



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0135/24**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dos (2) días del mes de julio del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 1. Descripción de las normas impugnadas

La norma impugnada en inconstitucionalidad es el artículo 23 del Reglamento núm. 521-06, para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006), que establece lo siguiente:

*El número de contratos como regente en farmacias veterinarias, permitido para un médico veterinario acreditado como tal en la Dirección General de Ganadería, se basará en su capacidad y en el tiempo para cumplir con sus funciones y obligaciones, y no podrá exceder de cinco (5) establecimientos a menos que dichos establecimientos pertenezcan a una misma empresa. La Dirección General de Ganadería (DIGEGA) tiene la facultad de modificar este número, previa recomendación de la Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios.*

### 2. Breve descripción del caso

En el presente caso, los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte apoderaron a este tribunal constitucional de una acción directa de inconstitucionalidad contra la norma anteriormente descrita, mediante escrito depositado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el siete (7) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

La acción anteriormente descrita fue comunicada por el magistrado presidente del Tribunal Constitucional, Milton Ray Guevara, el veintiuno (21) de agosto de dos mil veintitrés (2023), a las siguientes partes envueltas: (i) a la Presidencia de la República, mediante el Oficio núm. PTC-AI-090-2023 y (ii) a la Procuraduría General de la República, mediante el Oficio núm. PTC-AI-091-2023.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 3. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante alega que por causa de la norma impugnada se han vulnerado los derechos de rango constitucional que le pertenecen al pueblo dominicano, particularmente, a quienes ejercen la profesión de regente veterinario. Como consecuencia, estima que se están transgrediendo los artículos 39, 40.15, 50, 74.4 y 138 de la Constitución de la República, que consignan lo siguiente:

*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; 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias; 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión; 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género; 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.*

*Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;*

*Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes. 1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional; 2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país; 3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.*

*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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*principios siguientes: 4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.*

*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.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes**

Los accionantes, señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte, pretenden que la norma objeto de su acción directa de inconstitucionalidad se declare contraria a la Constitución. Para ello, exponen como argumentos los siguientes:

*a. El profesional veterinario también puede optar por constituirse como regente veterinario, calidad que ostentan los accionantes CARLOS MANUEL RAMIREZ RAMON Y NATASCHA VARGAS APONTE, quienes actúan en contra del artículo 23 Decreto No. 521-06. En términos generales, un regente veterinario no es más que un*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*profesional médico veterinario que ofrece sus servicios a establecimientos veterinarios, previa acreditación como tal ante la Dirección General de Ganadería (DIGEGA).*

*b. La finalidad de esta acreditación, de conformidad con el artículo 2 de la Resolución, es la de permitir que un médico veterinario, desde el sector privado, preste servicios oficiales determinados que con anterioridad se hayan constituido como atribución o atención exclusiva del Estado Dominicano.*

*c. El regente veterinario se encarga de manera concreta, de garantizar que los distintos tipos de establecimientos veterinarios, es decir, aquellos que fabriquen, almacenen, distribuyan y/o comercialicen los productos que se especifican en el Decreto No. 521-06, cumplan con los requisitos técnicos que para ello ha dispuesto la Dirección General de Ganadería (DIGEGA). En fin, es un profesional que certifica el cumplimiento con las normas vigentes relativas a los establecimientos veterinarios. Para su cumplimiento, la Dirección General de Ganadería (DIGEGA) dispone diversas capacitaciones de las que los profesionales veterinarios deberán participar para ser certificados como regentes.*

*d. Según el artículo 26 del Decreto, las obligaciones del regente radican en llevar un inventario en el cual consignar el nombre y número de registro de los medicamentos, el nombre del fabricante o distribuidor, presentar la cantidad fabricada y los lotes producidos en caso de que aplique, así como el estado general de los medicamentos y su fecha de vencimiento. El artículo 22 indica el carácter obligatorio para las farmacias veterinarias de contar con los servicios de un profesional acreditado como regente veterinario. Al mismo tiempo, el artículo 15 dispone como uno de los requisitos para el registro de un establecimiento veterinario la presentación del contrato con un médico*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*veterinario acreditado como gerente.*

*e. En virtud de dicha disposición solo podrán ejercer sus funciones como tal en cinco (5) establecimientos al mismo tiempo. Así, ha dispuesto el Poder Ejecutivo mediante este Decreto que solo la Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Médicos Veterinarios sea la que, de manera discrecional, disponga del tiempo y capacidad que un profesional veterinario posee para ejercer su profesión.*

*f. No está en discusión la capacidad del Estado para establecer límites al ejercicio de los derechos, como la libertad de empresa. No hay dudas de que existen profesiones, entre ellas la veterinaria, que están sometidas al cumplimiento de requisitos que certifiquen las competencias técnicas para su ejercicio. Sin embargo, estos límites nunca podrán ser arbitrarios ni podrán dejar de observar el principio de razonabilidad. Por consiguiente, entendido este derecho como la libertad de cualquier persona para dedicarse a la actividad de su preferencia, quienes por vocación han decidido ejercer la profesión de veterinarios como su actividad productiva principal encuentran en el artículo 23 del Decreto 521-06 un límite arbitrario y alejado de toda razonabilidad.*

*g. La norma atacada dispone un límite de cinco (5) como el número máximo de establecimientos que podrán ser asesorados por un profesional veterinario calificado como regente. Como el ejercicio de la acción directa en inconstitucionalidad exige un análisis in abstracto de las normas cuestionadas, debemos analizar la razón por la que el Decreto 521-06 lo dispone de esa manera en el artículo 23. La única explicación se deduce del propio texto, al indicar que es un límite basado en la capacidad y tiempo de cada profesional.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*h. Existen otras modalidades a partir de las cuales se puede determinar la capacidad y tiempo de los que dispone cada profesional. Los regentes veterinarios se encargan de certificar el cumplimiento de requisitos y de asesorar en algunos aspectos a los establecimientos veterinarios. Mutatis mutandi, los notarios públicos también se encargan de certificar situaciones y dar fe pública de lo que ocurre frente a ellos, pero a estos no se les impone un límite de personas a las cuales les puede legalizar un contrato. En ese caso, el límite se circunscribe a la jurisdicción a la que pertenece, que resulta mucho más razonable que controlar la cantidad de trabajo que un profesional puede asumir.*

*i. Para determinar si el límite dispuesto en el artículo 23 del Decreto 521-06 es razonable frente a la clara afectación que hace al derecho de libertad de empresa que asiste a los médicos (regentes) veterinarios, se impone la realización de un test de razonabilidad.*

*j. Del razonamiento que hemos desarrollado en el presente acápite, la libertad de empresa se ve seriamente afectada por el artículo 23 del Decreto 521-06, pues limita el ejercicio de este derecho sin justificar por qué ni los parámetros que se toman en cuenta. De hecho, es una norma contradictoria en sí, pues fija un límite de farmacias veterinarias y al mismo tiempo dice que podrán ser más si pertenecen a la misma empresa.*

*k. Los elementos legales que hemos examinado para el ejercicio de la profesión veterinaria y aquellos que otorgan al Poder Ejecutivo, Ministerio de Agricultura y a la Dirección General de Ganadería atribuciones sobre este ejercicio y la acreditación de estos profesionales como regentes, en ningún momento se refiere a la posibilidad de limitar*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de manera irrazonable la cantidad de establecimientos comerciales veterinarios que un regente podrá asesorar.*

### **5. Intervenciones oficiales**

Mediante sus respectivos escritos, la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República intervinieron en el presente caso y emitieron su opinión.

#### **5.1. Presidencia de la República**

La Presidencia de la República solicita que se declare inadmisibile o en su defecto se rechace la acción, argumentando lo siguiente:

*a. La acción directa de inconstitucionalidad de referencia debe ser declarada inadmisibile, puesto que no cumple con los requisitos mínimos de fundamentación "en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas" de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

*b. La acción de referencia se encuentran argumentos relativos a hechos fácticos y, por ende, no son válidos para la correcta aplicación del control concentrado.*

*c. Los accionantes desarrollan en su escrito cuestionamientos de mera legalidad respecto a la disposición atacada, al fundamentar parte de sus argumentos en disposiciones de carácter adjetivo como la Ley núm. 4030 de 1955 que declara de interés público la defensa sanitaria de los ganados de la República.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*d. En modo alguno, el artículo 23 del Decreto núm. 521-06 transgrede el contenido esencial de este derecho constitucional, debido a que la limitación realizada en el mismo, no supone una prohibición de la actividad económica de los veterinarios en su calidad de regentes de farmacias, y mucho menos afecta su libertad contractual.*

*e. Hay que resaltar que como se desprende del propio artículo 23 del Decreto 521-06, en su parte in fine, la limitación a cinco establecimientos no es absoluta, en virtud de que "la Dirección General de Ganadería (DIGEGA) tiene la facultad de modificar este número, previa recomendación de la Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios. La referida comisión nacional está integrada por las principales asociaciones relacionadas con este sector, incluido el Colegio Dominicano de Médicos Veterinarios, de conformidad con el artículo 7 del decreto en cuestión, por lo que existe la posibilidad de que los médicos veterinarios a través de sus gremios correspondientes puedan solicitar la modificación de este tope. Al mismo tiempo, otra evidencia de que la disposición atacada no pretende afectar el bien jurídico protegido es que la limitación no existe cuando se trate de establecimientos que pertenezcan a una misma empresa.*

*f. En el presente contexto no se ha generado ningún conflicto entre derechos fundamentales o normas que integran el bloque de constitucionalidad, sino que, por el contrario, con esta disposición se pretende favorecer a los titulares del derecho de libertad de empresa y de los demás derechos fundamentales, que en este caso son los médicos veterinarios, protegiendo, por lo demás, que todos aquellos que estén debidamente autorizados puedan ejercer en un ambiente de libre competencia la función de regente.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*g. Los accionantes se limitan a señalar que la disposición atacada viola el artículo 138 de la Constitución, específicamente en lo que respecta al principio de legalidad, utilizando una línea argumentativa en la que se cuestiona meramente la legalidad del artículo 23 del Decreto 521-06. El citado artículo constitucional versa sobre los principios de la Administración Pública, por lo que se entiende que los accionantes realmente querían referirse al principio de legalidad consagrado en el artículo 40, numeral 15, de la Constitución, sobre el cual ese honorable Tribunal Constitucional se ha referido en numerosas ocasiones. De todas formas, indistintamente de si la fundamentación de esa línea argumentativa se sustenta en el artículo 40.15 o en el artículo 138 de la Constitución, lo cierto es que la disposición atacada en nada vulnera el referido principio de legalidad.*

### **5.2. Procuraduría General de la República**

La Procuraduría General de la República solicita que se acoja la acción de inconstitucionalidad. para ello, expone lo siguiente:

*a. El artículo atacado, limita el ejercicio de los regentes veterinarios a solo cinco (05) establecimientos al mismo tiempo, transgrediendo esta disposición la libertad de empresa, el principio de igualdad, el principio de la administración pública y el principio de reglamentación e implementación».*

*b. Lo anterior implica no solo que la norma atacada no respeta el principio de igualdad, sino que, además, la misma transgrede la libertad de empresa, más bien una de sus dimensiones que es el ejercicio de una profesión liberal, limitando al regente veterinario a ejercer sus funciones a solo cinco (05) establecimientos, no estando amparado el artículo del decreto atacado en una ley que lo ampare.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*c. El ejercicio del derecho fundamental a la libertad de empresa no es absoluto, sino relativo, por lo que el Estado puede no solo regular su ejercicio sino incluso limitarlo, según establece la parte in fine del artículo 50 de nuestra Carta Magna. Dicha potestad de regularlo o limitarlo está condicionada, sin embargo, a que el legislador ordinario no afecte el contenido esencial de dicho derecho ni el principio de razonabilidad (art. 74.2 de la Constitución).*

*d. En el análisis del texto atacado en inconstitucionalidad, se verifica la existencia de vulneración a la libertad de empresa, a los principios de igualdad, de reglamentación e interpretación y de la administración pública, por lo que somos de opinión que procede acoger las pretensiones que sobre estos aspectos ha presentado la parte accionante.*

**6. Prueba documental**

El siguiente documento consta depositado en el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad:

1. Reglamento núm. 521-06, para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, de 17 de octubre de 2006.

**7. Celebración de audiencia pública**

El Tribunal Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023). El expediente quedó en estado de fallo.

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**  
**DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**8. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución, así como el 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

La propia Constitución dispone, en su artículo 185.1, que el Tribunal Constitucional será 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**

a. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone:

*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: 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.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

b. En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este tribunal constitucional sostiene el criterio de que

*(...) 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 inconstitucionalidad por apoderamiento directo (ver TC/0345/19).*

c. Este tribunal constitucional considera que los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte tienen calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que ostentan la nacionalidad dominicana. Igualmente, estima que dichos señores se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**10. Sobre las solicitudes de inadmisibilidad**

Antes de abocarse a las consideraciones de fondo, es de rigor que este tribunal constitucional se refiera a los medios de inadmisión planteados respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad. Particularmente, se alegan dos medios:

1. Que el escrito de interposición de la acción de inconstitucionalidad no cumple con las formalidades requeridas en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, relativo a la motivación de las alegadas vulneraciones en que incurre la norma cuestionada.

2. Que los alegatos de la parte accionante plantean un conflicto entre leyes y no constitucional, por lo que no corresponde ser conocida mediante la acción de inconstitucionalidad.

a. En relación con el primer medio de inadmisión, el Poder Ejecutivo argumenta que en su acto introductorio la parte accionante no satisface las condiciones de forma requeridas por la Ley núm. 137-11 –como tampoco los criterios desarrollados por este tribunal sobre la admisibilidad de la acción– argumentando que:

*la acción directa de inconstitucionalidad de referencia debe ser declarada inadmisibile, puesto que no cumple con los requisitos mínimos de fundamentación "en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas" de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

Al respecto, el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 establece:

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Acto introductorio. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.*

Sobre el particular, esta sede constitucional ha realizado algunas precisiones sobre la claridad, certeza, especificidad y pertinencia que debe exhibir toda acción directa de inconstitucional, conforme a la Sentencia TC/0150/13, que dictó lo siguiente:

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

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

En cuanto a la argumentación del acto introductorio, este colegiado ha comprobado que sí se satisfacen las condiciones descritas anteriormente, en la medida en que los accionantes detallan –en términos claros y precisos– los argumentos en que basan la alegada infracción constitucional (los artículos 39, 40.15, 50, 74.4 y 138 de la Constitución) sobre la norma infraconstitucional



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objetada, el Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, de 17 de octubre de 2006.

b. En relación con el segundo medio de inadmisión, el Poder Ejecutivo alega lo siguiente:

*Los accionantes desarrollan en su escrito cuestionamientos de mera legalidad respecto a la disposición atacada, al fundamentar parte de sus argumentos en disposiciones de carácter adjetivo como la Ley núm. 4030 de 1955 que declara de interés público la defensa sanitaria de los ganados de la República.*

En la lectura del escrito de interposición de la acción de inconstitucionalidad, este tribunal constitucional ha observado que la parte accionante invoca tanto violaciones constitucionales como legales. En este sentido, en relación con las primeras —alegadas violaciones constitucionales— el Tribunal las conocerá en el acápite siguiente, mientras que las imputaciones sobre alegadas contradicciones de naturaleza legal entre el Decreto núm. 521-06 y la Ley núm. 4030, que declara de interés público la defensa sanitaria de los ganados de la República, las mismas no serán conocidas, en razón de que es precedente constante de esta jurisdicción el hecho de que el control de la legalidad ha de ser dirimido ante las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello y no ante esta jurisdicción constitucional.

Cabe destacar que el decreto cuya inconstitucionalidad estamos conociendo tiene carácter reglamentario y, además, tiene menor jerarquía que la ley que rige la materia, es decir, que la Ley núm. 4030. Sin embargo, debemos reiterar que las violaciones cometidas por una resolución o acto administrativo a las leyes deben ser perseguidas ante la jurisdicción contencioso administrativa, en razón de que estaríamos frente a una ilegalidad y no ante una inconstitucionalidad, como requieren los procesos de constitucionalidad que nos ocupan. En tal



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentido, los aspectos de mera legalidad o nulidad con base en la contradicción con las leyes escapan al ámbito constitucional; esto así, porque el control de constitucionalidad requiere una contradicción directa de la norma con la Constitución.

Ciertamente, así lo ha expresado esta sede constitucional en casos análogos, como la Sentencia TC/0013/12, en los siguientes términos:

*En este sentido cabe precisar que en la presente acción directa en inconstitucionalidad, la parte impugnante se ha limitado a hacer simples alegaciones de “contrariedad al derecho” que son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal. Cabe recordar que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello.*

Igualmente, en TC/0201/13, este tribunal constitucional estableció lo siguiente:

*10.14. En ese sentido, si en la producción de una resolución o acto administrativo no se cumple con algunas de las normas establecidas por las leyes que rigen la forma de producción de tales actos, necesariamente estaremos hablando de actos o resoluciones ilegales y no inconstitucionales. En el caso específico que nos ocupa, en el que la alegada violación al derecho de audiencia no se erige como violación al debido proceso, tal como hemos establecido, la aducida inobservancia de la publicación de la norma antes de su emisión constituiría una violación a la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, y debe ser la jurisdicción contenciosa-administrativa la que decida sobre el recurso por ilegalidad que pudiera plantearse.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*10.19. En lo que tiene que ver con la alegada violación del artículo 40.15 de la Constitución, debe ser dicho lo siguiente: en virtud de la propia Constitución, la moneda y la banca están sometidos a un régimen legal; por tanto, la nulidad de cualquier acto administrativo que desconozca dicho régimen legal, adoptando decisiones y medidas que contradigan sus disposiciones, debe ser perseguida por ante los tribunales contenciosos administrativos y no por ante el Tribunal Constitucional. En el caso ocurrente lo que se plantea es una alegada contradicción de la norma con la Ley Monetaria y Financiera y no una contradicción directa de la norma con la Constitución. En tal sentido, en concordancia con el criterio anteriormente vertido, el conocimiento de la supuesta ilegalidad no es competencia de este tribunal.<sup>1</sup>*

En consecuencia, este tribunal constitucional declarará inadmisibles los alegatos del accionante concernientes a la alegada violación del artículo 23 del Decreto núm. 521-06, al tratarse de una situación sujeta al control de legalidad administrativa, cuya competencia corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa, conforme al artículo 165.2 de la Constitución, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

## **11. Sobre la acción de inconstitucionalidad**

a. En el presente caso, los accionantes solicitan que el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, de 17 de octubre de 2006, sea expulsado de nuestro ordenamiento jurídico, por considerar que el texto de dicha resolución viola la libertad de empresa al tratarse —según los accionantes— de una norma irrazonable. En los párrafos que siguen analizaremos los argumentos invocados para justificar las referidas infracciones inconstitucionales.

---

<sup>1</sup> Subrayados nuestros.

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- b. En este sentido, en su escrito los accionantes indican lo siguiente:

*no está en discusión la capacidad del Estado para establecer límites al ejercicio de los derechos, como la libertad de empresa. No hay dudas de que existen profesiones, entre ellas la veterinaria, que están sometidas al cumplimiento de requisitos que certifiquen las competencias técnicas para su ejercicio. Sin embargo, estos límites nunca podrán ser arbitrarios ni podrán dejar de observar el principio de razonabilidad. Por consiguiente, entendido este derecho como la libertad de cualquier persona para dedicarse a la actividad de su preferencia, quienes por vocación han decidido ejercer la profesión de veterinarios como su actividad productiva principal encuentran en el artículo 23 del Decreto 521-06 un límite arbitrario y alejado de toda razonabilidad.*<sup>2</sup>

*la norma atacada dispone un límite de cinco (5) como el número máximo de establecimientos que podrán ser asesorados por un profesional veterinario calificado como regente. Como el ejercicio de la acción directa en inconstitucionalidad exige un análisis in abstracto de las normas cuestionadas, debemos analizar la razón por la que el Decreto 521-06 lo dispone de esa manera en el artículo 23. La única explicación se deduce del propio texto, al indicar que es un límite basado en la capacidad y tiempo de cada profesional.*

*del razonamiento que hemos desarrollado en el presente acápite, la libertad de empresa se ve seriamente afectada por el artículo 23 del Decreto 521-06, pues limita el ejercicio de este derecho sin justificar por qué ni los parámetros que se toman en cuenta. De hecho, es una norma contradictoria en sí, pues fija un límite de farmacias veterinarias y al*

---

<sup>2</sup> Subrayados nuestros.

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*mismo tiempo dice que podrán ser más si pertenecen a la misma empresa.*

c. Antes de entrar a verificar la alegada vulneración a la libertad de empresa porque la restricción planteada en la norma cuestionada es alegadamente irrazonable, queremos destacar —en primer lugar— un aspecto que expone las partes accionantes en relación con la finalidad de la acreditación como regente a un médico veterinario. Particularmente, ellos expresan lo siguiente: *La finalidad de esta acreditación, de conformidad con el artículo 2 de la Resolución, es la de permitir que un médico veterinario, desde el sector privado, preste servicios oficiales determinados que con anterioridad se hayan constituido como atribución o atención exclusiva del Estado Dominicano.*<sup>3</sup>

d. Como se observa, la parte accionante indica que las labores como médico veterinario acreditado como regente corresponde a un servicio oficial del Estado que se le otorga mediante el reglamento objeto de inconstitucionalidad, es decir, que dicha labor no se trata de un mero ejercicio de la profesión de médico veterinario, sino que conlleva el ejercicio auxiliar de potestades de resguardo que el Estado debe implementar de forma oficial y exclusiva.

e. En ese sentido, este tribunal constitucional debe resaltar que la limitación que plantea la norma cuestionada está dirigida a las atribuciones que tiene el médico veterinario acreditado como regente, no así al ejercicio de una persona de su profesión de médico veterinario.

f. Para comprender mejor lo anteriormente expuesto, resulta pertinente evaluar dicha diferencia. Es así que los primeros —los médicos veterinarios acreditados como regentes ejercen funciones —como establecimos anteriormente— que podrían considerarse oficiales del Estado dominicano, ya

---

<sup>3</sup> Subrayado nuestro.

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

que estos tienen como dentro de sus funciones la vigilancia en el uso de medicamentos veterinarios seguros e inocuos, es decir, que aquí estarían representando o acreditados para implementar los controles y las medidas que instituye la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Estado de Agricultura. En efecto, el artículo 3 del Reglamento núm. 521-06 indica que para los fines de regulación y fiscalización del proceso de registro e inspección de establecimientos, así como de la comercialización y usa de medicamentos veterinarios se contara con la siguiente estructura y mecanismos funcionales;

*a) la División de Registro de Establecimientos y Productos Veterinarios de la Dirección de Sanidad Animal, que es la estructura de la Dirección General de Ganadería encargada de velar por la aplicación de las normas y las regulaciones relativas al registro, certificación, comercialización y usa de medicamentos veterinarios y de los establecimientos que se dediquen a la actividad comercial e industrial de estos medicamentos, tanto para fines de inspección sanitaria, como para prevenir que los mismos se conviertan en vehículos de introducción, transmisión y/o propagación de enfermedades. Esta División complementara su proceso de regulación y control, en todo el país, a través de los médicos veterinarios oficiales, en funciones en las Subdirecciones Regionales Pecuarias y médicos veterinarios acreditados como regentes en la Dirección General de Ganadería.<sup>4</sup>*

*d) Los médicos veterinarios acreditados en la Dirección General de Ganadería como regentes de establecimientos y medicamentos veterinarios.<sup>5</sup>*

g. Vale destacar, además, que los médicos veterinarios acreditados como regentes son los que garantizan el cumplimiento —por parte de los solicitantes—

---

<sup>4</sup> Subrayado nuestro.

<sup>5</sup> Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de los requisitos técnicos exigidos por el reglamento para el registro de establecimientos y medicamentos veterinario —artículo 15, letra e) de dicho reglamento—. Igualmente, el artículo 22 del mismo reglamento indica que

*Todo establecimiento veterinario que importe fabrique, almacene, distribuya o comercialice los productos definidos en este Reglamento como medicamentos veterinarios deberá contar en forma obligatoria con los servicios de un profesional veterinario, debidamente acreditado como regente en la Dirección General de Ganadería (DIGEGA), a fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos técnicos de este Reglamento.*<sup>6</sup>

h. Dentro de los controles que el médico veterinario regente lleva a cabo se encuentran inspeccionar a las farmacias veterinarias que vendan medicamentos del Grupo II —artículo 27— y también llevar registro de lo siguiente:

*Artículo 26. El regente de las farmacias veterinarias deberá llevar un registro de control de los medicamentos del Grupo 1, en el cual deberá consignar:*

*a) Nombre y número de registro de los medicamentos veterinarios que se venden en la farmacia veterinaria.*

*b) Nombre del fabricante o distribuidor.*

*c) Presentaciones, y en los casos de los laboratorios farmacéuticos veterinarios, la cantidad fabricada y los lotes producidos.*

*d) Estado general de los productos al recibirlos, incluyendo su fecha de vencimiento.*

---

<sup>6</sup> Subrayado nuestro.

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*e) Nombre y firma del regente.*

*f) En el caso de medicamentos veterinarios del Grupo II, el regente presentara un informe cuatrimestral a la Dirección General de Ganadería (DIGEGA), con las cantidades fabricadas o adquiridas, número de lotes, venta del producto terminado e inventario actualizado. Además, anexara al informe la 2da. copia del recetario veterinario oficial, expedida por el médico veterinario y que justifican las diferencias con el inventario previamente reportado.*

i. Como se observa, el hecho de estar acreditado como médicos veterinarios regentes de establecimientos y medicamentos veterinarios implica obligaciones muy serias para la conservación de la salud del ganado y, con ello, de la salud de la población, sin dejar de lado el impacto económico que pudiera generar en el ámbito de los que se dedican a la ganadería en el país.

j. Lo anterior no implica que el Tribunal Constitucional no deba realizar una verificación a la alegada violación a la libertad de empresa que plantean los accionantes desde el punto de vista de una señalada falta de razonabilidad de la norma. Sin embargo, la misma no puede pasar por alto, por un lado, la labor oficial que realizan los regentes y, por otro lado, el impacto que un error pudiera ocasionar en la población.

k. La libertad de empresa se consagra en la Constitución en los términos siguientes:

*Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*establezcan las leyes. 1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional; 2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país; 3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.*

1. Sobre este derecho, en la Sentencia TC/0049/13 el Tribunal Constitucional indicó lo siguiente:

*9.2.2. El derecho a la libertad de empresa, consagrado en el artículo 50 de la Constitución de la República, puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos. Esta es la concepción más aceptada en el derecho constitucional comparado, tal y como se puede evidenciar de la jurisprudencia que en ese sentido ha desarrollado la Corte Constitucional colombiana: “La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. Esta libertad comprende, entre*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica; (ii) la libre iniciativa privada” (Ver Sentencia C-263/11, de fecha 6 de abril del 2011; Corte Constitucional de Colombia).<sup>7</sup>*

m. Igualmente, los precedentes de este tribunal constitucional indican que el derecho a la libertad de empresa no es absoluto, sino relativo. En efecto, en TC/0196/13 señaló que:

*9.1.5. El ejercicio del derecho fundamental a la libertad de empresa no es absoluto, sino relativo, por lo que el Estado puede no solo regular su ejercicio sino incluso limitarlo, según establece la parte in fine del artículo 50 de nuestro Pacto Fundamental. Dicha potestad de regularlo o limitarlo está condicionada, sin embargo, a que el legislador ordinario no afecte el contenido esencial de dicho derecho ni el principio de razonabilidad (art. 74.2 de la Constitución).<sup>8</sup>*

n. Por su parte, la Sentencia TC/0022/21 corroboró tal criterio en los términos siguientes:

*El ejercicio del derecho fundamental a la libertad de empresa no es absoluto, sino relativo, por lo que el Estado puede no solo regular su ejercicio, sino, inclusive, limitarlo, según establece la parte in fine de la parte capital del artículo 50 del texto supremo.*

o. En virtud de los precedentes citados y a los fines de la identificación de si la norma atacada viola o no la libertad de empresa, evaluaremos la norma desde el principio de razonabilidad, por ser *este instrumento para medir si la*

---

<sup>7</sup> Subrayado nuestro.

<sup>8</sup> Subrayado nuestro.

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*limitación o regulación de un derecho fundamental por parte del legislador ordinario respeta o no dicho principio (TC/0044/12 y TC/0196/13).*

p. El principio de razonabilidad es una garantía orientada a evitar abusos en el ejercicio del poder y a asegurar el respeto de los valores constitucionales, es decir, con él se pretende proscribir la arbitrariedad. Este tribunal constitucional ha establecido que en los casos en que se aduce que la norma es irrazonable —como ocurre en este caso—, esta debe ser sometida al test de razonabilidad establecido a partir de la Sentencia TC/0070/15. En la referida sentencia el Tribunal estableció lo siguiente:

*9.9. En lo que concierne al principio de razonabilidad, este tribunal constitucional ha establecido que para determinar si una norma legal es razonable debe someterse a un test de razonabilidad, en el cual deben analizarse los criterios siguientes: el análisis del fin buscado, el análisis del medio empleado y, finalmente, el análisis de la relación entre el medio y el fin. (Véase Sentencia TC/0044/12)*

q. En este sentido, en lo que concierne al primer criterio, análisis del fin buscado, resulta que la norma lo supera; esto así, porque la finalidad de la norma es que el médico veterinario acreditado como regente no sobrepase los límites de capacidad y que, además, cuente con el tiempo para cumplir con las obligaciones que le encarga el Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios —algunas de las cuales mencionamos en parte anterior—, tal como la verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos que consagra dicho reglamento por parte de todo establecimiento veterinario que importe, fabrique, almacene, distribuya o comercialice los productos definidos como medicamentos veterinarios; inspeccionar las farmacias veterinarias que vendan medicamentos del Grupo II y llevar un registro de control de los medicamentos del Grupo I, así como apoyar a la Dirección



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

General de Ganadería (DIGEGA) del Ministerio de Estado de Agricultura en la fiscalización del proceso de registro e inspección de establecimientos.

r. En cuanto al medio empleado, resulta evidente que este se justifica en la medida de que la norma cuestionada no puede dejar abierta y sin control la cantidad de establecimientos a los cuales se le asigna un mismo médico veterinario acreditado como regente, contrario a lo que parece entender la parte recurrente.

s. En este sentido, dicha limitación está vinculada a la obligación del Estado de promover y garantizar la salud de los animales y la humana mediante la implementación de parámetros que certifiquen el desarrollo de alimentos inocuos, en este caso dentro de la ganadería, máxime cuando se hacen necesarios el uso de medicamentos veterinarios no solo seguros para ambos, sino también que avalen la eliminación de las enfermedades que presenten dichos animales. Es oportuno recalcar que en la Sentencia TC/0573/19 este tribunal indicó que:

*el Estado tiene una facultad reguladora en distintas áreas de la economía y que esa regulación no supone la violación al derecho de libertad de empresa, pues si el Estado tiene la facultad y responsabilidad de intervenir ciertos sectores, debe hacerlo apegado a la Ley y siempre con la finalidad de ser garante de los derechos conferidos por la Constitución, evitando así la arbitrariedad estatal.*

t. Igualmente, dicha restricción encuentra fundamento —tal y como explicamos en parte anterior— en el hecho de que, por una parte, las obligaciones no son pocas y, por otra, el aspecto de que cualquier error puede impactar en la salud del ganado y, con ello, en la salud de toda la población de consumo. Igualmente, destaca que también pudiera dañar o afectar gravemente la economía de las empresas o personas que se dedican a la ganadería.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

u. En este punto no podemos dejar de lado el aspecto de que tal limitación también garantiza un equilibrio en el trabajo asignado a los médicos veterinarios acreditados como regentes, es decir, que la misma permite que unos no abarquen más establecimientos que otros y que, por el contrario, todos se beneficien de las empresas privadas que necesiten el servicio de dicho profesional acreditado como regente.

v. El último criterio impone el análisis de la relación entre el medio y el fin. Consideramos, en este punto, que la medida para alcanzar lo buscado es razonable; esto así, porque atendiendo a lo expuesto anteriormente no es pertinente que los médicos veterinarios regentes puedan ejercer sin límites objetivos, máxime por las implicaciones de la labor que realizan; pero —sobre todo— resulta razonable, porque aunque el reglamento que ocupa nuestra atención impone una limitante de cinco (5) establecimientos —salvo que pertenezcan a la misma empresa— tal cantidad puede ser ampliada o modificada mediante solicitud a la Dirección General de Ganadería (DIGEGA) previa recomendación de la Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios.

w. Lo anterior quiere decir que la cantidad de establecimientos asignados a un mismo médico veterinario regente no es estático y, por tanto, permite que dicha cifra sea aumentada en los casos donde se compruebe que dicho profesional cuenta con la capacidad y el tiempo para cumplir no solo con las funciones y obligaciones de los establecimientos asignados, sino con la posibilidad de poder manejar otros establecimientos.

x. En este punto resulta pertinente indicar que la solicitud de modificación se hace al mismo órgano que autoriza que un médico veterinario regente realice las funciones de un establecimiento específico. En efecto, los artículos 5 y 6 del



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios establecen:

*Artículo 5. Para obtener autorización como Médico Veterinario Regente, a favor de un establecimiento veterinario, se requiere ser Médico Veterinario, colegiado y haber obtenido la acreditación para el Control y Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, de acuerdo a los mecanismos establecidos en el reglamento oficial, que establece el Sistema Nacional de Acreditación (SNA), aprobado en la Dirección General de Ganadería de la Secretaría de Estado de Agricultura.*

*Artículo 6. La presentación de la solicitud de la acreditación, como regente de un establecimiento veterinario específico, se deberá hacer ante la División de Registro de Establecimientos y Productos Veterinarios de la Dirección General de Ganadería (DIGEGA), quien verificará y coordinará el proceso con la División de Acreditación de la institución.*

y. El fundamento de las razones por las que tales obligaciones recaen en la Dirección General de Ganadería (DIGECA) del Ministerio de Estado de Agricultura han sido suficientemente expuesto en otra parte de esta sentencia, pero básicamente se sustenta en el hecho de ser la representación de los controles del Estado y, con ello:

*(...) la institución responsable de establecer las medidas y los mecanismos necesarios para reducir los riesgos de introducción, propagación y surgimiento de brotes de enfermedades en los animales, así como establecer los controles y las medidas que permitan reducir la presentación de efectos nocivos en los animales y en los humanos, como consecuencia del uso de medicamentos veterinarios destinados al*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*desarrollo de actividades dirigidas a prevenir, controlar y tratar enfermedades o fomentar el desarrollo productivo y la apariencia física de los animales.*<sup>9</sup>

z. Igualmente, destaca el hecho de que para tomar la decisión de modificar la cantidad de establecimientos asignados a un mismo médico veterinario, regente la Dirección General de Ganadería (DIGECA) se auxilia de la Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios. Esto así, porque el propio artículo 23 objeto de la presente acción de inconstitucionalidad indica que *la Dirección General de Ganadería (DIGEGA) tiene la facultad de modificar este número, previa recomendación de la Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios*.

aa. Lo destacable de la participación de dicha comisión radica en el hecho de que en su conformación se encuentra el presidente del gremio que representa a los solicitantes, es decir, a los médicos veterinarios; nos referimos al presidente del Colegio Dominicano de Médicos Veterinarios (COLVET), gremio que busca —precisamente— defender los derechos de los médicos veterinarios, el respeto y la consideración que merecen y se merecen entre ellos, así como los intereses morales, intelectuales y materiales de su profesión. En efecto, el artículo 8 del reglamento consagra lo siguiente:

*La Comisión Nacional para la Regulación y Control de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios estará Integrada por:*

*a) El director de la Dirección de Sanidad Animal, quien la presidirá.*

*b) El encargado de la División de Registro de Establecimientos y Productos Veterinarios, quien fungirá como secretario y será*

---

<sup>9</sup> Véase los considerandos del Decreto núm. 521-06.

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*responsable, de elaborar, dar seguimiento y archivar las actas, las decisiones y las ayudas memorias de las reuniones de la Comisión.*

*c) El administrador general del Laboratorio Veterinario Central (LAVECEN).*

*d) El presidente de la Comisión Nacional del Codex Alimentarios.*

*e) El presidente del Colegio Dominicano de Médicos Veterinarios (COLVET).*

*f) El director del Departamento de Drogas y Farmacias de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS).*

*g) El presidente de la Asociación de Fabricantes, Importadores y Representantes de Productos Veterinarios y Afines, Inc. (AFIRPROVA).*

bb. Las funciones de dicha comisión no se limitan a la necesidad de su recomendación para modificar la cantidad de establecimientos asignados a un mismo médico veterinario acreditado como regente, sino que tiene un sinnúmero de ocupaciones directamente vinculadas con el resguardo de la sanidad de los animales en apoyo a las obligaciones de la Dirección General de Ganadería (DIGECA).<sup>10</sup>

cc. En este sentido, este tribunal constitucional reconoce que la normativa objeto de inconstitucionalidad implica una limitación al ejercicio de los médicos veterinarios acreditados como regentes; sin embargo, dicha limitación —como explicamos anteriormente— se encuentra ampliamente justificada.

---

<sup>10</sup> Véase artículo 9 del Decreto núm. 521-06.

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dd. Por último, debemos analizar la afirmación de los accionantes relativa a que estamos en presencia de *una norma contradictoria en sí, pues fija un límite de farmacias veterinarias y al mismo tiempo dice que podrán ser más si pertenecen a la misma empresa.*

ee. Consideramos que se trata de todo lo contrario, ya que al brindarle la posibilidad de ejercer de médico veterinario acreditado como regente a más de un establecimiento de la misma empresa equivale, por un parte, a una menor limitación de su ejercicio profesional y, por otra, a la protección de dicha empresa al poder auxiliarse de un médico veterinario regente que los represente ante la Dirección General de Ganadería (DIGECA).

ff. Entendemos, igualmente, que tal aspecto de la norma se basa en que los productos autorizados como la materia prima sería la misma al momento de verificar que estas cumplan con las especificaciones internacionales y las técnicas impuestas por el reglamento. También, el protocolo con una misma empresa sería más homogéneo que al encontrarse involucradas más de una empresa, máxime cuando dicho profesional ejerce la representación a favor de la empresa en la verificación del cumplimiento de las obligaciones técnicas que impone el reglamento para el registro de establecimientos y medicamentos veterinarios y, con esto, responden legalmente por ellas.

gg. En definitiva, este colegiado constitucional considera que la norma objeto de la presente acción no es irrazonable ni transgrede el derecho a la libertad de empresa; por tanto, procede rechazar la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de las magistradas Alba Luisa Beard Marcos y Army Ferreira, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Amaury A. Reyes Torres.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, de fecha diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).

**SEGUNDO: RECHAZAR** la acción de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, por los motivos expuestos.

**TERCERO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte; así como al Poder Ejecutivo y a la Procuraduría General de la República.

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



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Firmada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**AMAURY A. REYES TORRES**

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), salvamos nuestro voto en relación con los motivos de la presente sentencia, pero, concurriendo con el dispositivo.

**I.**

1. El conflicto en cuestión se origina en ocasión al apoderamiento de este tribunal constitucional por parte de los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte de una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, que establece el reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).

2. La mayoría de los honorables jueces y juezas que componen este tribunal constitucional han concurrido en admitir y rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar conforme con la Constitución el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, que establece el reglamento para el

Expediente núm. TC-01-2023-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Carlos Manuel Ramírez Ramon y Natascha Vargas Aponte contra el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, Reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006), por haberse verificado que el límite planteado en la norma atacada no vulnera el derecho a la libertad de empresa de los médicos veterinarios acreditados como regentes.

3. Por consiguiente, coincido con la solución dada al presente caso y, en parte, con las motivaciones que dan lugar a la misma. Sin embargo, en adición a las comprobaciones y fundamentos expuestos en la decisión, considero que resulta de especial atención el desarrollo del principio de razonabilidad. En ese sentido, tiene lugar el presente voto salvado.

### A

4. Los accionantes solicitan que el artículo 23 del Decreto núm. 521-06, que establece el reglamento para el Registro de Establecimientos y Medicamentos Veterinarios, del diecisiete (17) de octubre de dos mil seis (2006), sea expulsado de nuestro ordenamiento jurídico. A juicio de los accionantes, el texto de dicha resolución vulnera la libertad de empresa al tratarse de una norma irrazonable.

5. Para justificar las referidas infracciones inconstitucionales los accionantes arguyen que las labores como médico veterinario acreditado como regente corresponde a un servicio oficial del Estado que se le otorga mediante el reglamento objeto de inconstitucionalidad. Es decir, que dicha labor no se trata de un mero ejercicio de la profesión de médico veterinario, sino que la misma conlleva el ejercicio auxiliar de potestades de resguardo que debe implementar de forma oficial y exclusiva el Estado.

### B

6. El principio de razonabilidad es una garantía orientada a evitar abusos en el ejercicio del poder y a asegurar el respeto de las disposiciones constitucionales,



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

es decir, con el mismo se pretende proscribir la arbitrariedad. Este Tribunal Constitucional ha establecido que, en los casos en que se aduce que la norma es irrazonable, la misma debe ser sometida al test de razonabilidad establecido a partir de la sentencia TC/0070/15 del dieciséis (16) de abril. En la referida sentencia el Tribunal estableció lo siguiente:

*«9.9. En lo que concierne al principio de razonabilidad, este tribunal constitucional ha establecido que para determinar si una norma legal es razonable debe someterse a un test de razonabilidad, en el cual deben analizarse los criterios siguientes: el análisis del fin buscado, el análisis del medio empleado y, finalmente, el análisis de la relación entre el medio y el fin. (Véase Sentencia TC/0044/12 del 21 de septiembre)».*

7. Asimismo, este colegiado ha referido en su sentencia TC/0044/12 del veintiuno (21) del mes de septiembre del año dos mil doce (2012)

*«que para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la ley cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. En ese sentido, el instrumento convencionalmente más aceptado es el test de razonabilidad desarrollado por la jurisprudencia colombiana».*

8. Este tribunal distingue entre el test leve y el test de razonabilidad general dependiendo a si se alega la lesión a un derecho fundamental (Sentencia TC/0107/13). Si el alegato no se refiere a la violación a un derecho fundamental, aplica el test leve, que requiere solo la razonabilidad del fin y el medio con independencia de la relación directa de proporcionalidad entre estos. Sin



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

embargo, si la parte accionante argumenta que la disposición cuestionada vulnera un derecho fundamental, aplica el test general de razonabilidad, es decir, donde no solo la finalidad y el medio deben ser razonables en sí mismos, entre estos debe existir una relación directa e inmediata de razonabilidad, a propósito de subprincipios de necesidad y proporcionalidad *stricto sensu* propio del principio general de proporcionalidad que este tribunal ha utilizado en otras ocasiones (por ejemplo, sentencias TC/0075/16; TC/0092/19; TC/0276/19).

9. En ese sentido, se hace necesario recurrir a la aplicación del principio de razonabilidad de la ley de referencia al amparo del criterio que ha establecido el constituyente. Para el constituyente dominicano lo razonable es la calidad de lo que está referido al bien común o colectivo, lo que, por tanto, es conveniente para la comunidad, de conformidad con lo prescrito por la segunda parte del artículo 40.15 de la Constitución, según el cual la ley «sólo puede ordenar lo que justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica». En consecuencia, los particulares no pueden pretender que sus intereses sean antepuestos a los de la colectividad, sino que ha de suponerse que la norma es justa, útil y procura beneficios para la comunidad, lo cual la hará primar sobre los particulares, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 74.4 de la Constitución.

## II

10. En el presente caso, en su decisión este colegiado reconoce que la normativa objeto de inconstitucionalidad implica una limitación al ejercicio de los médicos veterinarios acreditados como regentes. Sin embargo, al aplicar el test de razonabilidad para establecer la legitimidad del fin y de la medida de la norma impugnada, y poder determinar si es adecuada para alcanzar el fin buscado dicha limitación se encuentra ampliamente justificada, no solo conforme a los argumentos expuesto en este voto, por igual en las motivaciones de la mayoría.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. En cuanto al último aspecto anteriormente señalado, nos referimos en el presente voto salvado cuyo fundamento es que la normativa atacada en inconstitucionalidad no parece impedir por completo la posibilidad de aumentar el número de empleados, lo que sugiere que su intensidad sobre los intereses del accionante es relativamente moderada. Dado el contexto de la política de salud pública, debe darse deferencia a las decisiones de las autoridades competentes, especialmente si no impiden las operaciones de una empresa o su capacidad para solicitar futuros aumentos de personal de contratos de regencia que podría llevar a incrementar el número de regentes.

12. En ese sentido este colegiado se ha referido al desarrollar la libertad de empresa en la Sentencia TC/0049/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), al establecer *«El derecho a la libertad de empresa, consagrado en el artículo 50 de la Constitución de la República, puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos»*; y a la a la constitucionalidad de la potestad regulatoria del Estado.

En un caso similar al que nos ocupa este tribunal constitucional ha establecido además que la regulación por parte de agencias del Estado no implica vulneración al derecho fundamental de la libertad de empresa, criterio que ha sido establecido por este mismo colegiado en la Sentencia TC/0027/12, del cinco (5) de julio de dos mil doce (2012), al señalar:

*Respecto del alegato de violación a la libertad de empresa y a la prohibición de monopolios, es el criterio de este tribunal que no se evidencia tal violación, por cuanto a nadie [sic] le ha impedido realizarla actividad económica de que se trata, sino que el Estado, a través de la resolución de marras, entre otras cosas lo que ha hecho es condicionar la venta directa de combustibles a particulares no*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*detallistas, esto es, regular las actividades comerciales entre los detallistas de combustible y los distribuidores. Tal accionar tiene su sustento jurídico en las disposiciones del artículo 221 de la Constitución y en el artículo 2B letra g) de la Ley No. 290-66, de fecha 30 de junio de 1966, y su reglamento de aplicación No. 186-66, del 26 de octubre del año 1966, pues las facultades reglamentarias de la administración pública autorizan al Estado a intervenir, incluso dictando normas que garanticen la libre competencia y los niveles de precio, sin que ello implique violación a la libertad de empresa».*

En el caso que nos ocupa, como la medida dispuesta es actualmente temporal, puede ser revisada o modificada por la autoridad en función de la evolución de las condiciones pandémicas y de los impactos en los sectores industriales. De allí que, de hecho, sería irrazonable declarar la inconstitucionalidad de una norma jurídica que da la oportunidad para ser revisada y que los accionantes no hayan agotado esa posibilidad.

\* \* \*

En la especie, los señalamientos que anteceden permiten establecer que, luego de verificar que en efecto existe una relación necesaria y de proporcionalidad entre el medio y el fin, la disposición cuestionada no supone una carga irrazonable respecto al derecho fundamental en cuestión (la libertad de empresa), ni compromete su contenido esencial en los términos del artículo 40.15, ni del artículo 74.2 de nuestra Constitución. Esto debió ser precisado con mayor énfasis en el criterio mayoritario, de ahí que el presente salvamento de voto viene no más que expandir sobre lo decidido por el tribunal, sobre todo si se trata del ejercicio de la regulación económica a cargo del Estado en materia de salubridad. Por las razones expuestas, respetuosamente, salvo mi voto, pero, concurriendo con los motivos y el dispositivo. Es cuánto.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Firmado: Amaury A. Reyes Torres, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintidós (22) del mes de febrero del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**