISTO: El Decreto núm. 213-09, que establece el Reglamento del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Emergencias y Desastres, del 10 de marzo de 2009.

VISTO: El Decreto núm. 308-06, que prohíbe el 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.), del 24 de julio de 2006.

VISTA: La Resolución núm. 00018, que declara epidémico el territorio nacional y dispone una serie de medidas para continuar controlando y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mitigando la propagación de la COVID-19, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia (MISPAS), del 30 de junio de 2020.

En virtud de las atribuciones que me confiere la Ley núm. 42-01 General de Salud, dicto la 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 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.).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.*
- 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 año 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conocimiento y requerimiento de asistencia en el cumplimiento de las medidas dispuestas en esta resolución.

2. Breve descripción del caso

En el presente caso, los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas apoderaron a este Tribunal Constitucional de una acción directa de inconstitucionalidad contra la norma anteriormente descrita, mediante escrito depositado por ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el primero (1ro) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

La referida Resolución núm. 000048 dispuso, adicional a las medidas previstas en la Resolución núm. 000018,¹ 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. Lo cual, a juicio de los accionantes, no fue dictada conforme a los principios constitucionales de legalidad o juridicidad y de seguridad jurídica, *despojando a los ciudadanos dominicanos del inalienable derecho a la integridad corporal y la toma de decisiones frente a su salud, la libre expresión del desarrollo de su personalidad, y sobre todo en contra de los principios de la separación de poderes.*

La acción anteriormente descrita fue comunicada, respectivamente, por el

¹Emitida 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.

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

magistrado presidente del Tribunal Constitucional, Milton Ray Guevara, el diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), a las siguientes partes envueltas: a la Procuradora General de la República, señora Miriam Germán Brito, mediante el Oficio núm. PTC-AI-073-2021; y al ministro de Salud Pública y Asistencia Social, señor Daniel Enrique De Jesús Rivera Reyes, mediante el Oficio núm. PTC-AI-074-2021.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes alegan que por causa de la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021), se han vulnerado los derechos y garantías de rango constitucional que le pertenecen al pueblo dominicano, transgrediendo los artículos 4, 5, 6, 7, 39.1, 39.3, 40.15, 42.3, 46, 48, 62.2, 62.5, 63, 69, 73, 74.2, 93.1.q, 96, 110, 128.1.b, 138, 262, 266 de la Constitución de la República, que consignan lo siguiente:

Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

Artículo 5.- Fundamento de la Constitución. La Constitución se fundamenta en el respeto a la dignidad humana y en la indisoluble unidad de la Nación, patria común de todos los dominicanos y dominicanas.

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia: 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes; [...] 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión; [...].

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: [...] 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica; [...].

Artículo 42.- Derecho a la integridad personal. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica, moral y a vivir sin violencia. Tendrá la protección del Estado en casos de amenaza, riesgo o violación de las mismas. En consecuencia: [...] 3) Nadie puede ser sometido, sin consentimiento previo, a experimentos y procedimientos que no se ajusten a las normas científicas y bioéticas internacionalmente reconocidas. Tampoco a exámenes o procedimientos médicos, excepto cuando se encuentre en peligro su vida.

Artículo 46.- Libertad de tránsito. Toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales. 1) Ningún dominicano o dominicana puede ser privado del derecho a ingresar al territorio nacional. Tampoco puede ser expulsado o extrañado del mismo, salvo caso de extradición pronunciado por autoridad judicial competente, conforme la ley y los acuerdos internacionales vigentes sobre la materia; 2) Toda persona tiene derecho a solicitar asilo en el territorio nacional, en caso de persecución por razones políticas. Quienes se encuentren en condiciones de asilo gozarán de la protección que garantice el pleno ejercicio de sus derechos, de conformidad con los acuerdos, normas e instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República Dominicana. No se consideran delitos políticos, el terrorismo, los crímenes contra la humanidad, la corrupción administrativa y los delitos transnacionales.

Artículo 48.- Libertad de reunión. Toda persona tiene el derecho de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos, de conformidad con la ley.

Artículo 62.- Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia: [...] 2) Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad; [...] 5) Se prohíbe toda clase de discriminación para acceder al empleo o durante la prestación del servicio, salvo las excepciones previstas por la ley con fines de proteger al trabajador o trabajadora; [...].

Artículo 63.- Derecho a la educación. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. En consecuencia: 1) La educación tiene por objeto la formación integral del ser humano a lo largo de toda su vida y debe orientarse hacia el desarrollo de su potencial creativo y de sus valores éticos. Busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura; 2) La familia es responsable de la educación de sus integrantes y tiene derecho a escoger el tipo de educación de sus hijos menores; 3) El Estado garantiza la educación pública gratuita y la declara obligatoria en el nivel inicial, básico y medio. La oferta para el nivel inicial será definida en la ley. La educación superior en el sistema público será financiada por el Estado, garantizando una distribución de los recursos proporcional a la oferta educativa de las regiones, de conformidad con



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo que establezca la ley; 4) El Estado velará por la gratuidad y la calidad de la educación general, el cumplimiento de sus fines y la formación moral, intelectual y física del educando. Tiene la obligación de ofertar el número de horas lectivas que aseguren el logro de los objetivos educacionales; 5) El Estado reconoce el ejercicio de la carrera docente como fundamental para el pleno desarrollo de la educación y de la Nación dominicana y, por consiguiente, es su obligación propender a la profesionalización, a la estabilidad y dignificación de los y las docentes; 6) Son obligaciones del Estado la erradicación del analfabetismo y la educación de personas con necesidades especiales y con capacidades excepcionales; 7) El Estado debe velar por la calidad de la educación superior y financiará los centros y universidades públicos, de conformidad con lo que establezca la ley. Garantizará la autonomía universitaria y la libertad de cátedra; 8) Las universidades escogerán sus directivas y se regirán por sus propios estatutos, de conformidad con la ley; 9) El Estado definirá políticas para promover e incentivar la investigación, la ciencia, la tecnología y la innovación que favorezcan el desarrollo sostenible, el bienestar humano, la competitividad, el fortalecimiento institucional y la preservación del medio ambiente. Se apoyará a las empresas e instituciones privadas que inviertan a esos fines; 10) La inversión del Estado en la educación, la ciencia y la tecnología deberá ser creciente y sostenida, en correspondencia con los niveles de desempeño macroeconómico del país. La ley consignará los montos mínimos y los porcentajes correspondientes a dicha inversión. En ningún caso se podrá hacer transferencias de fondos consignados a financiar el desarrollo de estas áreas; 11) Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El Estado garantiza servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la información. Los centros educativos incorporarán el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías y de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley; 12) El Estado garantiza la libertad de enseñanza, reconoce la iniciativa privada en la creación de instituciones y servicios de educación y estimula el desarrollo de la ciencia y la tecnología, de acuerdo con la ley; 13) Con la finalidad de formar ciudadanas y ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes, en todas las instituciones de educación pública y privada, serán obligatorias la instrucción en la formación social y cívica, la enseñanza de la Constitución, de los derechos y garantías fundamentales, de los valores patrios y de los principios de convivencia pacífica.

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita; 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley; 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable; 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa; 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa; 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo; 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio; 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley; 9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia; 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: [...] 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad; [...].

Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: 1) Atribuciones generales en materia legislativa: [...] q) Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución; [...].

Artículo 96.- Iniciativa de ley. Tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes: 1) Los senadores o senadoras y los diputados o diputadas; 2) El Presidente de la República; 3) La Suprema Corte de Justicia en asuntos judiciales; 4) La Junta Central Electoral en asuntos electorales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 110.- Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

Artículo 128.- Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado. 1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde: [...] b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario; [...].

Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará: 1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas; 2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

Artículo 262.- Definición. Se consideran estados de excepción aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias. El Presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional, podrá declarar los estados de excepción en sus tres modalidades: Estado de Defensa, Estado de Conmoción Interior y Estado de Emergencia.

Artículo 266.- Disposiciones regulatorias. Los estados de excepción se someterán a las siguientes disposiciones: 1) El Presidente deberá obtener la autorización del Congreso para declarar el estado de excepción correspondiente. Si no estuviese reunido el Congreso, el Presidente podrá declararlo, lo que conllevará convocatoria inmediata del mismo para que éste decida al respecto; 2) Mientras permanezca el estado de excepción, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones y el Presidente de la República le informará de forma continua sobre las disposiciones que haya tomado y la evolución de los acontecimientos; 3) Todas las autoridades de carácter electivo mantienen sus atribuciones durante la vigencia de los estados de excepción; 4) Los estados de excepción no eximen del cumplimiento de la ley y de sus responsabilidades a las autoridades y demás servidores del Estado; 5) La declaratoria de los estados de excepción y los actos adoptados durante los mismos estarán sometidos al control constitucional; 6) En los Estados de Conmoción Interior y de Emergencia, sólo podrán suspenderse los siguientes derechos reconocidos por esta Constitución: a) Reducción a prisión, según las disposiciones del artículo 40, numeral 1); b) Privación de libertad sin causa o sin las formalidades legales, según lo dispone el artículo 40, numeral 6); c) Plazos de sometimiento a la autoridad judicial o para la puesta en libertad, establecidos en el artículo 40, numeral 5); d) El traslado desde establecimientos carcelarios u otros lugares, dispuesto en el artículo 40, numeral 12); e) La presentación de detenidos,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecida en el artículo 40, numeral 11); f) Lo relativo al hábeas corpus, regulado en el artículo 71; g) La inviolabilidad del domicilio y de recintos privados, dispuesta en el artículo 44, numeral 1); h) La libertad de tránsito, dispuesta en el artículo 46; i) La libertad de expresión, en los términos dispuestos por el artículo 49; j) Las libertades de asociación y de reunión, establecidas en los artículos 47 y 48; k) La inviolabilidad de la correspondencia, establecida en el artículo 44, numeral 3). 7) Tan pronto como hayan cesado las causas que dieron lugar al estado de excepción, el Poder Ejecutivo declarará su levantamiento. El Congreso Nacional, habiendo cesado las causas que dieron lugar al estado de excepción, dispondrá su levantamiento si el Poder Ejecutivo se negare a ello.

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes en inconstitucionalidad

Los accionantes, los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas, pretenden que se declare contraria a la Constitución la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021), argumentando lo siguiente:

a. Que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la República Dominicana, emitió la Resolución Núm.000048, mediante la cual se intenta despojar a los ciudadanos dominicanos del inalienable derecho que posee sobre su integridad corporal y la toma de decisiones frente a su salud; así como atenta directamente contra el comercio, la economía individual y colectiva, la religión y credo, el derecho al libre tránsito y reunión que nuestra sociedad bien ha luchado por mantener, cuando se intenta imponer la presentación de una tarjeta de vacunación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contra el Covid-19 o una prueba PCR/antígenos para poder vivir en sociedad.

b. Que permitir esta descabellada acción, nos haría cómplices de sentar en el país un precedente funesto y peligroso, despojando a los ciudadanos dominicanos del inalienable derecho a la integridad corporal y la toma de decisiones frente a su salud, la libre expresión del desarrollo de su personalidad, y sobre todo en contra de los principios de la separación de poderes que trae como consecuencia la usurpación de poderes y transgresión brutal de la norma sustantiva.

c. Que la indicada resolución no contempla las disposiciones de la Ley No. 136-03 [...] razón por la cual soslaya los derechos que les concierne a los padres o tutores, pues el menor no tiene capacidad jurídica para trasladarse a un centro de vacunación, todo esto en contra de la sociedad dominicana de pediatría la cual públicamente se ha opuesto a la medida.

d. Que ninguna vacuna del Covid-19 es reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), son meramente ensayos aceptados y es de conocimiento público que estas no evitan el contagio [...] por lo que no constituye una falacia afirmar que estas pueden inocular personas, pero más aún, que las personas no vacunadas constituyen un peligro a la salud general.

e. Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dictaron sus opiniones y fallos, en los que establecen que se requiere el consentimiento previo de las personas, para la vacunación, por lo que no se puede obligar a las personas a ponerse una vacuna, mucho menos cuando está ni siquiera es



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

f. Que la resolución impugnada transgrede, de manera frontal el principio de legalidad o juridicidad de la Administración, consagrado en el artículo 138 de la Constitución. Esto así, porque a consideración de los accionantes, dicha resolución ha desbordado por completo las atribuciones que le otorgan la Constitución dominicana y la Ley núm. 42-01. En consecuencia [...] el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se extralimitó en sus atribuciones.

g. Que la resolución impugnada carece de objetividad, transparencia, irrazonabilidad, legalidad, eficacia, proporcionalidad, usurpación de poderes, vulneración a los derechos fundamentales enunciados en la presente instancia y limita derechos de los menores al igual que los ciudadanos, toda vez que afecta a los vacunados como a los no vacunados, es una medida irracional ya que un carnet no son indicativos de inmunidad.

h. Que la decisión adoptada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, constituye una sustracción y usurpación grosera de la competencia reservada al Congreso Nacional, único poder del Estado autorizado por la Constitución a establecer cualesquiera limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales, sin afectar su esencia.

5. Intervenciones oficiales

En el presente caso, intervinieron y emitieron su opinión la Procuraduría General de la República y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, mediante sus respectivos escritos, argumentando lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. La Procuraduría General de la República, mediante su dictamen depositado el dieciocho (18) de enero de dos mil veintidós (2022), solicita que se declare inadmisibles la acción, exponiendo lo siguiente:

a. Que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) mantuvo íntegra la Resolución atacada en el presente proceso hasta el 27 de diciembre del 2021, fecha en la cual fue dictada la Resolución NO. 000069 que modifica la Resolución No. 000048 del 8 de octubre del 2021 y en su dispositivo séptimo, deja sin efecto las disposiciones contenidas en la Resolución 000048 del 8 de octubre de 2021.

b. Que el Tribunal Constitucional ha sido constante en su doctrina cuando advierte que el control concentrado de constitucionalidad, al tener por objeto la depuración objetiva del ordenamiento jurídico de una norma infraconstitucional, no tendría sentido pronunciarse sobre preceptos que ya no surten ningún efecto jurídico, por cuanto estos han dejado de existir en el ordenamiento jurídico. De ahí que deba entenderse que de forma sobrevenida ha desaparecido el objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad.

B. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, mediante su escrito depositado el catorce (14) de enero de dos mil veintidós (2022), solicita que se rechace la acción, arguyendo lo siguiente:

a. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

COVID-19.

b. Que el MISPAS, es el órgano del gobierno central por medio del cual el Estado hace realidad y cumple con dicho mandato constitucional», siendo esta «una obligación constitucional de tomar acción cuando la salud colectiva y el sistema sanitario se encuentren atacados, como ocurre actualmente.

c. Que 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 las dominicanas, 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 ilegal.

d. 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, en tanto las mismas han probado ser útiles en la experiencia acumulada de otros países, y han sido autorizadas por todos los organismos internacionales en materia de salud», por tanto «cumple cabalmente con el requisito del artículo 40.15 de la Constitución de ordenar medidas que sean justas y útiles para la comunidad.

e. Que el ejercicio de los derechos en sociedad hace que de manera intrínseca estos no sean absolutos.

f. Que como ejemplo esencial de lo anterior, se encuentra el derecho a salud, el cual tiene una característica dual muy especial, en tanto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituye una libertad, pero al mismo tiempo es un derecho social que exige por parte del Estado una posición activa, la cual en nuestro ordenamiento es una misión constitucional expresa.

g. Que exigir la vacunación (aprobada por organismos internacionales y estamentos estatales de otros países) obligatoria para la protección del COVID-19 (enfermedad contagiosa que mata), sería perfectamente constitucional con soporte en el artículo 64 de la Ley 42-01, aunque es importante hacer la salvedad, de que no es de ningún modo el caso, ya que ni de manera formal ni material, la Resolución No. 000048 se monta en dicho artículo para obligar, coaccionar o constreñir a que las personas sean vacunadas en contra de su voluntad ya que contempla y garantiza mecanismos para quien tenga excusas médicas justificadas sea eximido, y para quien simplemente no desee también pueda escapar a las restricciones que ella establece.

6. Prueba documental

1. Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

7. Celebración de audiencia pública

El Tribunal Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el veintinueve (29) de abril de dos mil veintidós (2022), quedando el expediente en estado de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, 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.

En el 185.1 de la Constitución se establece que el Tribunal Constitucional es competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

9. Legitimación activa o calidad del accionante en inconstitucionalidad

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

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

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

9.3. Al respecto, este tribunal mediante la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), extendió o dilató la condición de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que las personas accionen en inconstitucionalidad por la vía directa cuando adviertan que se encuentran bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.

9.4. En ese sentido, en dicha sentencia, este colegiado indicó:

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

9.5. En el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional considera que los accionantes, los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas, tienen calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, en la medida de que son ciudadanos dominicanos y se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario.

10. Cuestión previa

10.1. Previo a referirnos al fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, se impone identificar en cuál de los presupuestos que dan lugar a este tipo de procedimiento constitucional se enmarca la cuestión que nos ocupa. Al respecto, conviene destacar que los referidos vicios pueden ser:

a. *Vicios de forma o procedimiento:* son los que se producen al momento de la formación de la norma, y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva, lo cual



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la ley (TC/0274/13) o norma cuestionada.

b. *Vicios de fondo*: Se trata de los que afectan el contenido normativo de la norma impugnada, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva.

c. *Vicios de competencia*: Se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera (TC/0418/15).

10.2. La ponderación de la instancia relativa a la acción directa de inconstitucionalidad sometida por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas que, en la especie, se trata de un vicio *de fondo*, en razón de cuestionar el contenido de un artículo de una ley aprobada por el legislador.

11. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

11.1. El Tribunal Constitucional ha sido apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas, contra la Resolución núm. 000048, emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021). Los accionantes persiguen que la indicada resolución sea declarada no conforme con la Constitución, argumentando, de una parte, que por causa 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), se han vulnerado los derechos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y garantías de rango constitucional que le pertenecen al pueblo dominicano, transgrediendo los artículos 4, 5, 6, 7, 39.1, 39.3, 40.15, 42.3, 46, 48, 62.2, 62.5, 63, 69, 73, 74.2, 93.1.q, 96, 110, 128.1.b, 138, 262, 266 de la Constitución de la República, en razón de que:

...el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la República Dominicana, emitió la Resolución Núm.000048, mediante la cual se intenta despojar a los ciudadanos dominicanos del inalienable derecho que posee sobre su integridad corporal y la toma de decisiones frente a su salud; así como atenta directamente contra el comercio, la economía individual y colectiva, la religión y credo, el derecho al libre tránsito y reunión que nuestra sociedad bien ha luchado por mantener, cuando se intenta imponer la presentación de una tarjeta de vacunación contra el Covid-19 o una prueba PCR/antígenos para poder vivir en sociedad”.

Y, de otra parte, dichos accionantes también aducen que con la aludida norma atacada se estaría

...despojando a los ciudadanos dominicanos del inalienable derecho a la integridad corporal y la toma de decisiones frente a su salud, la libre expresión del desarrollo de su personalidad, y sobre todo en contra de los principios de la separación de poderes que trae como consecuencia la usurpación de poderes y transgresión brutal de la norma sustantiva”.

11.2. Por su parte, la Procuraduría General de la República considera que la presente acción directa de inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisibles por carecer de objeto, ya que:

...el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MISPAS) mantuvo íntegra la Resolución atacada en el presente proceso hasta el 27 de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diciembre del 2021, fecha en la cual fue dictada la Resolución No. 000069 que modifica la Resolución No. 000048 del 8 de octubre del 2021 y en su dispositivo séptimo, deja sin efecto las disposiciones contenidas en la Resolución 000048 del 8 de octubre de 2021.

11.3. Este plenario constitucional es de criterio, luego de haber podido comprobar que, tal y como plantea la Procuraduría General de la República, la resolución impugnada por los accionantes mediante su acción directa de inconstitucionalidad, fue modificada mediante la Resolución núm. 000069, del veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintiuno (2021) y, en su dispositivo séptimo, dejaba sin efecto las disposiciones contenidas en la Resolución núm. 000048, lo cual implica una derogación de la norma de cuya inconstitucionalidad se pretende. En efecto, dicha resolución establece lo siguiente: *Séptimo: La presente resolución deja sin efecto cualquier otra disposición del Ministerio de Salud y Asistencia Social (MISPAS) que le sea contraria.*

11.4. Si bien, las aseveraciones hechas por la Procuraduría General de la República con respecto a la modificación de la resolución hoy impugnada núm. 000048 y los efectos de la posterior Resolución núm. 000069, sobre la misma, estas no constituyen la razón de la falta de objeto de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa contra la norma cuestionada, sino la emisión y vigencia de la Resolución núm. 0008-2022, dictada el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintidós (2022), la cual dispone en su ordinal Primero lo que transcribimos a continuación:

Primero: Quedan sin efecto las disposiciones contenidas en las siguientes resoluciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: a) Resolución núm. 000048, de fecha 08 de octubre de 2021, b)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resolución núm. 000069, de fecha 27 de diciembre de 2021, c)
Resolución núm. 0002-2022, de fecha 07 de enero de 2022.

11.5. En cuanto a la falta de objeto, el Tribunal Constitucional se ha referido en la Sentencia TC/0072/13, estableciendo que: *La falta de objeto tiene como característica esencial que el recurso no surtiría ningún efecto, por haber desaparecido la causa que da origen al mismo, es decir, carecería de sentido que el Tribunal lo conozca (...).* **(Criterio reiterado en la Sentencia TC/0202/19)**

11.6. El artículo 44 de la Ley núm. 834, del quince (15) de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978), señala que (...) *constituye una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisibile en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada.*

11.7. Lo consagrado en el artículo citado en el párrafo anterior, aunque viene de la materia civil, en modo alguno contradicen los fines de los procedimientos constitucionales, sino que, más bien, colabora a su mejor desarrollo, como consecuencia del principio de supletoriedad previsto en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11. En este sentido, la ya citada Sentencia TC/0202/19, reitera lo relativo a la adopción de la falta de objeto para los procedimientos constitucionales remontándose a lo dispuesto en la Sentencia TC/0006/12, al recordar lo siguiente:

9.13. Para este tribunal la falta de objeto ha sido adoptada de conformidad con el principio de supletoriedad establecido en la Ley núm. 137-11 y en aplicación de la legislación civil, conforme a lo dispuesto en la Sentencia TC/0006/12, dictada el veintiuno (21) de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

marzo de dos mil doce (2012), criterio reiterado en la Sentencia TC/0036/14, que no ha sido cambiado hasta nuestros días, la cual estableció que:

De acuerdo con el artículo 44 de la Ley núm. 834 del 15 de julio de 1978, la falta de objeto constituye un medio de inadmisión; y, aunque estamos en presencia de un proceso constitucional, resulta procedente aplicar la indicada norma de derecho común (...). (Sentencia TC/0202/19)

11.8. En conclusión, es jurisprudencia constante de este Tribunal Constitucional reiterar la falta de objeto e interés jurídico producto de la derogación, estableciendo que es una regla general que al haber desaparecido del ordenamiento jurídico la norma derogada al interponerse una acción directa de inconstitucionalidad sobre la misma, se extingue su objeto. En efecto, un caso similar, pero referente a un decreto, es el resuelto mediante la Sentencia TC/0043/15 al expresar que:

9.2. Sin embargo, el veintiuno (21) de febrero de dos mil uno (2001), el Poder Ejecutivo dictó el Decreto núm. 257-01, que en su artículo 5 deroga de manera expresa el Decreto núm. 75-99, del veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999). De igual modo, el dieciséis (16) de enero de dos mil ocho (2008) fue promulgada la Ley núm. 41-08, de Función Pública, la cual en su artículo 104 deroga y sustituye, de manera expresa, la Ley núm. 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

9.3. Por consiguiente, al resultar el Decreto núm. 75-99 y la Ley núm. 14-91 derogadas expresamente, y siendo dichas normas la base de sustentación para la ejecución del decreto impugnado (Decreto núm.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

684-2000), su derogación deja sin objeto la presente acción directa de inconstitucionalidad, al tratarse de una disposición complementaria y accesoria a las normas ya derogadas, por lo que la presente acción deviene inadmisibile, por falta de objeto. (Criterio ya abordado sentencias TC/0023/12, TC/0113/13, TC/0143/13, TC/0265/13 y TC/0210/14).

11.9. En este orden de ideas, en la especie, el hecho de haberse producido la derogación de la resolución atacada, trae como consecuencia que sea acogido el medio de inadmisión propuesto por la Procuraduría General de la República y, por ende, que la presente acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, sea declarada inadmisibile, por carecer de objeto e interés jurídico, como se ha explicado en los párrafos precedentes.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury. Consta en acta el voto salvado del magistrado Miguel Valera Montero, el cual se incorporará a la presente sentencia de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas, contra 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 procedimiento libre de costas, según dispone 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 esta sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a los accionantes, los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas, así como al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y a la Procuraduría General de la República.

CUARTO: DISPONER que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto, en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, número 137-11². En tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que exponemos a continuación:

1. Los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas presentaron una acción directa de inconstitucionalidad en contra de la Resolución que confirma epidémico el territorio nacional y que dispone una serie de medidas para continuar combatiendo la covid-19, número 000048, emitida el 8 de octubre 2021 por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

2. Esta disposición establecía, entre otras medidas, la obligatoriedad de presentar una tarjeta de vacunación contra la covid-19 para ingresar a: (1) los lugares de trabajo con espacio cerrado y de uso colectivo; (2) los centros de estudios públicos o privados en todos los niveles; (3) los restaurantes, bares, colmadones, discotecas, clubes, centros comerciales, tiendas, casinos, gimnasios, centros deportivos y cualquier otro centro de diversión; y (4) cualquier medio de transporte de uso público.

3. Los accionantes alegaban que esta resolución transgredía, entre otros, sus derechos fundamentales a la libertad y seguridad personal, a la integridad personal, a la libertad de tránsito, a la libertad de reunión y al trabajo, así como

² En adelante, LOTCPC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los principios de separación e indelegabilidad de poderes y de jerarquía normativa.

4. Decidimos inadmitir la acción por juzgar que carecía de objeto. Resaltamos que la resolución impugnada había sido derogada por la posterior Resolución número 0008-2022, del 16 de febrero de 2022. Consecuentemente, al desaparecer la norma atacada del ordenamiento jurídico, decidimos que quedaba extinto el objeto e interés jurídico de la acción.

5. Salvamos nuestro voto porque entendemos que en el Pleno debe aprobar un cambio de precedente respecto de la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por haber sido derogada la norma impugnada. De manera puntual, entendemos que hay excepciones que justificarían que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo, aun la norma no se encuentre vigente.

6. Para sustentar nuestro voto y abordar el asunto en una dimensión completa, veremos algunos puntos esenciales sobre la justicia constitucional, la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad (§ 1). Luego, abordaremos brevemente algunas concepciones sobre la acción directa de inconstitucionalidad (§ 2) y, finalmente, culminaremos refiriéndonos a la necesidad de un cambio de precedente (§ 3).

1. Justicia constitucional, supremacía constitucional y control de constitucionalidad

7. La Constitución indica que “[t]odas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*fundamento del ordenamiento jurídico del Estado*³, para concluir afirmando que: “*Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto*”⁴ que le sean contraria. Así, la Constitución, entre otras funciones no menos importantes, opera como un límite de los poderes públicos. Como diría Ray Guevara: “*Existe para reconocer, garantizar y proteger los derechos del ciudadano*”⁵, pero también —diríase, incluso, que principalmente— “*para frenar el poder*”⁶. A tal nivel que, si no logra limitar el poder, podría decirse que no es otra cosa que un “*verdadero pedazo de papel*”⁷ y, en tal virtud, sería imposible garantizar y proteger los derechos de todas las personas. Entonces, al limitar el poder, la Constitución libera al pueblo del “*control absoluto de los gobernantes*”⁸ y les permite participar legítimamente “*en el proceso de poder*”⁹.

8. Según Aragón Reyes: “*La racionalidad política descansa en la libertad y[,] por ello[,] la Constitución ha de ser, sobre todo, el instrumento que la garantice, lo que s[olo] es posible si a su vez se limita el poder*”¹⁰. Así las cosas, conforme Lowenstein, no es posible que exista una sociedad justa ni que se puedan proteger los derechos individuales si no hay límites para quienes detentan el poder¹¹. Por tanto, la sociedad ha identificado que la mejor manera de lograr aquello es estableciendo frenos en forma de un “*sistema de reglas fijas*”¹² que limiten el ejercicio del poder político¹³; de tal forma que, todavía

³ Constitución de la República Dominicana, artículo 6; en: CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro); TEJADA (Leonor) (coordinadores), *La Constitución dominicana y sus reformas (1844- 2015)*, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Editora Búho, Santo Domingo, segunda edición, 2019, tomo II, p. 1467.

⁴ *Ídem.*

⁵ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, Amigo del Hogar: Santo Domingo, República Dominicana, 2014, p. 91.

⁶ *Ídem.*

⁷ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho constitucional*, IUS NOVUM, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, cuarta edición, 2013, p. 69.

⁸ *Ídem.*

⁹ *Ídem.*

¹⁰ ARAGÓN REYES (Manuel), *Estudios de derecho constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, España, segunda edición, 2009, p. 163.

¹¹ *Cfr.* LOWEYNSTEIN (Karl), *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, España, 1957, p. 149.

¹² *Ídem.*

¹³ *Cfr. Ídem.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con Lowenstein: *“La Constitución se convirtió[,] así[,] en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder”*¹⁴.

9. Por eso, según Eto Cruz, *“desde los orígenes históricos del constitucionalismo ha existido la vocación de controlar los excesos del poder”*¹⁵, pues muchos actos estatales, expresado a través del poder político, pueden estar revestidos de arbitrariedad o irrazonabilidad¹⁶. *“De ahí que ha surgido la idea de que los excesos deben ser controlados”*¹⁷. La Constitución, por tanto, en los términos de Tobo Rodríguez, *“limita el ejercicio del poder político, establece la órbita de los derechos de los gobernados, prevé las atribuciones del Estado, crea los órganos mediante los cuales actúa”*¹⁸ y *“consagra los mecanismos que permiten hacer efectivos los derechos estipulados a favor de las personas”*¹⁹. De tal forma, dice Torres Muro:

*Si la ciencia nos enseña a distinguir lo que es diferente, no cabe duda de que s[o]lo puede hablarse de Constitución, científicamente, cuando el documento recoge, por un lado, la garantía de los derechos, de modo que los ciudadanos tengan un ámbito de libertad lo más amplio posible en el que el Estado no pueda inmiscuirse; y, por otro, un sistema de pesos y contrapesos, de división de poderes, de controles al fin y al cabo, que asegure que las autoridades públicas no tengan nunca el poder ilimitado propio de los déspotas.*²⁰

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ ETO CRUZ (Gerardo), *Derecho procesal constitucional: su interpretación y desarrollo jurisprudencial*, Grijley, Lima, Perú, 2019, sexta edición, volumen III, p. 1883.

¹⁶ *Cfr. Ídem.*

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), *La Corte Constitucional y el control de constitucionalidad en Colombia*, Ibáñez, Bogotá, Colombia, cuarta edición, 2012, p. 167.

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ TORRES MURO (Ignacio), *Los controles y garantías en la Constitución dominicana*, en GONZÁLEZ-TREVIJANO (Pedro), ARNALDO ALCUBILLA (Enrique), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana, La Ley*, Madrid, España, tomo I, 2012, p. 288.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Ese sistema de pesos y contrapesos, o de equilibrio y distribución de poderes, “*sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho*”²¹, que, a su vez, es una “*garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura*”²².

11. De esta forma, la Constitución “*constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de las fuerzas políticas en un momento determinado*”²³, y es la “*base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal*”²⁴. Así, “*la creación de una [C]onstitución tiene como fin organizar la estructura del Estado y los principios generales que organizan su funcionamiento, fijar límites y determinar patrones de acción entre los poderes públicos*”²⁵. Al hacerlo, se convierte en una “*norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política e informar todo el ordenamiento jurídico*”²⁶.

12. Estas cualidades suponen que la Constitución comprende un proyecto político que refleja los ideales, valores y principios de un pueblo; una respuesta social, reflejada en disposiciones constitucionales orientadas “*a los requerimientos de la realidad que norma*”²⁷; y un contrato social que contiene los acuerdos a los que han llegado las distintas y variadas fuerzas políticas

²¹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 2 de febrero de 2006, expediente 0030-2005-PI/TC, [en línea], <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.pdf>.

²² *Idem*.

²³ KELSEN (Hans), *Sobre la jurisdicción constitucional*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, segunda edición, 2018, pp. 64-65.

²⁴ *Idem*.

²⁵ POTENTINI ADAMES (Trajano Vidal), *Manual de derecho constitucional dominicano: guía doctrinal y conceptual de la Constitución reformada*, Ediciones Jurídica Trajano Potentini, Santo Domingo, República Dominicana, 2010, p. 172.

²⁶ Tribunal Constitucional de España, Sala Primera. Sentencia 9/1981, del 31 de marzo de 1981, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/9>

²⁷ BLUME FORTINI (Ernesto), *El proceso de inconstitucionalidad en el Perú*, Adrus, Lima, Perú, 2009, pp. 126-127.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

representadas en la asamblea constituyente²⁸. Por ello, “*la Constitución exige no solo que no se cree legislación contraria a sus disposiciones, sino que la aplicación de tal legislación se realice en armonía con ella misma*”²⁹.

13. En la medida que la Constitución logre todo lo anterior, cumple con su “*función distribuidora*”³⁰, en cuanto limita a los gobernantes; y con su “*función regularizadora*”³¹, en cuanto alcanza cierto balance en las relaciones entre gobernantes y gobernados³². Pero, para verdaderamente alcanzar sus objetivos y cumplir con su función, y evitar que se transforme en un pedazo de papel o en una simple carta de intenciones, es imprescindible que sus disposiciones vengán acompañadas de todo un

*paquete normativo que asegure su operatividad, pues su éxito o fracaso depende, en gran medida, de que sus normas reglamentarias mantengan su inspiración, su racionalidad, su lógica y, en general, su plena vigencia. Vale decir, que estén impregnadas de aquel elemento tipificante y habilitador de la eficacia constitucional de la norma infraconstitucional [...]*³³

14. Este ejercicio de control guarda una importante relación con el Estado constitucional de derecho y, más concretamente, con el Estado social y democrático de derecho como “*respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado*”³⁴ y que se funda en “*nuevos valores-*

²⁸ Cfr. *Ídem*.

²⁹ Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia del 27 de septiembre de 2005, expedientes 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC.

³⁰ BLUME FORTINI (Ernesto), ob. cit., pp. 126-127.

³¹ *Ídem*.

³² Cfr. *Ídem*.

³³ *Ídem*.

³⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sala Primera de Revisión. Sentencia T-406/92, del 5 de junio de 1992, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm>.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*derechos*³⁵ que se manifiestan institucionalmente a través de mecanismos de democracia participativa y de control político y jurídico del poder, así como de un “*catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política*”³⁶.

15. De esta manera, encontramos que el principio democrático es la “*columna vertebral de todo el sistema constitucional y cuya formulación más abstracta consistiría en sostener que, para la Constitución, el poder pertenece en última instancia al pueblo*”³⁷. Es decir, no podemos decir que hay un verdadero Estado constitucional si no es, realmente, democrático y de derecho; y, por tanto, si la Constitución carece de los medios para lograr limitar el poder a través del derecho, de un “*sistema de control judicial de la constitucionalidad*” o de un sistema de “*aplicación judicial de la Constitución*”.³⁸

16. El contexto es propicio para recordar algunas líneas de *Marbury v. Madison* (5 U.S. 137). En aquella emblemática decisión de la Corte Suprema estadounidense, los jueces se cuestionaban si un acto contrario a la Constitución podía convertirse en ley. Para resolver el asunto, consideraron que la Constitución se basa en unos principios que, al haber sido reconocidos tiempo atrás y que emanaron de una autoridad suprema que rara vez puede actuar, son considerados fundamentales y permanentes. Entonces, se preguntaban los jueces: si esto es así, ¿qué sentido tendría que por escrito la Constitución haya establecido poderes y límites si, en cualquier momento, estas limitaciones pueden traspasarse?

17. En efecto, los jueces estadounidenses indicaron que “*la distinción entre un gobierno con poderes limitados e ilimitados desaparece si esos límites no*

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 641.

³⁸ ARAGÓN REYES (Manuel), ob. cit., p. 245.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*limitan a las personas a quienes se imponen, y si los actos prohibidos y los permitidos son de igual obligación*³⁹. Así —concluyeron los magistrados—, entre las alternativas de que la Constitución controla cualquier acto legislativo que le sea contraria o de que el Poder Legislativo puede alterar la Constitución por una ley ordinaria, no hay término medio y, así, que:

*La Constitución es una ley superior, suprema, inmutable por medios ordinarios; o está al nivel de los actos legislativos ordinarios y, como otros actos, es modificable cuando al Legislativo le plazca modificarla. Si la primera parte de la alternativa es verdadera, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si la última parte es la verdadera, entonces las constituciones escritas son intentos absurdos, por parte del pueblo, de limitar un poder ilimitable en su propia naturaleza.*⁴⁰

18. Cuando el constituyente del 2010 creó el Tribunal Constitucional dominicano, lo hizo, precisamente, con ello en mente: *“para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales”*⁴¹, conforme los términos del artículo 184 constitucional. Se trata de una clara manifestación del constituyente de *“someter la acción pública y los órganos del Estado a la disciplina constitucional”*⁴², como diría González Rivas.

19. Los tribunales constitucionales, entonces, son *“concebidos como elementos de contrapeso y de control político para impedir a los otros órganos*

³⁹ Corte Suprema de Estados Unidos de América, Sentencia Marbury v. Madison (5 U.S. 137), del 24 de febrero de 1803.

⁴⁰ *Ídem*.

⁴¹ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., p. 1536.

⁴² GONZÁLEZ RIVAS (Juan José), *El Tribunal Constitucional*, en GONZÁLEZ-TREVIJANO (Pedro), ARNALDO ALCUBILLA (Enrique), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, La Ley, Madrid, España, tomo II, 2012, p. 1000.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*del Estado traspasar sus competencias, haciendo respetar los valores que expresa la Constitución*⁴³. Son *“esa instancia decisoria neutral de los posibles conflictos entre los distintos centros de poder, evitando cualquier predominio o auge excesivo de alguno de los tres poderes sobre otro”*⁴⁴. Su importancia es tal que hoy en día es difícil imaginarse un efectivo sistema de control del poder que carezca de una corte constitucional con amplias competencias⁴⁵, ni un sistema político que pueda funcionar adecuadamente sin una⁴⁶.

20. Como es obvio, por su naturaleza, los tribunales constitucionales resuelven controversias altamente relevantes para la sociedad que necesariamente hacen referencia a *“las limitaciones constitucionales establecidas al poder”*⁴⁷ y que, consecuentemente, tienen *“indudables connotaciones políticas en la medida en que la disputa sobre el ejercicio, la distribución y el uso del poder constituyen el núcleo de la política”*⁴⁸.

21. Con base en ello, la LOTCPC, en su artículo 1, define al Tribunal Constitucional como *“el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad”*⁴⁹. En esencia, el constituyente ha creado un órgano para hacer efectivo ese necesario límite al poder político y, con ello y a la vez, garantizar los derechos fundamentales; para lograr lo cual, ha dispuesto el constituyente, en el citado artículo 184, que las decisiones del Tribunal

⁴³ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), ob. cit., p. 150.

⁴⁴ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), *El Tribunal Constitucional: pasado, presente y futuro*, Tirant lo blanch: Valencia, España, 2012, p. 64.

⁴⁵ Cfr. SOLANO CARRERA (Luis Fernando), *La Corte Constitucional como intérprete definitivo de la Constitución*, en *Constitución y justicia constitucional: jornadas de derecho constitucional en Centroamérica*. Consell de Garanties Estatuaris de Catalunya, Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, España, volumen II, 2012, p. 27.

⁴⁶ Cfr. FAVOREU (Louis), *Los tribunales constitucionales*, en FERRER MC-GREGOR (Eduardo), *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, México, 2001, p. 107.

⁴⁷ GONZÁLEZ RIVAS (Juan José), ob. cit., p. 1000.

⁴⁸ *Ídem*.

⁴⁹ LOTCPC, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Editora Tele3, Santo Domingo, segunda edición, 2014, pp. 11- 12.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional *“son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”*⁵⁰.

22. La labor del Tribunal Constitucional es una de control de constitucionalidad, entendido, en palabras de Jorge Prats, como el *“mecanismo a través del cual se verifica la inconstitucionalidad y se garantiza así la supremacía constitucional”*⁵¹, que no es más que la *“puesta en obra del principio de separación del poder constituyente y de los poderes constituidos”*⁵². Y esta separación se da no solo al momento de proclamarse una Constitución, sino que, al estar plasmada la voluntad del constituyente desde su origen, fundamenta permanentemente el orden jurídico y estatal, constituyendo un límite a la potestad del legislador⁵³. De ahí que, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución, es al Tribunal Constitucional que le corresponde *“custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquel”*⁵⁴.

23. Al hilo de ello, en la medida en que la Constitución expresa la voluntad de un pueblo, la cual debe prevalecer sobre la voluntad de los órganos constituidos, entonces, como dice Brewer- Carías, *“el primer y principal derecho constitucional que los ciudadanos tienen en un Estado de derecho[] es el derecho a dicha supremacía, es decir, al respeto de la propia voluntad popular expresada en la Constitución”*⁵⁵. Y así:

⁵⁰ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en: CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., p. 1536.

⁵¹ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 442.

⁵² *Ídem*, p. 449.

⁵³ *Cfr.* Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 76/1983, del 5 de agosto de 1983, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204>

⁵⁴ *Ídem*.

⁵⁵ BREWER-CARÍAS (Allan), *El amparo a los derechos y libertades constitucionales: una aproximación comparativa*, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (Lorenzo), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional*, Civitas, Madrid, España, volumen III, 1993, p. 2696.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El constitucionalismo moderno, por tanto, [...] está montado no s[ol]o en el principio de la supremacía constitucional, sino en el principio de que, como secuela del anterior, también existe un derecho del ciudadano a esa supremacía, que se concreta, conforme al principio de separación del poder, en un derecho fundamental a la tutela judicial de la supremacía constitucional.⁵⁶

24. En parte, es de ahí que nace o se concreta la justicia constitucional como “una noción material equiparable a «control de constitucionalidad»⁵⁷, que “es el que se ejerce por un órgano competente, a través de un pronunciamiento definitivo respecto de la concordancia de ciertas normas jurídicas con la integridad y la primacía de la Carta Política”⁵⁸. El control de constitucionalidad implica, entonces, que los jueces fijen el significado, alcance y consecuencias de las disposiciones, valores, principios y mandatos constitucionales⁵⁹.

25. Dicho de manera más directa, la justicia constitucional es “el mecanismo a través del cual se concreta la supremacía constitucional”⁶⁰ o se persigue “asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales”⁶¹. Y esto porque “la eficacia de una Constitución depende, en buena medida, de que ella establezca los instrumentos propios de la justicia constitucional, pues[,] sin [e]stos, la Carta Política correría el riesgo de volver a ser un texto retórico”⁶². O, en

⁵⁶ *Ídem*.

⁵⁷ BREWER-CARÍAS (Allan), *El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*, en FERRER MAC-GREGOR (Eduardo), JORGE PRATS (Eduardo), *VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 293.

⁵⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-037/96, del 5 de febrero de 1996, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-037-96.htm>.

⁵⁹ *Cfr.* Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-432/98, del 19 de agosto de 1998, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-432-98.htm>.

⁶⁰ JORGE PRATS (Eduardo), *ob. cit.*, p. 445.

⁶¹ KELSEN (Hans), *ob. cit.*, p. 58.

⁶² TOBO RODRÍGUEZ (Javier), *ob. cit.*, p. 164.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

términos más sencillos aportados por Ray Guevara, “*los mecanismos de control constitucional se diseñan pensando en los malos gobernantes, y para evitar que los buenos se conviertan en malos*”⁶³. De esta forma, el objetivo de los órganos a cargo de impartir justicia constitucional es vigilar que el poder se sujete a la Constitución, que es igual a conseguir su limitación y, así, conforme Castillo Córdova:

*En esta medida no será exagerado afirmar que ahí donde el Estado se ha organizado jurídicamente con base en una Constitución, no será posible hablar de verdadera democracia si a la vez no existe una jurisdicción constitucional que realice un efectivo control de la constitucionalidad, pues no habrá democracia ahí donde no haya ni limitación real del poder, ni vigencia efectiva de los derechos fundamentales.*⁶⁴

26. En esa línea, la referida LOTCPC indica, en su artículo 5, que la justicia constitucional “*se realiza mediante procesos y procedimientos jurisdiccionales que tienen como objetivo sancionar las infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales*”⁶⁵. Y por “*infracción constitucional*”, la misma ley se encarga de definirla en su artículo 6:

cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y

⁶³ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., 2014, p. 103.

⁶⁴ CASTILLO CÓRDOVA (Luis), *El Tribunal Constitucional peruano y su dinámica jurisprudencial*, Palestra, Lima, Perú, 2008, p. 51.

⁶⁵ LOTCPC, ob. cit., p. 12.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.*⁶⁶

27. Esta definición es interesante, pues, conforme Jorge Prats,

*al juzgador no le basta, al momento de impartir justicia constitucional, con constatar la constitucionalidad de una norma, acto u omisión[,] sino que debe, además, comprobar que de dicha norma, acto u omisión no se deriven efectos inconstitucionales o una interpretación o aplicación por los poderes públicos constitucionalmente inadmisibles o que tenga “como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos” contenidos en la Constitución [...]*⁶⁷

28. De tal definición podríamos inferir que estaremos ante una infracción constitucional:

(1) cuando la contradicción de la norma, acto u omisión recaiga respecto de:

- (a) su texto;
- (b) sus efectos; o
- (c) su interpretación o aplicación; o

(2) cuando la norma, acto u omisión tenga como consecuencia restar

⁶⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁷ JORGE PRATS (Eduardo). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*, IUS NOVUM, Santo Domingo, República Dominicana, segunda edición, 2013, p. 29.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectividad a los principios y mandatos constitucionales.

29. Continuando con la justicia constitucional, podríamos decir que su objetivo es, en palabras de Potentini Adames, “*prevenir y eventualmente reprimir*”⁶⁸ las infracciones constitucionales, con el propósito de reestablecer la fuerza normativa y la supremacía de la Constitución⁶⁹. Y es que sin un buen paquete de garantías que hagan efectiva la Constitución “*frente a los conflictos constitucionales que se producen al interior de cada sociedad política*”⁷⁰, esta se transformaría —de nuevo— en una carta de intenciones⁷¹. Por eso, la jurisdicción constitucional, en tanto integrante del sistema de control de constitucional, se convierte en una verdadera garantía de la supremacía constitucional⁷².

30. En igual sentido, podemos decir que la justicia constitucional tiene una alta importancia para la democracia. La república democrática, como diría Kelsen, “*no puede defenderse mejor que organizando todas las garantías posibles de la regularidad de las funciones estatales. Mientras más se democratizan, más fortalecido debe ser el control. La [j]usticia [c]onstitucional tiene que ser, también, apreciada desde este punto de vista*”⁷³.

31. De hecho, la experiencia comparada ha demostrado que pocos —por no decir ninguno— de los países que han logrado liberarse de regímenes antidemocráticos o salir de fuertes tensiones internas han encontrado mejores herramientas para combatir e incluso impedir el retorno al pasado que la

⁶⁸ POTENTINI ADAMES (Trajano Vidal), ob. cit., p. 309.

⁶⁹ Cfr. *Ídem*

⁷⁰ *Ídem*.

⁷¹ Cfr. *Ídem*.

⁷² Cfr. *Ídem*.

⁷³ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 113.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

introducción de la justicia constitucional en su forma de gobierno⁷⁴; y, por cierto, República Dominicana no es la excepción. De ahí que los tribunales constitucionales estén tan ligados a la noción de democracia⁷⁵. Y es que el principio democrático se hace eficaz en la fundamentación del poder, en la participación en el poder y en la organización y funcionamiento de los poderes públicos⁷⁶. Por eso, la justicia constitucional es imprescindible para la consecución de la dimensión material de la democracia, pues evita que, como dice Castillo Córdova, “*el ejercicio del poder de la mayoría se realice al margen de la sujeción efectiva a la Constitución en general y a los derechos fundamentales en particular*”⁷⁷. Y es necesaria porque

*pretenderá que el ejercicio del poder no se desenvuelva de modo irracional o arbitrario, sino que transcurra por los cauces que brotan de las normas, principios y valores reconocidos en la Constitución; y[,] como se sabe, s[olo] a través de un ejercicio limitado y racional del poder es posible constituir una comunidad política en la que la persona humana pueda desarrollarse plenamente como tal [...] Y es una realidad idónea porque [...] la organización judicial de la función de control de la constitucionalidad de los actos del poder [...] es la que mejor disposición presenta para interpretar y aplicar la Constitución correctamente[.]*⁷⁸

32. Al hilo de ello es que podemos decir que “*la creación del Tribunal Constitucional constituye el antes y después de la democracia dominicana*”⁷⁹.

⁷⁴ Cfr. CAPPELLETTI (Mauro), *¿Renegar de Montesquieu? La expansión y legitimidad de la justicia constitucional*, en Revista Española de Derecho Constitucional (REDC), año 5, n.º 17, 1986, p. 16.

⁷⁵ Cfr. OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 69.

⁷⁶ Cfr. JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 641.

⁷⁷ CASTILLO CÓRDOVA (Luis), ob. cit., pp. 49-50.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 50.

⁷⁹ RAY GUEVARA (Milton). *Opinión constitucional*, ob. cit., p. 180.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. Asimismo, alrededor de la justicia constitucional orbitan importantes principios rectores que, al tenor del artículo 7 de la LOTCPC, rigen este sistema; entre los cuales se impone mencionar los de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, inconvalidabilidad, informalidad, oficiosidad y supletoriedad. En la medida que se aplican estos principios, cabe retener, sin embargo, la naturaleza especial de la justicia constitucional.

34. Una interpretación combinada de ellos permite afirmar que los procesos constitucionales no pueden someterse a *“formalismos salidos de una concepción ritual de la justicia que rinde culto a las formas procesales por ellas mismas”*⁸⁰. Es decir, las exigencias que pretendan limitar o dificultar el uso, trámite o decisión de los procesos constitucionales, *por fuera o más allá* de sus esenciales —en ocasiones exigentes y especialmente rigurosas— condiciones de admisibilidad, acorde a sus propias reglas y naturaleza, fijadas por las normas pertinentes, tiende a reñir con la naturaleza y propósitos que traza la letra y espíritu de la Constitución⁸¹.

35. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha dicho, refiriéndose a los requisitos adjetivos de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad de dicho país, que se debe evitar ser *“excesivamente riguroso”*⁸², debiendo preferirse *“una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana”*⁸³ y su acceso a un recurso judicial efectivo ante el Tribunal Constitucional⁸⁴. Es decir, *“ningún requisito formal puede convertirse en «obstáculo que impida*

⁸⁰ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 486.

⁸¹ Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-459/92, del 15 de julio de 1992, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-459-92.htm>

⁸² Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. Sentencia C-978/10, del 1 de diciembre de 2010, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-978-10.htm>

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Cfr. Ídem.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*injustificadamente un pronunciamiento sobre el fondo»*⁸⁵, pues los formalismos que no estén “*justificados y proporcionados conforme a las finalidades para que se establecen*”, conforme a la inherente naturaleza de cada proceso, corren el riesgo de ser estimados excesivos e inadmisibles en la justicia constitucional⁸⁶.

36. Los jueces constitucionales deben “*interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una resolución válida sobre el fondo*”⁸⁷, siempre acorde — sin ánimo de ser demasiado repetitivo— a la naturaleza especial, extraordinaria y subsidiaria, fijada por el legislador y el constituyente, que caracteriza a muchos de los procesos constitucionales, de manera que, cuando haya duda, debe prevalecer una decisión de fondo que de inadmisibilidad⁸⁸. Además, esta interpretación exige que los requisitos y presupuestos procesales sean conformes con “*la plena efectividad de los procesos constitucionales*”⁸⁹.

37. En ese mismo sentido, “*la jurisdicción constitucional no es simple pacificadora de intereses de contenido y alcance subjetivos, sino del orden público constitucional en conjunto*”⁹⁰, de manera que, frente a los procesos constitucionales, la jurisdicción constitucional no puede actuar “*como un órgano neutro, sino, por el contrario, como su principal promotor*”⁹¹.

38. En fin, que

⁸⁵ Tribunal Constitucional de España, Segunda Sala. Sentencia 57/1985, del 29 de abril de 1985, [en línea], <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/437>. Énfasis es nuestro.

⁸⁶ Cfr. *Ídem*.

⁸⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 13 de abril de 2005, expediente 2302-2003-AA/TC.

⁸⁸ Cfr. *Ídem*.

⁸⁹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 7 de octubre de 2009, expediente 00252-2009-PA/TC.

⁹⁰ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 18 de noviembre de 2005, expediente 0005-2005-CC/TC.

⁹¹ *Ídem*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[1]a sensibilidad del juez hacia los problemas constitucionales es una virtud imprescindible en la tarea de hacer justicia. Las decisiones jurídicas deben respetar el principio de legalidad y[,] a la vez[,] ofrecer una solución real a los conflictos sociales. En esta tarea, el sentido de la justicia y la equidad permiten hallar el derecho. La ley, por sí misma, es siempre deficiente frente de la realidad cambiante que está llamada a regular. Al intérprete le corresponde actualizar su contenido según las cambiantes circunstancias históricas y sociales y dar una aplicación correcta de las normas con la clara conciencia que su cometido es resolver problemas y no evadirlos.⁹²

2. Algunas breves notas sobre la acción directa de inconstitucionalidad

39. Uno de los procedimientos más emblemáticos para ejercer el control de constitucionalidad y procurar justicia constitucional lo constituye la acción directa de inconstitucionalidad. Se trata de la primerísima atribución que el constituyente asignó al Tribunal Constitucional en su artículo 185. Consiste en conocer en única instancia las acciones en contra de “*leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del [p]residente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido*”⁹³, y que, al tenor del artículo 36 de la LOTCPC, “*infrinjan[,] por acción u omisión, alguna norma sustantiva*”⁹⁴.

⁹² Corte Constitucional de Colombia, Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-605/92, del 14 de diciembre de 1992, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-605-92.htm#:~:text=T%2D605%2D92%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20sensibilidad%20del%20juez%20hacia.real%20a%20los%20conflictos%20sociales>.

⁹³ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1536.

⁹⁴ LOTCPC, ob. cit., p. 22.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. Se trata de una garantía represiva y objetiva para proteger la Constitución que, en los términos de Kelsen, “*reacciona[] contra el acto irregular una vez realizado, tiende[] a impedir la reincidencia en el futuro, a reparar el daño que ha causado, a hacerlo desaparecer y[,] eventualmente, a reemplazarlo por un acto regular*”⁹⁵. Se trata de una atribución de “*determinar la ilegitimidad constitucional de diversas normas de rango inferior a la Constitución*”⁹⁶. Su esencia, así, es la supremacía constitucional.

41. Y una de las características principales de esta garantía es que se ejerce de forma abstracta, en el sentido de que se produce, según Jorge Prats, “*no a consecuencia de un caso judicial concreto, sino [...] como juicio de compatibilidad o incompatibilidad de una ley o norma con la Constitución [...], independientemente de la existencia de controversia*” o “*de un litigio concreto*”⁹⁷. De esta manera, “*su objetivo principal es la «defensa de la Constitución» y del principio de constitucionalidad*”⁹⁸. Y, así, conforme Tobo Rodríguez: “*El accionante actúa en defensa del sistema jurídico objetivamente considerado*”⁹⁹.

42. Debido a lo anterior, estamos frente de un proceso objetivo en el que los accionantes no operan de igual manera que un demandante ordinario, en defensa de algún derecho o interés subjetivo en concreto, sino que, más bien y por el contrario, se transforman en defensores de la supremacía constitucional, de manera que “*estamos ante un procedimiento que tiene como propósito, prima facie, el respeto de la regularidad en la producción normativa al interior del ordenamiento jurídico*”¹⁰⁰.

⁹⁵ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 73.

⁹⁶ POTENTINI ADAMES (Trajano Vidal), ob. cit., p. 310.

⁹⁷ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., pp. 451-452.

⁹⁸ *Ídem*, p. 452.

⁹⁹ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), ob. cit., p. 178.

¹⁰⁰ Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 19 de junio de 2007, expediente 00007-2007-PI/TC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. Antes de proseguir, conviene detenernos brevemente sobre el interés legítimo y jurídicamente protegido o, en términos más sencillos, sobre quiénes pueden accionar directamente en inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. En su emblemática Sentencia TC/0345/19, el tribunal dominicano hizo unas importantes precisiones al respecto que vale la pena transcribir casi en su totalidad:

a. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

b. República Dominicana [...] adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este tribunal constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que[,] por su posición institucional[,] también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido. [...]

e. Tal y como se advierte [...], si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular[,] existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

f. Sobre la susodicha legitimación procesal[,] el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad. [...]

h. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. [...]

i. Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal [...]

j. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante. De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.

l. Todas estas variantes en las que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

m. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este tribunal constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad — real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este tribunal constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*¹⁰¹

44. Como se desprende, el Tribunal Constitucional ha reconocido el importante rol que debe jugar la ciudadanía en la preservación del orden constitucional. El asunto, por supuesto, guarda una estrecha relación con la soberanía popular. La Constitución, en su artículo 2, establece que “*la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa*”¹⁰².

45. Lo que esto significa es que “*el poder, que está dividido y ejercido por diversos órganos constitucionales, «proviene» del pueblo*”¹⁰³, en el sentido de que “*la legitimidad del Estado constitucional mismo y de todos los poderes organizados por él, se reduce al poder decisorio del pueblo*”¹⁰⁴. De una manera más puntual, lo que esto implica es que, como es “*el pueblo el que tiene en sus manos el control último sobre la vida pública*”¹⁰⁵, los controles constitucionales deben abrirse a la ciudadanía, otorgándoles “*la capacidad de tener la última palabra en cuanto al desarrollo de las actividades políticas se refiere*”¹⁰⁶.

46. Consecuentemente, “*si la justicia constitucional implica controlar la arbitrariedad de las mayorías representadas en los poderes del Estado, es obvio que los ciudadanos deben tener una determinada participación en el control*”¹⁰⁷. De hecho, “*la verdadera participación ciudadana está ligada a la*

¹⁰¹ Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC/0345/19, del 16 de septiembre de 2019, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc034519>

¹⁰² Constitución de la República Dominicana, artículo 2; en: CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1466.

¹⁰³ KIRELE (Martin), *Introducción a la teoría del Estado: Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1980, p. 315.

¹⁰⁴ *Ídem*.

¹⁰⁵ TORRES MURO (Ignacio), ob. cit., p. 292.

¹⁰⁶ *Ídem*.

¹⁰⁷ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 448.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

idea de control del poder”¹⁰⁸, incluso —especialmente— fuera de los momentos electorales, transformando y ampliando el espacio de la participación popular a través de la justicia constitucional. De esta manera, la jurisdicción constitucional se convierte en un “vehículo de participación indirecta”¹⁰⁹ de los ciudadanos, “tanto en el control de los poderes públicos como en la producción de la ley y en la administración de justicia, y en tanto tal es un factor democrático”¹¹⁰.

47. En esa misma línea, Kelsen plantea que

*[I]a cuestión de la legitimación para iniciar el procedimiento ante el Tribunal Constitucional tiene una importancia primordial: de la solución que se dé a este problema depende principalmente la medida en la que el Tribunal Constitucional pueda cumplir su misión de garante de la Constitución. La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una actio popularis: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción [...] a solicitud de cualquier particular. De esta manera, el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente, la más radical satisfacción.*¹¹¹

48. Esto se debe a que, realmente, “la comunidad política como un todo debería estar interesada en el debate acerca de la constitucionalidad de las leyes”¹¹². De ahí que todos los ciudadanos sean “guardianes de la

¹⁰⁸ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., pp. 107-108.

¹⁰⁹ ACOSTA SÁNCHEZ (José), *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional*, Tecnos, Madrid, España, 1998, p. 371.

¹¹⁰ *Ídem*.

¹¹¹ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 106.

¹¹² FERRERES COMELLA (Víctor), *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, Marcial Pons, Madrid, España, 2011, p. 106.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Constitución*¹¹³, pues, “*al ser la Constitución un pacto de todos los integrantes de la sociedad, queda radicada en todos y cada uno de ellos[] la facultad para exigir el cumplimiento de dicho pacto, pues lo pactado obliga*”¹¹⁴. Así, como veremos también más adelante, nuestro modelo de justicia constitucional “*promueve el diálogo constitucional*”¹¹⁵, y, en la medida que los ciudadanos puedan acceder al Tribunal Constitucional, este se convierte en un “*verdadero «tribunal ciudadano»*”¹¹⁶.

49. Y es que, como se desprende con facilidad, entre la acción directa de inconstitucionalidad, la soberanía popular y el control y límite de los poderes hay también una estrechísima relación. Este proceso es uno de los medios más efectivos para hacer valer la supremacía constitucional, en el que casi puede palparse cómo la Constitución se transforma de un trozo de papel a algo vivo. Se trata de uno de los medios que permiten al pueblo, a través de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido, cuestionar directamente los actos del Estado que trasgreden la Constitución. No buscan justicia para sí por algún caso litigioso que puedan tener, sino, más bien, en general, para el pueblo. Quien acciona no lo hace “*en virtud de un interés personal, sino de un interés de la comunidad a la que pertenece; es decir, un interés general derivado de un derecho fundamental a la legalidad constitucional*”¹¹⁷. No piden otra cosa que hacer que prevalezca la Constitución. Ese es su pedimento.

50. En este sentido, la supremacía constitucional y su vigencia “*son determinantes[] como motor de arranque de una cultura que ponga a la Constitución en el centro de nuestra toma de decisiones, para convertirla así*

¹¹³ GUERRERO VALLE (Gonzalo), *La legitimación activa de la acción constitucional de nulidad*, Librotecnia, Santiago de Chile, 2010, p. 34.

¹¹⁴ *Ídem*.

¹¹⁵ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 475.

¹¹⁶ *Ídem*.

¹¹⁷ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., p. 409.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en una Constitución «viviente»¹¹⁸, de manera tal que “no basta su reconocimiento expreso”¹¹⁹, sino que “también es importante que el ciudadano pueda recurrir a procedimientos o instancias que confluyan exitosamente para el respeto de la Constitución y del orden constitucional”¹²⁰. En vista de ello, “la persona que sufre los efectos de una ley debería poder obligar al poder público a rendir cuentas”¹²¹, y “el gobierno debe explicarse[;] debe hacer explícitas las razones en virtud de las cuales entiende justificada la medida legislativa”¹²².

51. De hecho, la importancia de este proceso constitucional es tal que el Tribunal Constitucional ha dicho que, incluso si el accionante desiste, este continúa aun sin él. En este proceso, considerado como autónomo, lo que el Tribunal Constitucional valora “*es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley*”¹²³, tratándose de un “*mecanismo de control normativo abstracto*”¹²⁴ y con “*efectos generales*”¹²⁵ que “*se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen*”¹²⁶. De ahí que “*en estos procesos no se atiende la lesión particular que pueda invocar el accionante, sino a un interés superior al individual, que es la supremacía constitucional*”¹²⁷. En vista de ello, el Tribunal Constitucional ha juzgado que, en virtud del

¹¹⁸ RAY GUEVARA (Milton), *Supremacía constitucional y poder jurisdiccional*, en JORGE PRATS (Eduardo), VALERIO JIMINIÁN (Manuel), *Constitución, justicia constitucional y derecho procesal constitucional*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2014, p. 318.

¹¹⁹ *Ídem*.

¹²⁰ *Ídem*.

¹²¹ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2011, p. 110.

¹²² *Ídem*.

¹²³ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0062/12, del 29 de noviembre de 2012, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc006212>

¹²⁴ *Ídem*.

¹²⁵ *Ídem*.

¹²⁶ *Ídem*.

¹²⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0190/14, del 25 de agosto de 2014, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc019014>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principio rector de oficiosidad, nada impide que se adopten “*las medidas que fueren necesarias para que los procesos constitucionales avancen*”¹²⁸.

52. Entendemos que este criterio aplica en igual medida, incluso, para los conflictos de competencia, respecto de los cuales hemos dicho que su naturaleza va “*más allá de proteger intereses particulares*”¹²⁹, debido a que “*procura, ante todo, salvaguardar la supremacía de la Constitución y la estabilidad del orden constitucional*”¹³⁰. En efecto, una de las características más destacables de los procesos constitucionales objetivos —como son la acción directa de inconstitucionalidad, el conflicto de competencia y el control preventivo de los tratados internacionales— es que el

*fin perseguido no es la satisfacción de alguna de las pretensiones externadas por las partes al Tribunal Constitucional[,], sino garantizar que con sus decisiones se mantenga la vigencia de la supremacía jurídica de la Carta Política y la integridad del orden constitucional. De ahí que el conocimiento de los procesos constitucionales objetivos escapa del interés particular de sus promotores, pues responden a la protección de la propia estructura del Estado social y democrático de Derecho.*¹³¹

53. De hecho, otras jurisdicciones han ido todavía más allá y han dicho que, que, incluso en materia de amparo, el proceso puede considerarse fundado aun “*cuando el interés subjetivo de la parte ha desaparecido, por irreparabilidad del daño sufrido o por cesación de la agresión*”¹³², pues, a pesar de que ya no

¹²⁸ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0228/15, del 20 de agosto de 2015, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc022815>

¹²⁹ CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), Voto disidente en la Sentencia TC/0048/22, del 15 de febrero de 2022, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc004822/>

¹³⁰ *Ídem.*

¹³¹ *Ídem.*

¹³² Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 4 de abril de 2011, expediente 00228-2009-PA/TC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exista un interés subjetivo que proteger, el derecho procesal constitucional incorpora una dimensión objetiva en la que se considera el interés objetivo de la sociedad, lo que permitiría *“ordenar la conducta del funcionario [...] e impedir[] la comisión de una nueva lesión, además de orientar el correcto desempeño de otras autoridades o particulares, según los contenidos fundamentales determinados en la sentencia”*¹³³.

54. Esto se debe a que, como hemos avanzado, a raíz de que *“el proceso constitucional tiene como objetivo asegurar el funcionamiento adecuado del orden constitucional y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales”*¹³⁴, está orientado a la *“tutela de dos distintos bienes jurídicos: la eficacia de los derechos fundamentales y la constitucionalidad del derecho objetivo, toda vez que, por su intermedio, se demuestra la supremacía constitucional”*¹³⁵. Así, el Tribunal Constitucional logra cumplir con *“sus funciones esenciales, tanto reparatorias como preventivas”*¹³⁶.

55. En vista de ello, el objeto —la razón de ser— de la acción directa de inconstitucionalidad no es, realmente, expulsar del ordenamiento jurídico las normas inconstitucionales. Si se ausculta bien, la expulsión de la norma es una sanción a una infracción constitucional, que es, en realidad, un medio para lograr su verdadero fin, que no es otro que, en los términos recitados del artículo 184 constitucional, *“garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales”*¹³⁷. En otras palabras: *“La finalidad del proceso de inconstitucionalidad es la defensa*

¹³³ *Ídem.*

¹³⁴ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 27 de enero de 2006, expediente 2877-2005-PHC/TC.

¹³⁵ *Ídem.*

¹³⁶ *Ídem.*

¹³⁷ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1536.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Constitución en su condición de Ley Superior”¹³⁸; es garantizar el orden y la estabilidad constitucional. Para entenderlo mejor, transcribimos de nuevo el artículo 5 de la LOTCPC:

*La justicia constitucional [... s]e realiza mediante procesos y procedimientos jurisdiccionales que tienen como objetivo sancionar las infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales.*¹³⁹

56. Dicho de otra manera: ¿para qué se sancionan las infracciones constitucionales? Para “*garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales*”¹⁴⁰. Entonces —y es aquí donde surge el fundamento de nuestro voto—, ¿por qué, si la acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de control autónomo, objetivo y abstracto que no está atado a una controversia particular, en el que la participación de cualquier ciudadano con interés legítimo enaltece los principios democráticos que rigen nuestro Estado y que, además, tiene como propósito garantizar la supremacía de la Constitución y la defensa del orden constitucional; por qué, repetimos, esta habría de perder su objeto por la simple derogación de la norma impugnada?

3. La necesidad de un cambio de precedente

¹³⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 27 de septiembre de 2005, expedientes 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC.

¹³⁹ LOTCPC, ob. cit., p. 12.

¹⁴⁰ *Ídem*.

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

57. Al hilo de lo anterior, pensamos que la derogación o desaparición del ordenamiento jurídico de la norma impugnada no siempre implica la falta de objeto de la acción directa de inconstitucionalidad. La experiencia comparada abona esta visión de las cosas.

58. En España, por ejemplo, el *“control de constitucionalidad es, esencialmente, un modelo de control sucesivo o represivo, es decir, opera sobre normas perfectas, promulgadas y publicadas, aunque no necesariamente vigentes”*¹⁴¹. Respecto de esto último, Kelsen contemplaba —aunque con ciertas reservas— que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre *“una norma que ya haya sido abrogada para entonces, pero que debe todavía ser aplicada a hechos anteriores”*¹⁴², en cuyo caso *“la resolución del Tribunal Constitucional no tiene que anular, [...] más que un resto de validez; pero no deja de ser una sentencia constitutiva y de anulación”*¹⁴³, resultando que *“la fórmula de la anulación podría entonces ser, en lugar de «la ley es anulada», «la ley era inconstitucional»*¹⁴⁴.

59. En Colombia, la Corte Constitucional, *“en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”*¹⁴⁵, conoce de las demandas de inconstitucionalidad en contra de aquellas normas que, si bien han sido derogadas, continúan produciendo efectos jurídicos¹⁴⁶.

60. En el Perú, *“la derogación de la norma no implica, necesariamente, exonera[r] al Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre su*

¹⁴¹ HERNÁNDEZ-MACHADO SANTANA (Erick J.), *Constitución anotada y concordada & otros notables ensayos constitucionales*, Fundación Derecho Constitucional y Comunitario, Santo Domingo, República Dominicana, 2012, p. 44.

¹⁴² KELSEN (Hans), ob. cit., p. 105.

¹⁴³ *Ídem*.

¹⁴⁴ *Ídem*.

¹⁴⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-332/95, del 27 de julio de 1995, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-332-95.htm>

¹⁴⁶ *Cfr. Ídem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, ya que los efectos en el tiempo de la norma derogada pueden variar ante una declaración de inconstitucionalidad”¹⁴⁷. Es decir, en aquel país, “la derogación de la ley no es impedimento para que [el] Tribunal pueda evaluar su constitucionalidad, pues la derogación es una categoría del Derecho sustancialmente distinta a la inconstitucionalidad”¹⁴⁸. Respecto de esto último,

*la derogación de una norma solo tiene la propiedad de cancelar su vigencia y aplicabilidad para los hechos y situaciones jurídicas que acaezcan con posterioridad a la derogación/abrogación, pero no la regulación de aquellos hechos y situaciones jurídicas que hubieron acaecido durante el lapso en que la disposición legal estuvo vigente, en los que es posible una aplicación ultraactiva de la norma. En ese contexto, la aplicación ultraactiva que pueda tener una ley derogada no difiere en lo absoluto del presupuesto para la aplicación de las leyes vigentes: esta debe ser conforme con la Ley Fundamental [...]*¹⁴⁹

61. Lo que esto quiere decir es que “*la declaratoria de inconstitucionalidad, a diferencia de la derogación, anula por completo la capacidad regulativa de las normas declaradas inconstitucionales*”¹⁵⁰, de manera que

no toda norma vigente es una norma válida, y [...] no toda norma derogada se encuentra impedida de ser sometida a un juicio de validez[,] pues, aun en ese caso, existen dos supuestos en los que procedería una demanda de inconstitucionalidad: a) cuando la norma

¹⁴⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 15 de noviembre de 2001, expediente 005-2001-AI/TC.

¹⁴⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 21 de julio de 2005, expediente 0019-2005-PI/TC.

¹⁴⁹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 22 de junio de 2007, expediente 00004-2007-PI/TC.

¹⁵⁰ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 21 de septiembre de 2004, expedientes 0004-2004-AI/TC, 0011-2004-AI/TC, 0012-2004-AI/TC, 0013-2004-AI/TC, 0014-2004-AI/TC, 0015-2004-AI/TC, 0016-2004-AI/TC y 0027-2004-AI/TC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*continúe desplegando sus efectos, y, b), cuando, a pesar de no continuar surtiendo efectos, la sentencia de inconstitucionalidad puede alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado[.]*¹⁵¹

62. De esta manera, en el Perú, “*en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional ha procedido a admitir las demandas contra normas sin vigencia en el ordenamiento jurídico y emitir un pronunciamiento posterior sobre el fondo de las controversias planteadas*”¹⁵².

63. En esa línea, somos del criterio de que “*el Tribunal Constitucional necesariamente tiene que pronunciarse[.] aunque la ley ya no esté en vigencia*”¹⁵³, pues con ello se evita que, a posteriori, se vulneren derechos y principios consagrados en la Constitución¹⁵⁴. Así, el Tribunal Constitucional de España ha juzgado lo siguiente:

Antes de entrar en el examen de los preceptos impugnados conviene destacar el hecho de que tales preceptos perdieron su vigencia con la promulgación y entrada en vigor de la Ley 10/1983, [...] que derogó in toto el Real Decreto 22/1982 [...]. Con ello no se priva, sin embargo, de objeto o de sentido al presente recurso, ni padece tampoco la competencia de este Tribunal para pronunciarse acerca de la pretendida inconstitucionalidad de tales normas, ahora derogadas, puesto que es función esencial de esta jurisdicción garantizar “la primacía de la Constitución” [...] y asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de

¹⁵¹ *Ídem.*

¹⁵² MONTOYA CHÁVEZ (Víctorhugo), *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014)*, Centro de Estudios Constitucionales, Lima, Perú, 2015, p. 82.

¹⁵³ PALOMINO MANCHEGO (José F.), *El Tribunal Constitucional de Austria*, en KELSEN (Hans), *Sobre la jurisdicción constitucional*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, segunda edición, 2018, p. 281.

¹⁵⁴ *Cfr. Ídem.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad. Es la pureza misma del ordenamiento jurídico la que se ventila en esta sede jurisdiccional, y ello ha de decidirse en términos de validez o invalidez ex origine de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo constitucional.*¹⁵⁵

64. Y es que, a diferencia de la tradición en países donde prevalece el control difuso, el Tribunal Constitucional “*ha sido erigido como «principal garantía» de la Constitución frente al legislador*”¹⁵⁶. Y a diferencia del resto de los poderes, a los que la defensa de la Constitución se les presenta como un “*deber genérico, para el Tribunal Constitucional la defensa de toda la [Constitución] —y[] no de una parte— es su única razón de ser y de existir*”¹⁵⁷. De tal forma, “*si queremos tener un foro en que los principios constitucionales sean examinados, interpretados y hechos efectivos frente al legislador, los tribunales encargados del control no deben ser tímidos*”¹⁵⁸. Más aún:

*La jurisdicción constitucional debe ser un foro de los principios donde los derechos fundamentales se tomen en serio. Sería desafortunado que las instituciones encargadas del control de constitucionalidad de las leyes fueran tan pasivas que su contribución a la protección de los derechos, y a los debates públicos que se desarrollan en la sociedad, tuviera una importancia muy marginal.*¹⁵⁹

¹⁵⁵ Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 60/1986, del 20 de mayo de 1986, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/623>

¹⁵⁶ FERRERES COMELLA (Víctor), *Justicia constitucional y democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, España, 2007, p. 134.

¹⁵⁷ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 101.

¹⁵⁸ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2007, p. 138.

¹⁵⁹ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2011, p. 119.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

65. El Tribunal Constitucional de España ha elaborado una especie de test o filtro que resume las excepciones a la regla general de que la desaparición de la norma derogada y sus efectos implica la pérdida de objeto de la acción:

[L]a derogación de la norma impugnada, siquiera tácita, por otra ley posterior, no impediría a este Tribunal “controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [...]

Dicha derogación tampoco constituiría un obstáculo para el análisis de una eventual vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, toda vez [que] el Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo que “la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio [...] Por ello, si en estos supuestos la norma en relación con la cual se trabó el conflicto es sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales[,] la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto [...]

Una última categoría de supuestos que se exceptúan de la regla general está integrada por las normas que, naciendo para regir durante un periodo determinado, pierden su vigencia por el mero vencimiento de dicho periodo.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 40/2016, del 3 de marzo de 2016, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24840>

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

66. La alta corte peruana, por su parte, ha establecido sus propias excepciones:

La circunstancia que una disposición no esté vigente no es óbice para que no se examine su constitucionalidad. Si bien el objeto del proceso de inconstitucionalidad es el examen de normas vigentes, las normas que carecen de vigencia o que ya no forman parte del ordenamiento jurídico pueden también serlo. Tres son los supuestos en los que una disposición que carece de vigencia puede ser sometida al examen de su constitucionalidad.

Respecto al primer supuesto, [...] si una norma general (...) abroga otra norma general sin efecto retroactivo, las autoridades deberán continuar aplicando la norma abrogada para todos los hechos realizados mientras se encontraba aún en vigor. Si se quiere evitar esta aplicación en razón de la inconstitucionalidad de la norma abrogada (...), es necesario que esta inconstitucionalidad se establezca de manera auténtica y que le sea retirado a la norma el resto de vigor que conservaba [...]

En este sentido, el examen de constitucionalidad de una disposición no vigente está condicionado a que ella sea susceptible de ser aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas ocurridas durante el tiempo en que estuvo vigente. [...] La justificación del examen de validez constitucional reside en que, una vez derogadas, los hechos, situaciones y relaciones jurídicas ocurridos durante la vigencia de tales normas, son regidos por dichas disposiciones. Para evitar la aplicación de dichas normas, en el supuesto de que fueran eventualmente inconstitucionales, se requiere su declaración de invalidez (inconstitucionalidad). Por esta razón, aun cuando una disposición esté



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derogada, ha menester un pronunciamiento sobre su constitucionalidad. [...]

El segundo supuesto surge de la posibilidad de que la declaración de inconstitucionalidad de una norma penal o tributaria habilite la reapertura de procesos en que aquella fue aplicada [...] En consecuencia, si una norma penal o tributaria fuera derogada y hubiera sido aplicada en la resolución de procesos, corresponderá el examen de su constitucionalidad.

Finalmente, el tercer supuesto se da cuando una norma que carece de vigencia es aplicada ultraactivamente, ha menester el examen de su constitucionalidad. Ciertamente, el examen de constitucionalidad de una disposición no vigente en este supuesto presupone que la aplicación ultraactiva de la disposición, a través de una concreta norma o acto, haya sido detectada.

La justificación del examen de constitucionalidad en este supuesto radica en evitar, al igual que en el primer supuesto, que una disposición inconstitucional continúe siendo aplicada. Se trata aquí de evitar el efecto o aplicación ultraactiva de una disposición inconstitucional como imperativa del principio de supremacía constitucional.¹⁶¹

67. Pero nosotros, incluso, vamos más lejos. Nos preguntamos: ¿acaso no merecen los ciudadanos saber que las normas que aprobaron sus gobernantes y representantes fueron en detrimento de su Constitución? ¿Acaso la derogación de la norma exime al gobierno de ser controlado?

¹⁶¹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 29 de octubre de 2005, expediente 045-2004-PI/TC.

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

68. En palabras similares lo ha dicho el Tribunal Constitucional español al conocer de una acción directa de inconstitucionalidad en contra de las normas que declararon el estado de emergencia o de excepción en aquel país por la pandemia provocada por la covid-19. Dijo, entonces, que el hecho de que aquellas normas hayan perdido su vigencia, la acción no perdía su objeto, pues *“la solución contraria implicaría abrir un inadmisibles ámbito de inmunidad del poder frente a la Constitución”*¹⁶².

69. En tal sentido, entendemos que sostener, de una forma absoluta, que hay actos que no pueden ser objeto del control constitucionalidad equivale a decir, *“con el mismo énfasis, que en tales ámbitos la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica[] para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder”*¹⁶³.

70. Entonces, si el poder político puede escapar del control de constitucionalidad por la simple derogación de la norma que produjo, se trata de un ámbito al que la Constitución no llega; un espacio de sombra donde las inconstitucionalidades quedan impunes; un lugar, en fin, donde la conformidad o no con la Constitución deja de importar.

71. Frente a ello, hay que recordar, nuevamente con Ray Guevara, que *“la creación del Tribunal Constitucional agrega un trascendente elemento de control de repercusión directa en las actuaciones de los poderes públicos”*¹⁶⁴, pues sus decisiones permiten *“corregir muchas distorsiones del régimen político”*¹⁶⁵ y *“reconfigurar el sistema de frenos y contrapesos o medios de*

¹⁶² Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 148/2021, del 14 de julio de 2021, [en línea], <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26778>

¹⁶³ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 18 de diciembre de 2007, expediente 4053-2007-PHC/TC.

¹⁶⁴ RAY GUEVARA (Milton), *El régimen político dominicano a la luz de la Constitución de 2010: ¿presidencial o presidencialista?* en GONZÁLEZ-TREVIJANO (Pedro), ARNALDO ALCUBILLA (Enrique), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, La Ley, Madrid, España, tomo I, 2012, p. 69.

¹⁶⁵ *Ídem*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción recíprocas”¹⁶⁶, al mismo tiempo que sirve —y esto no es cualquier cosa— “*para que los ciudadanos «descubran la Constitución»*”¹⁶⁷.

72. En esa misma línea, el control constitucional, en la medida que señala las deficiencias de la norma que resultaron en la declaratoria de su inconstitucionalidad, da lugar, según Gargarella, a un “*valioso «diálogo institucional»*”¹⁶⁸, por demás necesario, y “*participa en la dirección política del Estado*”¹⁶⁹. Esto, además, porque, en los términos de Perdomo Cordero, “*para explotar el potencial democratizador de las constituciones liberales, hay que tomar en cuenta sus principios políticos, pero, ante todo, el papel de instrumento de gobierno y ordenación política que tienen*”¹⁷⁰. Así, “*el intérprete de la Constitución debe ser consciente de que su labor no está limitada a buscar fórmulas jurídicas para la solución de conflictos*”¹⁷¹, sino que el objetivo de su interpretación es “*la protección jurídica de los objetivos políticos determinados en la Constitución misma*”¹⁷², ya que “*busca la permanencia y vigencia de un sistema con claros tintes ideológicos y porque atiende casi siempre a resolver un problema de equilibrio y ejercicio del poder*”¹⁷³. En vista de ello, “*lo jurídico es, en este caso, un simple instrumento para lograr el objetivo político constitucionalmente declarado*”¹⁷⁴.

73. Además, la manera en que los tribunales constitucionales deciden los asuntos de control de constitucionalidad, particularmente a través de la acción

¹⁶⁶ *Ídem.*

¹⁶⁷ *Ídem.*

¹⁶⁸ GARGARELLA (Roberto), *La justicia frente al gobierno*, Ariel, Barcelona, España, 1996, p. 125.

¹⁶⁹ COIG MARTÍNEZ (Juan Manuel), NÚÑEZ RIVERO (José María Cayetano), NÚÑEZ MARTÍNEZ (María), *El sistema constitucional español según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Universitas Internacional, Madrid, España, 2004, p. 12.

¹⁷⁰ PERDOMO CORDERO (Nassef), *La naturaleza y función política de la interpretación constitucional*, en JORGE PRATS (Eduardo), VALERIO JIMINIÁN (Manuel), *Constitución, justicia constitucional y derecho procesal constitucional*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2014, pp. 596-597.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 597.

¹⁷² *Ibid.*, p. 620.

¹⁷³ *Ídem.*

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 624.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directa de inconstitucionalidad, atrae la atención de los ciudadanos y de sus representantes políticos¹⁷⁵. Por eso, los pronunciamientos judiciales sobre la Constitución “no puede[n] desconectarse de las discusiones morales que se desarrollan en la esfera pública”¹⁷⁶, lo que requiere que las cortes necesiten “extraer sus ideas de los debates menos formalizados que tienen lugar en la sociedad en su conjunto”¹⁷⁷, pues, “a fin de cuentas, los principios constitucionales forman parte de la moralidad colectiva de la comunidad”¹⁷⁸. En vista de ello, “los ciudadanos y sus representantes deben estar atentos a lo que digan los jueces constitucionales, pues sus sentencias pueden enriquecer la deliberación colectiva”¹⁷⁹.

74. Más aún, ya el Tribunal Constitucional dominicano ha dicho que, dentro de la filosofía del Estado social y democrático de derecho, las cortes constitucionales, en su función jurisdiccional, no deben limitarse a solamente garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales, sino que tienen “una misión de pedagogía constitucional”¹⁸⁰.

75. En palabras del Tribunal Constitucional peruano,

el reconocimiento del Estado Social y Democrático de Derecho como un espacio plural para la convivencia[] hace posible que la labor del máximo intérprete de la Constitución sea la de un auténtico componedor de conflictos sociales, función que se canaliza, en forma institucional, a través de procesos constitucionales.

¹⁷⁵ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2011, p. 71.

¹⁷⁶ *Ídem.*

¹⁷⁷ *Ídem.*

¹⁷⁸ *Ídem.*

¹⁷⁹ *Ídem.*

¹⁸⁰ Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC/0041/13, del 15 de marzo de 2013, p. 15, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc004113>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La argumentación constitucional es, en este contexto, el mejor recurso de legitimación y persuasión con que cuenta [el] Tribunal para la búsqueda del consenso social y el retorno de la armonía. De este modo logra adhesiones y persuade y construye un espacio para su propia presencia en el Estado Social y Democrático de Derecho, erigiéndose como una institución de diálogo social y de construcción pacífica de la sociedad plural. [...]

El Tribunal Constitucional participa como un auténtico órgano con sentido social, estableciendo, a través de su jurisprudencia, las pautas por las que ha de recorrer la sociedad plural, [...] llevando el mensaje de la Constitución a los lugares más alejados del país [...] En un país que busca desterrar el trauma de las dictaduras y las opciones autoritarias que aún rondan cercanas, la labor del Tribunal, en cada caso, supone la convicción y la esperanza de que es posible construir una sociedad justa y libre y con garantía para las diferencias y la pluralidad de opciones. [...]

La jurisprudencia constitucional es una herramienta fundamental para la construcción y defensa permanente del Estado Social y Democrático de Derecho, por cuanto permite que el modelo mismo de organización política no solo se consolide, sino que se desarrolle en un diálogo fructífero y constante entre texto y realidad constitucional.¹⁸¹

76. Esto es importante, pues la configuración constitucional del poder que ha adoptado República Dominicana requiere, conforme Ray Guevara, de una “*nueva cultura política e institucional*”¹⁸²:

¹⁸¹ Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 1 de abril de 2005, expediente 0048-2004-PI/TC.

¹⁸² RAY GUEVARA (Milton), *Supremacía constitucional y poder jurisdiccional*, ob. cit., 2014, p. 328.

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[E]l Estado de Derecho requiere una “cultura de derechos”, que es el único caldo de cultivo adecuado para que el conflicto político y social pueda ser jurisdiccionalizado, y para que el Leviatán del Estado y de los poderes salvajes pueda ser domesticado. No es fácil implantar esta cultura de derechos sin la cual no crece el árbol del Estado Democrático de Derecho.¹⁸³

77. Y es que el respeto de la Constitución, si bien “debe ser interiorizado por todos los ciudadanos”¹⁸⁴, debe serlo muy especialmente “por quienes hacen las leyes, por quienes tienen a su cargo el poder ejecutivo y por quienes imparten justicia”¹⁸⁵. Esto permite que el Tribunal Constitucional contribuya a la construcción de esa cultura política e institucional, empodere al pueblo y encamine a los poderes del Estado para evitar que, en el futuro, se desconozca la Constitución. La acción directa de inconstitucionalidad, entonces, se convierte en un verdadero control de la supremacía constitucional, en un mecanismo de transparencia y de la buena administración pública y en una herramienta para exigir una mejor rendición de cuentas a los gobernantes y representantes. Se convierte, en fin, en un verdadero instrumento para materializar el principio democrático y nuestro Estado social y democrático de derecho.

78. Todo esto tiene también razones prácticas, si bien, ciertamente, hipotéticas. Imaginemos, por ejemplo, una administración pública que ha emitido un reglamento inconstitucional y que, al ver que ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional, lo deroga; que el Tribunal Constitucional inadmita la acción por juzgarla carente de objeto; y que, tras la publicación de esa sentencia, la administración pública vuelva a dictar otro reglamento con las mismas disposiciones. La rigidez del criterio que actualmente mantiene la

¹⁸³ *Ídem.*

¹⁸⁴ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 100.

¹⁸⁵ *Ídem.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mayoría del Pleno sobre la falta de objeto da lugar a una especie de *loophole* que, por un tecnicismo, permite que el hipotético recién ilustrado se prolongue indefinidamente en el tiempo.

79. Adentrémonos un poco más en lo improbable —aunque no imposible— e imaginemos otro lejano y exagerado hipotético en el que los jueces del Tribunal Constitucional quieran evitar pronunciarse sobre un asunto controversial determinado o, incluso, darle oportunidad al gobierno de que pueda ejecutar una norma inconstitucional. Bastaría con solo engavetar la acción directa de inconstitucionalidad para darle oportunidad al gobierno de que materialice y derogue la norma y, así, terminar finalmente por decidirla como carente de objeto. ¿Debemos dejar pasar por inadvertido el exceso de poder del gobierno porque la norma fue derogada antes de que se publicara la sentencia? ¿Es ese el espíritu de la justicia constitucional?

80. De hecho, no conjeturemos tanto y enfoquémonos en el caso actual y concreto. La norma impugnada era una resolución emitida por el Ministerio de Salud Pública con ocasión de una situación de salud a todas luces provisional y temporal; una norma que estaba destinada a desaparecer. Pero una norma que, también por su naturaleza, podía —de hecho, puede— resurgir para hacer frente a las olas de contagio —de la covid-19 o de cualquier otra enfermedad— que pudieran tener lugar más adelante.

81. Por las implicaciones y complejidades que tiene el proceso de la acción directa de inconstitucionalidad, que incluye escritos de defensa, opiniones y celebración de audiencia, su solución en la práctica no es necesariamente la más rápida, especialmente si se consideran las complejas aristas que tienen los asuntos debatidos en esta materia, y a veces puede, incluso, alargarse todavía más para alcanzar el consenso calificado que ha previsto el constituyente para que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

82. Entonces, el tiempo que requiere cumplir con los procedimientos que este tipo de acción exige y merece puede prohijar un escenario en el que la norma, al haber cumplido su objetivo, sea derogada y, por esa razón, la acción directa de inconstitucionalidad inadmitida; y puede dar lugar al desafortunado escenario de que sea necesario emitir la norma nuevamente, repitiendo el ciclo de la indecisión y de las posibles inconstitucionalidades, irresueltas por el Tribunal Constitucional al decantarse cada vez por la falta de objeto de los respectivos cuestionamientos. Es una solución que permite que el gobierno escape del control de constitucionalidad.

83. Algo similar ocurrió en *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo* (592 U.S. ___ 2020), de la Corte Suprema de Estados Unidos. En aquel caso, el gobernador de Nueva York estableció una regulación que restringía el límite de personas en ciertas áreas, dependiendo del nivel de contagio por la covid-19. Por ejemplo, las zonas identificadas como rojas estaban limitadas a diez personas, las naranjas a veinticinco y las amarillas al 50 % de capacidad del espacio en cuestión. Algunos centros religiosos acudieron a la justicia, solicitando que aquella orden no se ejecutara. Sin embargo, mientras se conocía la acción, el gobernador varió el color de la zona donde se encontraban los centros religiosos, y la alta corte se cuestionó si, entonces, debía desestimar el pedimento.

84. En ese caso, los jueces estadounidenses juzgaron que, si bien los accionantes ya no estaban sujetos directamente a la regulación que impugnaban, todavía permanecían bajo una constante amenaza de que su zona fuera reclasificada nuevamente; y no había garantía de que la Corte pudiera decidir el caso con mayor rapidez en el caso de que la situación se repitiera. El voto concurrente del magistrado Gorsuch lo explica mejor:

Les ha tomado semanas a los demandantes recorrer su camino a través



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del sistema judicial y traernos su caso. Durante todo este tiempo, fueron objeto de restricciones inconstitucionales. Ahora, justo cuando esta Corte se disponía a actuar sobre sus peticiones, el gobernador aflojó sus restricciones; todo mientras continuaba afirmando el poder de endurecerlas de nuevo en cualquier momento según lo requieran las condiciones. Entonces, si nosotros desestimamos este caso, nada impediría que el gobernador restablezca mañana las restricciones impugnadas. Y en el momento en que un nuevo desafío podría abrirse camino hacia nosotros, él podría cambiarlos de nuevo. El gobernador ha luchado este caso en cada paso del camino. Desechar las peticiones de los líderes religiosos solo porque el gobernador decidió presionar el interruptor de “apagado” a la sombra de nuestra revisión sería, a mi juicio, un sacrificio más de los derechos fundamentales en nombre de la modestia judicial.¹⁸⁶

85. Además, por su propia naturaleza y la de los asuntos sobre los que se pronuncia, lo que el Tribunal Constitucional plasme en las motivaciones de sus sentencias tiene un gran alcance político; capaces, esos motivos por sí mismos, de influir en el rumbo de la vida nacional, en el estado de la democracia y en las actitudes de los poderes públicos. Al final de cuentas, se trata del parecer del máximo intérprete y garante de la Constitución. De ahí que, independientemente de que el dispositivo de la sentencia no produzca efectos inmediatos y directos, en vista de que la norma impugnada haya perdido su vigencia, los argumentos que plasme el Tribunal Constitucional en el cuerpo de la decisión no dejan de constituir, como no puede ser de otra manera, un importante y efectivo control del poder, más en un país como República Dominicana, inmerso desde hace unas décadas en un proceso en el que ha pretendido, cada vez con mayor esfuerzo, perfeccionar su democracia.

¹⁸⁶ Corte Suprema de Estados Unidos de América. Sentencia *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo* (592 U.S. ___, 2020), del 25 de noviembre de 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

86. Lo que pretendemos dejar dicho es que el hecho de que la norma haya sido derogada no significa que la acción directa de inconstitucionalidad haya perdido su objeto. Aunque la norma haya dejado de existir, hubo un texto, una interpretación o una aplicación de la norma, que pudo contrariar los valores, principios y reglas constitucionales, y ese texto, interpretación o aplicación pudo tener como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos constitucionales; y esa combinación de elementos —aun la norma haya sido derogada— tipifican, en un sentido incluso estricto, una infracción constitucional al tenor del artículo 6 de la LOTCPC.

87. En abono de ello, esto tampoco significa, en lo absoluto, que los accionantes hayan perdido su interés. Asumir tal cosa, al margen de una declaración expresa en tal sentido, constituye, en el mejor de los casos, una inferencia, la que, como tal, raya en la subjetividad, calidad esta última impropia para guiar un juicio constitucional como el que nos ocupa. En estos casos, lo que podemos saber con certeza es que los accionantes no quieren que el gobierno escape de los controles que ha trazado el constituyente. Necesitan que el Tribunal Constitucional establezca el orden constitucional, enaltezca los principios constitucionales y, por medio de su sentencia, coloque al pueblo en condiciones de exigir responsabilidad política a su gobierno y a sus representantes. Buscan evitar que en el futuro se provoquen inconstitucionalidades. Han acudido al Tribunal Constitucional en busca de justicia constitucional, en procura de la supremacía constitucional y en defensa de la Constitución; y el Tribunal Constitucional está en el deber de atender tales demandas.

88. Por supuesto, abrir la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad a todas las normas que ya hayan sido derogadas produciría una sobrecarga de trabajo que no necesariamente compaginaría con los propósitos de la justicia constitucional y que, consecuentemente, podría retrasar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estas labores, de cara a los procesos que sí ameritan una pronta respuesta de parte del Tribunal Constitucional. En vista de ello, la admisibilidad debe estar sujeta a un test que, a la vez, sirva de autocontrol para el propio tribunal. Entendemos, de entrada, que la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad en contra de una norma derogada debe operar solo si esta perdió su vigencia luego de haberse interpuesto la referida acción, salvo que todavía esté desplegando sus efectos y siempre que se cumplan las condiciones que enumeramos más adelante.

89. Cabe precisar que el establecimiento de este nuevo test y sus reglas es posible en el derecho constitucional. Se puede lograr gracias al principio de autonomía procesal que tiene el Tribunal Constitucional. Como dice Landa Arroyo:

En el Estado constitucional y democrático de derecho, ante la existencia de vacíos o deficiencias en las normas procesales constitucionales, la autonomía procesal se configura como una necesidad inexorable del Tribunal Constitucional, que[,] a través de la interpretación constitucional y la argumentación jurídica, integra y concretiza las disposiciones constitucionales a fin de alcanzar los fines esenciales de los procesos constitucionales: garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales.¹⁸⁷

90. Al respecto, el Tribunal Constitucional dominicano ha compartido en su Sentencia TC/0039/12 el criterio de nuestro homólogo peruano, de que

este Tribunal detenta en la resolución de cada caso concreto la potestad

¹⁸⁷ LANDA (César), *Autonomía procesal del Tribunal Constitucional*, en FERRER MAC-GREGOR (Eduardo), ZALDÍVAR LELO DE LARREA (Arturo), *La ciencia del derecho procesal constitucional*, Universidad Autónoma de México (UAM), México, 2008, p. 269.

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de establecer, a través de su jurisprudencia, normas que regulen el proceso constitucional, a través del precedente vinculante [...], 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. La norma así establecida está orientada a resolver el concreto problema —vacío o imperfección de norma— que el caso ha planteado y, sin embargo, lo trascenderá y será susceptible de aplicación ulterior debido a que se incorpora, desde entonces, en la regulación procesal constitucional vigente.*¹⁸⁸

91. Asimismo, el Tribunal Constitucional peruano ha dicho que

*mediante su autonomía procesal[,] el Tribunal Constitucional puede establecer reglas que tengan una pretensión de generalidad y que puedan aplicarse posteriormente a casos similares, siempre que estas reglas tengan como finalidad perfeccionar el proceso constitucional, y se encuentren limitadas por el principio de separación de poderes, la [...] vigencia efectiva de los derechos fundamentales y los principios de razonabilidad y proporcionalidad.*¹⁸⁹

92. En fin, que, en vista de todo lo anterior, consideramos que en el Pleno debe aprobarse un cambio de precedente respecto de la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por haber sido derogada la norma impugnada.

93. De hecho, implícitamente, el Tribunal Constitucional dominicano ya había identificado la necesidad de apartarse ocasionalmente de su precedente a través de la técnica de la distinción o del *distinguishing*. Así sucedió en la Sentencia

¹⁸⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 28 de octubre de 2005, expedientes 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC.

¹⁸⁹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 8 de julio de 2005, expediente 1417-2005-AA/TC.

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0358/20. En aquel caso, los accionantes atacaron en inconstitucionalidad la resolución de la Junta Central Electoral que, con ocasión de la pandemia provocada por la covid-19, pospuso la fecha de celebración de las elecciones presidenciales, senatoriales y de diputaciones previstas para el 2020. Sin embargo, al momento de haberse emitido la sentencia que resolvía la acción de inconstitucionalidad en contra de aquella resolución, las elecciones ya se habían celebrado y —lo que es más— las autoridades electas ya se encontraban ejerciendo sus funciones. No obstante, la alta corte dominicana vio la necesidad de pronunciarse sobre ello y lo explicó, si bien muy brevemente, en los términos siguientes:

Sin embargo, en el presente caso nos encontramos en un supuesto donde las condiciones en que la Junta Central Electoral (JCE) emitió la resolución impugnada, esto es[,] en el marco del estado de excepción por emergencia sanitaria a raíz de la pandemia por la enfermedad del nuevo coronavirus o SARS-CoV-2 (COVID-19), precisan que este tribunal constitucional, sin abandonar el referido precedente de la Sentencia TC/0023/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), haga uso de la susodicha técnica de la distinción y se apreste a conocer el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata para verificar la conformidad o no con la Constitución tanto de la referida resolución núm. 42-2020 como de las medidas allí implementadas, a causa de fuerza mayor, con relación al ya citado proceso electoral[,] pues tanto la excepcionalísima situación que motorizó el estado de excepción por emergencia sanitaria como los principios y derechos de orden constitucional envueltos en la organización y celebración del certamen electoral ameritan que el Tribunal analice las pretensiones de fondo del caso.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC/0358/20, del 29 de diciembre de 2020, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc035820/>

Expediente núm. TC-01-2021-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Peña, Roberto Carlos Jiménez Feliz, Cristian Benjamín Peña Cuevas y Patricia Peña Cuevas contra la Resolución núm. 000048 emitida por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ocho (8) de octubre del año dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

94. Haciendo acopio de todo lo anterior, entendemos que las excepciones enunciativas que justificarían que el Tribunal Constitucional pudiera pronunciarse sobre el fondo de una acción directa de inconstitucionalidad, aun la norma no esté vigente, son:

(1) que la norma derogada, independientemente del momento de su desaparición, esté desplegando o pueda desplegar efectos al momento de conocerse la acción directa de inconstitucionalidad; o

(2) que la norma impugnada, independientemente de que sus efectos se desplieguen o no en la actualidad, haya sido derogada o perdido su vigencia luego de haberse interpuesto la acción directa de inconstitucionalidad en su contra, en cuyo caso será necesario:

(a) que no sea evidente que la desaparición de la norma haya sido porque el gobierno la juzgaba como inconstitucional y exista la posibilidad de que en algún futuro el gobierno pueda adoptar la misma norma u otra similar;

(b) que, por la naturaleza propia de la norma, haya tenido una corta vigencia que hacía improbable que el proceso de la acción directa de inconstitucionalidad transcurriera y culminara antes de su derogación; o

(c) que se trate de un asunto de alta relevancia o trascendencia constitucional cuya solución contribuiría a aclarar las competencias, atribuciones, límites, pesos y contrapesos de los poderes políticos.

95. La sentencia, en esos escenarios, declararía la inconformidad de la norma impugnada, manifestando meramente que era inconstitucional. Esa debe ser la regla. Sin embargo, si el Tribunal Constitucional determina algún riesgo de que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la situación que provocó la inconstitucionalidad de la norma derogada pueda repetirse, podrá excepcionalmente emitir las sentencias que le permite el artículo 47 de la LOTCPC y ordenar, en ejercicio de sus facultades, las medidas que considere de lugar para evitar que la situación se repita, asegurar la supremacía de la Constitución y preservar el orden constitucional, en cuyo caso deberá motivar y justificar la necesidad y proporcionalidad de las medidas en cuestión con relación al peligro advertido.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez.

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