



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0590/17

Referencia: Expediente núm. TC-05-2016-0412, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el señor Natanael Paniagua contra la Sentencia de amparo núm. 00111-2016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, al primer (1) día del mes de noviembre del año dos mil diecisiete (2017).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y 9, 94 y 95 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011) (en adelante, “Ley núm. 137-11”), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-05-2016-0412, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el señor Natanael Paniagua contra la Sentencia de amparo núm. 00111-2016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional en materia de amparo

La Sentencia núm. 00111-2016 fue dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016). La misma declara inadmisibile la acción de amparo incoada por el señor Natanael Paniagua contra la Policía Nacional. En su parte dispositiva, esta sentencia reza como sigue:

PRIMERO: ACOGE el medio de inadmisión propuesto por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, y en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE la presente acción constitucional de amparo, interpuesta por el señor NATANAEL PANIAGUA, en fecha 19 de enero del año 2016, contra la POLICÍA NACIONAL, por encontrarse vencido el plazo de los 60 días a tales fines, de acuerdo a las disposiciones del artículo 70, numeral 2do., de la Ley No. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011. Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, conforme los motivos indicados.

SEGUNDO: DECLARA libre de costas el presente proceso.

TERCERO: ORDENA, que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

La presente sentencia fue notificada a la parte recurrente, en manos de su representante legal, mediante copia certificada emitida por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016). La notificación a la Policía Nacional y al mayor general Lic. Nelson Ramón Peguero Paredes se produjo, a requerimiento del señor Natanael Paniagua, mediante el Acto núm. 180/2016, del ocho (8) de abril de dos mil dieciséis (2016),



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instrumentado por el ministerial Juan Alberto Rosario Gómez, alguacil de estrados de la Sala Penal del Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes de Santo Domingo.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

La parte recurrente, constituida por el señor Natanael Paniagua, apoderó a este tribunal constitucional de un recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016), y recibido por este tribunal el veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciséis (2016). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

Dicho recurso fue notificado a la parte recurrida mediante el precitado acto núm. 180/2016, del ocho (8) de abril de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Juan Alberto Rosario Gómez, alguacil de estrados de la Sala Penal del Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes de Santo Domingo –mismo acto mediante el cual se notifica la sentencia recurrida–.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional en materia de amparo

La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró inadmisibles la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor Natanael Paniagua, apoyándose, fundamentalmente, en los siguientes motivos:

5.11. En cuanto al medio de inadmisión por extemporaneidad de la Acción Constitucional de Amparo previsto en el numeral 2) del artículo 70 de la Ley No. 137-11, antes indicada, en la especie lo que se pretende tutelar son derechos fundamentales presumibles conculcados, y en vista de que el juez de amparo se encuentra revestido de los poderes más amplios para hacer



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectiva la tutela de estos derechos, si bien el plazo de sesenta (60) días para incoar la Acción Constitucional de Amparo, en principio, se computa a partir del momento en que el agraviado tome conocimiento del hecho generador de las vulneraciones a sus derechos fundamentales; y la exigencia de tales derechos resulta determinante cuando se trata de violaciones continuas, lo cual resulta oportuno analizar en esta ocasión.

5.13. En esas atenciones, es oportuno resaltar que la prescripción es una de las vías mediante las cuales se adquiere o se extingue un derecho, de la cual no se encuentre exento el derecho de accionar en justicia, por lo que en la especie se impone analizar los presupuestos para que una acción constitucional de amparo en la que los hechos invocados por el accionante como violatorios a sus derechos fundamentales en apariencia puedan dar lugar a violaciones continuas.

5.14. Los fundamentos del plazo para prever un plazo de prescripción en la acción de amparo, son en primer motivo lo constituye (sic) el carácter excepcional y urgente de la acción de amparo, lo que exige que el agraviado recurra prontamente frente al agravio de su derecho fundamental. Si no lo hace en un tiempo determinado, se puede presumir que la afectación a su derecho constitucional no es realmente tal, o siéndola, no es urgente su solución de modo que podría intentarla solucionar en la vía ordinaria, o en definitiva se puede presumir que consciente la medida agresora. Así, el no interponer la acción para el afectado negligente en la protección de sus derechos constitucionales. (sic)

5.15. De no constatarse la concurrencia de tal violación, la acción habrá de resultar inadmisibile por su interposición devenir en extemporánea, pues consideramos que el plazo para accionar en amparo ante violaciones de esta índole no está abierto deliberadamente, y por tanto debe encontrarse sujeto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a algún control, tal y como lo prevé el artículo 70.2, toda vez que un absolutismo al respecto daría paso a la desnaturalización del porque el ejercicio del derecho de acción se encuentra gobernado por un plazo, que no es más que consolidar en el tiempo determinada situación jurídica que se ha mantenido invariable hasta entonces.

5.16. En ese mismo orden, en el presente caso se establece que dentro de la glosa de documentos que componen el expediente se observa que desde la fecha en que el señor NATANAEL PANIAGUA fue desvinculado del cargo que ocupaba como raso de la Policía Nacional, esto es, efectivo el día 12 de noviembre del año 2015, hasta el día en que incoó la presente Acción Constitucional de Amparo, a saber, en fecha 19 de enero del año 2016, han transcurrido 02 meses (sic) y 1 semana (68 días en total); el accionante no promovió actividad tendente a ser reintegrado a las filas policiales, de modo que al no existir una omisión o hecho mediante el cual la Policía Nacional esté renovando de manera constante y continua la actuación que supuestamente violenta sus derechos fundamentales, constatamos que en la especie no se aprecia una violación continua.

5.17. Cuando se trata de una violación a un derecho fundamental en la que se establece violación continua esta no debe perimir en el tiempo, sin embargo, es que tratándose de una presumible conculcación en lo relativo al debido proceso administrativo, el legislador ha establecido un plazo razonable que para la especie es de 60 días, y por tanto el accionante debió ejercer su acción en amparo dentro de dicho plazo, más aún cuando tenía conocimiento de su cancelación y del procedimiento que se utilizó para la misma; que plantear ahora dicha violación constitucional, en este tipo de casos resulta extemporáneo pues ya han transcurrido más de 1 semana, a la fecha de vencimiento del plazo para interponer la acción de amparo en tiempo hábil, por lo que procede acoger el medio de inadmisión planteado



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, y en consecuencia, procede declarar inadmisibles por extemporáneo la Acción Constitucional de Amparo interpuesta por el señor NATANEL PANIAGUA, conforme a lo establecido en el numeral 2) del artículo 70 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, tal y como se hará constar en dispositivo de la sentencia.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrente en revisión constitucional en materia de amparo

El recurrente, señor Natanael Paniagua, en su escrito de recurso depositado ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016), pretende que se revoque la sentencia recurrida basándose, fundamentalmente, en los siguientes motivos:

POR CUANTO: A que para que el Tribunal Superior Administrativo tomara dicha decisión tomo (sic) en cuenta supuestamente las prescripciones del art. 70.2 de la Ley 137-11, estableciendo esta que el plazo que tenía el accionante para intentar la acción había prescrito; toda vez que la notificación dada por la policía consistente en telegrama oficial había sido emitido en fecha 12 del mes de Noviembre del año 2015, sin embargo dicho telegrama el cual reposa en la glosas (sic) de documentos en que se apoya dicha acción de amparo, de lo que se desprende que el tribunal actuó de forma herrada.

POR CUANTO: A que del cálculo hecho por los jueces de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo al momento de emitir la sentencia objeto del presente Recurso de Revisión, el cual se encuentra en el numeral 5.16 de la página 9 de la sentencia recurrida dicho tribunal comete dos (2) errores visibles, uno (1) es que establece que el accionante señor



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

NATANAEL PANIAGUA, fue desvinculado del cargo que ocupaba como RASO de la Policía Nacional en fecha 12 del mes de Noviembre del año 2015, no siendo así, cuando lo cierto es que según el telegrama oficial de fecha 14 de noviembre del año 2015, emitido por el Oficial Auxiliar de Recursos Humanos, Departamento P.N., Ensanche Felicidad (E-2). Ciudad.- y dos (2) que conto dicho plazo en días corridos, es decir incluyendo los días feriados y los fines de semana, situación esta que es contrario a las prescripciones de los plazos establecidos en Nuestras Normativas Procesales, las cuales establecen que los plazos por días corren a partir del próximo día y solo se cuentan los días laborales.

POR CUANTO: A que el Art. 143 del Código (sic) Procesal Penal establece: “Principios generales. Los actos procesales deben ser cumplidos en los plazos establecidos por este código. Los plazos son perentorios e improrrogables y vencen a las doce de la noche del último día señalado, salvo que la ley permita su prórroga o subordine su vencimiento a determinada actividad o declaración. Los plazos determinados por horas comienzan a correr inmediatamente después de ocurrido el acontecimiento que fija su iniciación, sin interrupción. Los plazos determinados por días comienzan a correr al día siguiente de practicada su notificación. A estos efectos, sólo se computan los días hábiles, salvo disposición contraria de la ley o que se refiera a medidas de coerción, caso en el que se computan días corridos. Los plazos comunes comienzan a correr a partir de la última notificación que se haga a los interesados”.

POR CUANTO: A que el art.66 de la Ley 96-04 Ley Institucional de la Policía Nacional establece: Competencia.- Las sanciones previstas en los literales a), b) y c) son competencia de los oficiales ejecutivos de las jurisdicciones correspondientes, pero el afectado tiene el derecho a recurrir ante el Tribunal de Justicia Policial, en sus atribuciones disciplinarias.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo II. – Las separaciones del servicio activo de los oficiales se producirán: a) Por renuncia aceptada; b) por retiro; c) Por sentencia de una Tribunal Policial que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, que pronuncie su separación; d) Por sentencia de un tribunal ordinario competente que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada y que conlleve pena criminal; cuando se trate de una condena correccional, será facultad del Consejo Superior Policial determinar la separación de cualquier miembro. 23 Ningún miembro que sea separado por medio de una sentencia, bajo ningún concepto podrá regresar a la institución policial; e) Cuando el miembro policial no se calificare satisfactoriamente en los cursos y/o exámenes de oposición correspondientes previstos en esta ley.

Con base en estos argumentos, la parte recurrente solicita al Tribunal lo siguiente:

PRIMERO: Que sea ADMITIDO en cuanto a la forma el presente Recurso de Revisión Constitucional incoado el accionante NATANAEL PANIAGUA, en contra de la SENTENCIA NO.00111-2016, EXPEDIENTE NO. 030-16-00310, DE FECHA 29/02/2016, DICTADA POR LA TERCERA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO, por el mismo haber sido interpuesto en tiempo hábil y conforme a la ley que rige la materia.

SEGUNDO: En cuanto al fondo tenga a bien ACOGER como bueno y valido el presente Recurso de Revisión Constitucional, y en consecuencia tenga a bien ANULAR la SENENCIA NO. 00111-2016, EXPEDIENTE NO. 030-16-00310, DE FECHA 29/02/2016, DICTADA POR LA TERCERA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO.

TERCERO: Actuando por su propio imperio y por disposición de la ley, tenga a bien DECLARAR a la POLICÍA NACIONAL, CONJUNTAMENTE



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CON SU TITULAR, EL MAYOR GENERAL, LIC. NELSON R. PEGUERO PAREDES, P. N., JEFE DE LA POLICÍA NACIONAL, CULPABLE DE HABER VULNERADO LOS DERECHOS antes citados por no haber reintegrado a las filas de la Policía Nacional al RASO P. N. NATANAEL PANIAGUA, violando todos los preceptos legales para tales fines antes mencionados en virtud de lo que establece la Ley en la materia, además sin darle la oportunidad a éste de ser oído y ejercer su derecho de defensa y sin observar el procedimiento establecido por las normativas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables a tales fines, ya que fueron violadas las disposiciones de los Artículos siguientes: a) 6, 7, 8, 38, 39, 40, 60, 62, 68, 69, 74, 253, y 254 de la Constitución de la República Dominicana; b) 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; c) 96 y 96 Párrafo I de la Ley Institucional de la Policía Nacional, No. 96-04; entre otros; por ende se le conculcaron varios derechos fundamentales, tales como el derecho a la dignidad humana, el derecho a la igualdad, el derecho a la libertad y seguridad personal, el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho a concluir exitosamente su carrera Policial, así como el derecho a ser oído.

CUARTO: ORDENAR a la POLICIA NACIONAL, CONJUNTAMENTE CON SU TITULAR, EL MAYOR GENERAL, LIC. NELSON R. PEGUERO PAREDES, P. N., JEFE DE LA POLICIA NACIONAL, la reintegración a las filas de la Policía Nacional del RASO P. N., NATANAEL PANIAGUA, por los motivos anteriormente expuestos.

QUINTO: OTORGAR a la POLICIA NACIONAL, CONJUNTAMENTE CON SU TITULAR, EL MAYOR GENERAL, LIC. NELSON R. PEGUERO PAREDES, P. N., JEFE DE LA POLICIA NACIONAL; un plazo máximo de diez (10) días, contados a partir de la notificación de la decisión a intervenir,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para el cabal cumplimiento de lo ordenado en la misma, declarando a tal efecto, su ejecución sobre minuta no obstante cualquier recurso.

SEXTO: IMPONER, vencido el plazo anterior, una astreinte de TRES MIL PESOS DOMINICANOS (RD\$3,000.00) por cada día de retardo en la ejecución de la decisión a intervenir, en contra de POLICIA NACIONAL, CONJUNTAMENTE CON SU TITULAR, EL MAYOR GENERAL, LIC. NELSON R. PEGUERO PAREDES, P. N., JEFE DE LA POLICIA NACIONAL, a favor del señor NATANAEL PANIAGUA.

SÉPTIMO: DECLARAR este proceso libre o exento de costas, de conformidad con las disposiciones de los Artículos 72 de la Constitución de la República Dominicana, 7 y 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión constitucional en materia de amparo

La Policía Nacional de la República Dominicana, en su escrito de defensa depositado en el Tribunal Superior Administrativo el cinco (5) de mayo de dos mil dieciséis (2016), pretende que sea rechazado en todas sus partes el recurso de revisión constitucional interpuesto por el señor Natanael Paniagua, alegando, entre otras cosas, lo siguiente:

POR CUANTO: Que el ex RASO NATANAEL PANIAGUA, P.N., interpuso una acción de amparo contra la policía nacional, con el fin y propósito de ser reintegrado a las filas policiales.

POR CUANTO: Que dicha acción fue declarada INADMISIBLE por LA TERCERA Sala Tribunal Superior Administrativo, mediante sentencia No.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

00111-2016, de fecha VEINTINUEVE (29) del mes de FEBRERO del año 2016, cuyo dispositivo en síntesis DECLARA INADMISIBLE LA ACCIÓN DE AMPARO.

POR CUANTO: Que la sentencia objeto de recurso de revisión, es justa en los hechos y en derecho, ya que se aplica la ley en su justa dimensión, por tanto debe ser confirmada.

POR CUANTO: Que Carta Magna en su artículo 256, prohíbe el reintegro de los miembros de la Policía Nacional.

POR CUANTO: Que nuestra Ley Orgánica No. 96-04, en su artículo 66, establece las condiciones y el debido proceso para la separación de un OFICIAL, que la Policía Nacional ha cumplido legalmente con dicho mandato.

La parte recurrida concluye solicitando lo siguiente: “UNICO: Que el recurso de revisión interpuesto por el accionante por mediación de sus abogados constituidos y apoderados especiales sea rechazado en todas y cada una de sus partes, por las razones antes citadas”.

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa, en su escrito depositado en la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de abril de dos mil dieciséis (2016), pretende que se rechace el recurso de revisión constitucional interpuesto por el señor Natanael Paniagua, alegando, entre otras cosas, lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ATENDIDO: A que mediante Acto No. 180/2016 de fecha 08 de abril del año 2016, instrumentado por el ministerial Juan Alberto Rosario Gómez, Alguacil Ordinario de la Sala Penal del Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes de Santo Domingo, se comunicó a esta Procuraduría General Administrativa el Recurso de Revisión interpuesto en fecha 05 de abril del 2016, por el señor NATANAEL PANIAGUA contra la Sentencia No. 00111-2016 del Tribunal Superior Administrativo, a los fines de producir Escrito de Defensa.

ATENDIDO: A que de no constatarse la ocurrencia de tal violación continua, la acción habrá de resultar inadmisibile, por su interposición devenir en extemporánea, el Tribunal Constitucional ha establecido que el plazo para accionar en amparo antes violaciones de esta índole, no está abierto deliberadamente, y por lo tanto debe encontrarse sujeto a algún control, tal y como lo prevé el artículo 70.2, toda vez que un absolutismo al respecto daría paso a la desnaturalización del porque el ejercicio del derecho de acción, se encuentra gobernado por el plazo, que no es más que consolidar en el tiempo de determinada situación jurídica que se ha mantenido invariable hasta ese entonces.

ATENDIDO: A que el tribunal después de verificar la glosa de documentos depositados, comprobó que el hoy accionante tuvo conocimiento de su desvinculación de la Institución Policial, acto que supuestamente le conculco un derecho fundamental, desde el 12 de noviembre del 2015, fecha en la cual se emitió la Orden General del jefe de la policía que dispuso su cancelación, sin embargo en todo este tiempo no se verifica actuación alguna de parte del recurrente, sino hasta el día que incoo la presente acción constitucional de amparo que fue en fecha 19 de enero del 2016 poco más de dos meses y una (1) semana después de su cancelación.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta procuraduría finaliza su escrito solicitando al Tribunal lo siguiente:

De manera única:

ÚNICO: RECHAZAR en todas sus partes el presente Recurso de Revisión contra la Sentencia No.00111-2016 de fecha 29 de febrero del año 2016, de la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, interpuesto por el señor NATANAEL PANIAGUA, por improcedente, mal fundado y carente de base legal; y en consecuencia CONFIRMAR en todas sus partes dicha Sentencia No.00111-2016, por haber sido emitida conforme a la Ley y al debido proceso.

7. Pruebas documentales

Las pruebas documentales más relevantes en el trámite del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo son las siguientes:

1. Certificación emitida por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016), mediante la cual se hace constar que en dicha fecha le fue notificada a la parte accionante copia certificada de la Sentencia de amparo núm. 00111-2016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016).
2. Telefonema Oficial núm. 12012-11, emitido por el Departamento de Recursos Humanos de la Policía Nacional el catorce (14) de noviembre de dos mil quince (2015), mediante el cual se procedió a dar de baja de las filas de esta institución al raso Natanael Paniagua.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Acto de desistimiento de querrela suscrito por el señor Carlos Miguel Villanueva Beato, emitido el dos (2) de septiembre de dos mil quince (2015).
4. Orden de libertad emitida por la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional, correspondiente al núm. DAI-2015-181/2015-001-00167-03, del dos (2) de septiembre de dos mil quince (2015).
5. Certificación emitida por la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional el seis (6) de enero de dos mil dieciséis (2016), mediante la cual se hace constar que en la base de datos de esa jurisdicción no se encontró sometimiento de caso penal que involucre el nombre del señor Natanael Paniagua.
6. Acto formal de acción de amparo interpuesto por Natanael Paniagua contra el mayor general Elpidio Castro Castillo, en calidad de jefe de la Policía Nacional, el diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos que constan en el expediente y a los hechos y argumentos invocados, el conflicto se origina a raíz de la baja de las filas de la Policía Nacional dominicana dada al señor Natanael Paniagua el doce (12) de noviembre de dos mil quince (2015), por motivo de presunta mala conducta, situación que tuvo lugar a raíz de la Denuncia núm. 48801-2015-005582, del veintisiete (27) de julio de dos mil quince (2015), realizada por el señor Carlos Miguel Villanueva Beato, por presunto robo. Esta denuncia fue posteriormente retirada mediante acto de desistimiento del dos (2) de septiembre de dos mil quince (2015), en el que el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

denunciante expresaba que el recurrente no tenía nada que ver con el robo del cual este había sido víctima.

El diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016), el señor Natanael Paniagua interpuso formal acción de amparo contra la decisión de separación de las filas de la Policía Nacional, la cual fue declarada inadmisibles por extemporánea. Frente a esta decisión es que la parte recurrente interpone el presente recurso de revisión constitucional.

9. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución y 9, 94 y 95 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).

10. Sobre la admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo

10.1. Antes de analizar el fondo del presente caso, es de rigor procesal determinar si el recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11.

a. El indicado artículo establece:

La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

b. Sobre el contenido que encierra el concepto de especial trascendencia o relevancia constitucional, este tribunal ha señalado en la Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), que reúnen esta condición aquellos casos que, entre otros:

1) (...) contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

c. Luego de haber estudiado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que resulta admisible dicho recurso y el Tribunal Constitucional debe conocer el fondo del mismo. La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que el examen de este recurso permitirá al Tribunal seguir afianzando su criterio en relación con la exigibilidad del cumplimiento del plazo legalmente previsto para la interposición de la acción de amparo, como norma de orden público. En consecuencia, dicho recurso resulta admisible y el Tribunal procede a examinarlo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

11.1. El presente recurso de revisión constitucional se interpone contra la Sentencia de amparo núm. 00111-2016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016), que, de conformidad con el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, declara inadmisibles por extemporánea la acción de amparo incoada por el señor Natanael Paniagua contra la decisión que ordena su retiro de las filas de la Policía Nacional de la República Dominicana.

11.2. De acuerdo con los documentos que integran el expediente, la baja del señor Natanael Paniagua fue ordenada el doce (12) de noviembre de dos mil quince (2015), mediante el Telefonema Oficial núm. 12012-11, del jefe de la Policía Nacional. En este sentido, la parte recurrente aporta copia del telefonema oficial del Departamento de la Policía Nacional del ensanche Felicidad E-2, del catorce (14) de noviembre de dos mil quince (2015), que transcribe textualmente el contenido del precitado telefonema oficial núm. 12012-11, de manera que, conforme precisa la parte recurrente en su escrito de recurso, el cómputo del plazo para la interposición de la acción de amparo ha de realizarse a partir del catorce (14) de noviembre de dos mil quince (2015).

11.3. Contrariamente a lo señalado por la parte recurrente, el plazo de los sesenta (60) días establecido en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11 es calendario. Ello significa que al calcularlo se han de computar los sábados, domingos y días festivos. De acuerdo con esta regla, hemos de indicar que la decisión de desvinculación fue notificada al señor Natanael Paniagua el catorce (14) de noviembre de dos mil quince (2015) y el escrito de acción de amparo fue presentado ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016), luego de haber transcurrido sesenta y siete (67) días de haber tenido conocimiento de la decisión de desvinculación.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.4. Al respecto, tal como ha señalado este tribunal en su Sentencia TC/0543/15, del dos (2) de diciembre de dos mil quince (2015), “las normas relativas a vencimiento de plazos son normas de orden público, por lo cual su cumplimiento es preceptivo y previo al análisis de cualquier otra causa de inadmisibilidad” o de fondo de que se trate.

11.5. Para casos como el de la especie, relativos a la terminación de la relación laboral entre una institución castrense o policial con sus servidores, el criterio adoptado por este colegiado es el de considerar que el acto que pone fin a dicha relación “propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo” y que el acto de su separación de las filas constituye “un hecho único y de efectos inmediatos” y que, por tanto, la comunicación del catorce (14) de noviembre de dos mil quince (2015) constituye el punto de partida del cómputo del plazo para la interposición de la acción de amparo. En consecuencia, tal como ha sido computado, desde el catorce (14) de noviembre de dos mil quince (2015), hasta que fue interpuesta la acción de amparo el diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016), transcurrieron sesenta y siete (67) días, razón por lo que la misma deviene en extemporánea, de conformidad con el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11 y, por consiguiente, procedemos a confirmar la sentencia recurrida.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, 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 Víctor Joaquín Castellanos Puizano, el cual



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se incorporará a la presente decisión 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: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el señor Natanael Paniagua contra la Sentencia de amparo núm. 00111-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, el recurso de revisión de constitucional en materia de amparo descrito en el ordinal anterior por extemporáneo y, en consecuencia, **CONFIRMAR** en todas sus partes la referida sentencia.

TERCERO: COMUNICAR esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señor Natanael Paniagua; y a la parte recurrida, Policía Nacional, así como a la Procuraduría General Administrativa.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, parte *in fine*, de la Constitución de la República, 7.6 y 66 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).

QUINTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la referida ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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, ejercitamos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. En la especie, el ciudadano Natanael Paniagua interpuso una acción de amparo en contra de la Policía Nacional, por presunta violación a sus derechos fundamentales a la dignidad humana, igualdad, seguridad social, trabajo y a un debido proceso, ya que fue dado de baja por mala conducta del servicio activo que prestaba con el grado de raso de dicha institución.
2. La acción fue inadmitida por extemporánea mediante la Sentencia núm. 00111-2016, dictada el veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016), por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, objeto del presente recurso.
3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió rechazar el recurso de revisión y confirmar la sentencia recurrida. Sin embargo, en sus motivaciones el Tribunal aplicó el criterio asentado en el precedente contenido en la Sentencia TC/0364/15, de fecha catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015), considerando que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para casos como el de la especie, relativos a la terminación de la relación laboral entre una institución castrense o policial con sus servidores, el criterio adoptado por este colegiado es el de considerar que el acto que pone fin a dicha relación “propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo” y que el acto de su separación de las filas constituye “un hecho único y de efectos inmediatos” y que, por tanto, la comunicación de fecha catorce (14) de noviembre del año dos mil quince (2015), constituye el punto de partida del cómputo del plazo para la interposición de la acción de amparo.

4. Dicho precedente constitucional indica que:

[E]ste tribunal considera que los efectos conculcadores de los derechos fundamentales, conforme lo expresa el accionante Luis Ángel de la Rosa Cabral, empezaran a correr el veintinueve (29) de agosto de dos mil doce (2012), fecha en que fuera expedida la Certificación núm. 272-2012 por el director de personal del Ejército Nacional (hoy Ejército de la República Dominicana) a solicitud de la parte interesada que establece que el mismo fue declarado en retiro forzoso por antigüedad en el servicio con pensión, efectiva el tres (3) de agosto de dos mil once (2011), con rango de teniente coronel. Tal circunstancia tipifica la existencia de una actuación que propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo.

5. A pesar de estar de acuerdo con la solución dada por la mayoría del Tribunal Constitucional, en el sentido de que la acción de amparo es extemporánea, motivo por el cual el recurso debe rechazarse y confirmarse la decisión del juez de amparo, salvamos nuestro voto en cuanto al criterio adoptado por el Tribunal sobre la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

naturaleza de la violación, derivada del acto a través del cual se coloca en retiro forzoso o se cancela el nombramiento de un oficial policial. Para explicar nuestro salvamento, abordaremos lo relativo a algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo y la legitimidad para incoarla (I); asimismo, nos detendremos a analizar los arcanos del plazo para accionar en amparo y la teoría de la ilegalidad continuada (II), la naturaleza de la violación derivada del acto con el cual culmina la relación laboral entre la Policía Nacional y sus miembros a la luz del precedente contenido en la Sentencia TC/0205/13 (III) para, luego, exponer nuestra posición en el caso particular (IV).

I. ALGUNOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES SOBRE LA ACCIÓN DE AMPARO.

6. La Constitución de la República, en su artículo 72, consagra el amparo en los términos siguientes:

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

7. Así, pues, en la actualidad, es desde el texto supremo que se aportan los elementos esenciales que caracterizan al régimen del amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Asimismo, la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales¹, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.

9. La acción de amparo busca remediar –de la manera más completa y abarcadora posible– cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es –y no alguna otra– su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “*es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya*”².

10. Así, según Dueñas Ruiz:

*Cuando la tutela prospera, finaliza con una sentencia que contiene órdenes. No se trata de un juicio controvertido donde se le da o no la razón a las partes. Realmente la relación es entre la Constitución que consagra el derecho fundamental y la acción u omisión que afecta a aquel. El objetivo es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación*³.

¹ En adelante, LOTCPC.

² Conforme la legislación colombiana.

³ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la LOTCPC, cuando establece:

La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio.

12. Asimismo, respecto de la interposición del recurso de revisión de la sentencia de amparo, el artículo 100 de la LOTCPC afirma que:

*La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial transcendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y **la concreta protección de los derechos fundamentales.***⁴

13. De esta manera, tanto de lo dispuesto en la norma que regula la acción de amparo y su recurso de revisión, como del precedente contenido en la Sentencia TC/0007/12, se infiere que ambos aportan “herramientas” para que en el estudio “concreto” del caso, de sus particularidades, el Tribunal Constitucional pueda establecer si se reúnen los supuestos establecidos por la referida sentencia y, cuando no, inadmitir válidamente aquellos casos que no satisfagan los elementos de la *especial relevancia o transcendencia constitucional*.

14. Otro elemento fundamental de la acción de amparo que conviene destacar es lo relativo a la legitimidad activa para incoarla.

⁴ Este y todos los énfasis que figuran en este escrito son nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. En este sentido, tal y como lo consagran las primeras líneas del texto que insta en la Constitución la acción de amparo, toda persona tiene derecho a incoarla, *“con el objetivo de reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales”*.

16. En términos similares se pronuncia el artículo 67 de la referida ley núm. 137-11, al establecer que *“[t]oda persona física o moral, sin distinción de ninguna especie, tiene derecho a reclamar la protección de sus derechos fundamentales mediante el ejercicio de la acción de amparo”*.

17. Esto así porque desde sus orígenes, el amparo ha sido un instrumento al alcance de toda persona, con el objeto principal de garantizar a la efectividad de sus derechos fundamentales, razón por la cual la ausencia de formalidad juega un papel estelar en este tipo de procesos.

18. El amparo, como ha dicho el colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, *“[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”*⁵ y, en tal sentido,

*no es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran*⁶.

19. A lo que agrega Dueñas:

Cuando la tutela prospera, finaliza con una sentencia que contiene órdenes. No se trata de un juicio controvertido donde se le da o no la razón a las partes. Realmente la relación es entre la Constitución que consagra el

⁵ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 55.

⁶ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho fundamental y la acción u omisión que afecta a aquel. El objetivo es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación⁷.

20. Vistos estos elementos, afirmamos, entonces, que, aunque en principio es de carácter personal pues sólo puede ser intentada por el agraviado, con la condición de que se trate de una lesión directa de sus derechos fundamentales, en realidad no hay razón alguna para cuestionar la posibilidad de que una persona jurídica accione en amparo en defensa de otra persona, física en este caso.

21. Afirmamos, en este sentido, que, conforme lo que establece nuestra Constitución y la Ley núm. 137-11, así como de acuerdo a la naturaleza de la acción de amparo, esta puede ser interpuesta por quien actúe en nombre del agraviado, siempre y cuando se tenga el consentimiento expreso de éste. Es decir, que tiene capacidad para actuar en amparo toda persona física o moral, no sólo por sí misma, sino quien actúe en su nombre.

II. LOS ARCANOS DEL PLAZO PARA ACCIONAR EN AMPARO Y LA TEORÍA DE LA ILEGALIDAD CONTINUADA

22. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley núm. 137-11, ya citados. Dicha ley regula esta acción en todos sus detalles, uno de los cuales, especialmente relevante para el objeto de este voto, es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado extemporáneamente.

23. Conforme a los términos del artículo 70 de la Ley núm. 137-11, la acción constitucional de amparo, de manera enunciativa, y no limitativa, puede ser

⁷ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarada inadmisibile por distintas causas, excluyentes entre sí, en vista de que las razones que fundan la decisión en un sentido no pueden servir para fundar la decisión en cualquiera de los otros. En efecto, dicho texto dispone:

Artículo 70.- Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:

- 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*
- 2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.*
- 3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*

24. A continuación, nos detendremos en el análisis de una de estas causales, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptuado que la inadmisibilidat de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidat la regla*”, como expresó en su Sentencia TC/0197/13⁸.

25. A pesar de que la causal contemplada en el numeral 2) del citado artículo 70, se resuelve –en principio– con un cómputo matemático, existen casos en que, eventualmente, la violación reclamada puede adquirir una naturaleza continua, asunto que impacta directamente en el cálculo del plazo, lo cual, precisamente, comporta el eje nuclear de este voto.

⁸ De fecha 31 de octubre de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. En tal sentido, entendemos que *prima facie* debemos precisar si el referido plazo, de no ser respetado, supone una caducidad⁹ o una prescripción extintiva¹⁰. En efecto, si analizamos el contenido del párrafo II del artículo 72 de la Ley núm. 137-11, constatamos que el legislador ha habilitado una opción para interrumpir el plazo del amparo; a saber, cuando se ha apoderado en tiempo hábil a un tribunal incompetente. Veamos:

Artículo 72.- Competencia. Será competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado.

(...),

Párrafo II.- En caso de que el juez apoderado se declare incompetente para conocer de la acción de amparo, se considerará interrumpido el plazo de la prescripción establecido para el ejercicio de la acción, siempre que la misma haya sido interpuesta en tiempo hábil.

27. Lo antedicho se corresponde con el derecho común, supletorio en la materia, en el cual se observa que la interrupción del plazo de prescripción opera cuando hay una incompetencia (artículo 2246 del Código Civil), así como en aquellas ocasiones en que ha mediado una citación judicial, mandamiento o embargo (artículo 2244 del Código Civil); de lo cual se concluye en que la acción de amparo, en nuestro ordenamiento jurídico, está subordinada a un plazo de prescripción y no de caducidad.

⁹ Esta es la pérdida de un derecho o acción, por no ejercerlos dentro del plazo y en las condiciones fijadas por el juez, la ley o las convenciones. (Capitant, Henry. *Vocabulario Jurídico*. Editora Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1930, p. 89).

¹⁰ Es un medio de extinguir una obligación, por el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones que determina la ley. (Artículo 2219 del Código Civil dominicano).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Sobre el particular –citando a Ureña–, ha afirmado Jorge Prats que:

Consideramos que se trata de una prescripción, “de exclusivo interés privado, sometido además a la eventualidad de la interrupción, de la cual no tiene el juez control previo por tratarse de un asunto de hecho, pues nótese que empieza a correr a partir del momento en que el agraviado se ha enterado, no de la fecha de actuación u omisión legítima.”¹¹

29. Habiendo determinado que se trata de un plazo de prescripción, una aplicación estricta del plazo de sesenta (60) días para ejercer el derecho a accionar en amparo nos remite a que esta debe ser interpuesta exclusivamente dentro de este único plazo, salvo en el caso de incompetencia; empezando su cómputo al momento en que la parte afectada tome conocimiento del hecho u actuación que genera la violación a sus derechos fundamentales.

30. Sin embargo, ha sido desarrollada la teoría de la ilegalidad continuada, también conocida como tesis de la “violación continuada”¹², la cual no goza de una definición precisa, por ser un concepto jurídico indeterminado. De hecho, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostiene que “a nivel internacional no hay una definición unificada de lo que es una violación continua o de naturaleza continuada.”¹³

31. Según Mac-Gregor Poisot, citando al doctrinario belga, Joost HB Pauwelyn¹⁴, en términos generales se ha precisado que:

¹¹ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*; IUS NOVUM, Editora Búho, Santo Domingo, segunda edición, 2013, p. 191.

¹² En ocasiones también nombrada como violaciones sucesivas, violaciones prolongadas o de los actos lesivos continuados.

¹³ *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284, Voto parcialmente disidente a la Sentencia del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, pág. 11, párr. 34. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf

¹⁴ En la obra: “The Concept of a Continuing Violation of an International Obligation: Selected Problems” [1996] 66:1 BYIL 415, 415.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[U]na violación continuada es la violación de una obligación internacional por medio de un acto de un sujeto de derecho internacional extendido en el tiempo y que causa una duración o continuación en el tiempo de dicha violación. Asimismo, si el acto afecta el estatus legal de una persona durante cierto periodo de tiempo, debe ser considerada como un acto continuado.

32. Del mismo modo, el indicado magistrado, contraponiéndose al concepto anterior, en el citado fallo precisa, citando las palabras de Loukis G. Loucaides¹⁵, que:

[P]or el contrario, si la violación es completada de una vez por todas en un momento determinado en el tiempo sin efectos injuriosos continuados, la misma no puede tener dicho carácter.

33. En otras latitudes, continuando con el estudio de la figura de las violaciones continuadas, la doctrina criolla, apoyándose en doctrina y jurisprudencia iberoamericanas, ha señalado:

[E]n este sentido, debe permitirse el amparo siempre en los casos de violación o lesiones continuadas, como afirma una parte significativa de la jurisprudencia y doctrinas argentinas (CNCCivComFed, Sala I, 12/10/95, ‘Guezamburu’, LL, 1996-C-509) y como sostiene mayoritariamente la jurisprudencia venezolana (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 22-10-90, Caso María Cambra de Pulgar, y No. 1310 de 9-10-2000, Caso Productos Roche S. A. vs. Ministerio de Industria y Comercio) y la jurisprudencia costarricense (Sala Constitucional, No. 2774-94 de las 9:15 horas del 10 de junio de 1994...¹⁶

¹⁵ En la obra: “The European Convention on Human Rights: Collected Essays (Brill Academic Publishers 2007)”. p. 21.

¹⁶ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 175.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34. El concepto de violación continua fue utilizado por vez primera, en República Dominicana, en la emblemática sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, en fecha cinco (5) de junio de dos mil siete (2007), en ocasión de una acción de amparo interpuesta al tenor de la Ley núm. 437-06, del treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006)¹⁷, en la cual se expresa:

[Q]ue en cuanto al segundo medio de inadmisión presentado por la Dirección General de Aduanas, en el sentido de que el presente recurso de amparo es extemporáneo, se ha podido determinar que si bien es cierto que la Ley núm. 437, sobre Recurso de Amparo, establece un plazo de 30 días para la interposición de dicho recurso, contados a partir de que el agraviado tuvo conocimiento de la conculcación de sus derechos, no es menos cierto, que en la especie, se advierte que la empresa recurrente realizó innumerables gestiones de todo tipo, entre ellas varias intimaciones mediante actos de alguacil, con la finalidad de que la Dirección General de Aduanas le entregara los vehículos importados sin obtener ningún resultado positivo, y sin que dicha dirección le señalara las razones de la incautación; que en la especie valorando todas las diligencias realizadas por la empresa recurrente, tratándose de un procedimiento especial, como es el amparo, cuya finalidad es proteger los derechos fundamentales, y en razón de que la Dirección General de Aduanas no ha entregado los vehículos descritos, la lesión producida a la empresa recurrente se prolonga y se va renovando día a día, por lo que constituye una falta sucesiva que da vencimiento al inicio del plazo con cada día que perdure la violación, por lo que el plazo del recurso no se ha agotado, en consecuencia se desestima el referido medio de inadmisión por improcedente y se declara bueno y válido en la forma el presente recurso de amparo.

¹⁷ Ley que regulaba el amparo con anterioridad a la LOTCPC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

35. En ocasión de un recurso de casación interpuesto contra la decisión anterior, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia¹⁸ refrendó el criterio del tribunal de amparo, al sostener que:

[E]l Tribunal a-quo hizo un uso correcto del soberano poder de apreciación de que está investido en esta materia, ya que si bien es cierto, el artículo 3 de la ley que regula el amparo impone el plazo de 30 días para sancionar la inacción o dejadez del afectado, interpretando que si la acción no ha sido interpuesta es porque éste ha renunciado a la misma y ha convalidado el hecho o el acto que afectó su derecho constitucional, pero no menos cierto es, que en la práctica, no siempre ocurre así, por lo que la propia ley, a fin de salvaguardar y tutelar los fines que persigue el amparo, que se crea para proteger de la arbitrariedad y del abuso de poder, en garantía a los derechos humanos, ha establecido que el plazo que debe observarse comenzará a correr, no a partir de la fecha de la actuación u omisión ilegítima, sino a partir del momento en que el agraviado tuvo conocimiento o debió tenerlo de la lesión a sus derechos fundamentales, lo que constituye una cuestión de hecho que debe ser apreciada soberanamente, en cada caso, por los jueces del fondo; que en la especie, tras valorar los elementos y documentos de la causa, el Tribunal a-quo estableció “que la empresa recurrente realizó innumerables gestiones de todo tipo, entre ellas varias intimaciones mediante actos de alguacil, con la finalidad de que la Dirección General de Aduanas le entregara los vehículos importados, sin obtener ningún resultado positivo y sin que la Dirección General de Aduanas le señalara las razones de la incautación”, por lo que dicho tribunal consideró, que en la especie, se trataba de una violación sucesiva o continua fundada en las constantes negativas de entrega por parte de las autoridades aduaneras de los vehículos

¹⁸ Casación. Sentencia número 28, de fecha 25 de marzo de 2009. Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia. B.J. No. 1180.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

importados por la recurrida sobre los que ya había pagado los impuestos correspondientes; que al existir continuidad en la lesión, el plazo para interponer dicho recurso, no debía contarse desde la primera trasgresión, como pretenden los recurrentes, sino que tal como lo hizo dicho tribunal, tenían que valorarse las diligencias que la recurrida había realizado a fin de determinar si ésta había actuado con mayor o menor celeridad frente al continuo estado de violación, lo que fue valorado por el Tribunal a-quo según consta en los motivos de su decisión y tras apreciarlo pudo establecer que al momento de la interposición del recurso el plazo no se había agotado, debido a la continuidad y permanencia de la lesión y a las constantes diligencias encaminadas por la recurrida para ponerle fin a esta actuación arbitraria e ilegal de las autoridades.

36. En efecto, observando lo anterior y animado del mejor espíritu garantista, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0205/13¹⁹, inspirado en el criterio jurisprudencial anterior se ha referido a las violaciones continuas y al cómputo del plazo de la acción en los casos en que se está en presencia de tales violaciones. Ha dicho, en este sentido:

Las violaciones continuas son aquellas que se renuevan bien sea por el tiempo que transcurra sin que la misma sea subsanada o bien por las actuaciones sucesivas, en este caso por parte de la Administración Pública, que reiteran la violación. En estos casos, el plazo no se debe computar desde el momento en que inició la violación, sino que deben tomarse en cuenta las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua.

¹⁹ De fecha 13 de noviembre de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. En igual sentido, ampliando el desarrollo del criterio anterior, el Tribunal Constitucional mediante su Sentencia TC/0184/15²⁰ conceptualizó los actos lesivos únicos y continuados, de la manera siguiente:

[Q]ue existen los actos lesivos únicos y los actos lesivos continuados, en donde los únicos tienen su punto de partida desde que se inicia el acto y, a partir del mismo, se puede establecer la violación; mientras los actos lesivos continuados, se inician y continúan con sucesivos actos que van renovando la violación y de igual manera el cómputo del plazo se renueva con cada acto.

38. También, mediante su Sentencia TC/0364/15²¹, afianzó los conceptos antedichos, citando a Malena K. Totino Soto²², al concluir que

De conformidad con la “doctrina de la ilegalidad continuada” la cual realiza la diferencia entre actos lesivos únicos y actos lesivos continuados, ambos actos generan resultados nocivos que se proyectan en el tiempo, pero mientras los primeros tienen un punto de partida único e inicial desde donde puede rastrearse la manifiesta violación al derecho constitucional (ej: clausura arbitraria de un establecimiento, negativa a entregar medicamentos), los segundos se van consumando periódicamente a lo largo del tiempo a través de sucesivos actos lesivos que van agravando gradualmente la situación del particular (ej: ilegítimos descuentos mensuales de haberes).

²⁰ De fecha 14 de julio de 2015.

²¹ De fecha 14 de octubre de 2015.

²² *Repercusiones del caso “Mosqueda”*: el camino hacia la exclusión del plazo de caducidad de la acción de amparo. En la obra: *Lecciones y ensayos*, número 91, 2013, p. 281.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

39. Al hilo de lo anterior, y en base a lo que hemos precisado hasta el momento, es posible afirmar que, tanto en derecho local como en otras latitudes, la noción de “violación continua” no ha sido conceptualizada de manera objetiva. Eso explica que la noción desarrollada por este tribunal constitucional en su precedente TC/0205/13, sea imprecisa e indeterminada, pues carece de parámetros que permitan determinar, en concreto, los eventos que dan lugar a que una violación sea de origen continuo.

40. Sin embargo, conforme el precedente constitucional recién citado, una vez se haya advertido la certeza de la violación, es posible distinguir que la misma es de carácter continuo y provoca una regeneración del plazo para accionar en amparo, cuando se encuentre ante uno de los escenarios siguientes:

- *Cuando el derecho conculcado es un derecho humano²³ y transcurre el tiempo sin que se subsane la violación.* En estos casos debe considerarse que el amparo siempre ha de estar disponible, a pesar del tiempo que haya transcurrido. Esto así, debido a que una afectación de esta índole repercute directamente en el ser humano. A modo de ejemplo paradigmático, este tribunal constitucional ha reconocido la existencia de violaciones continuas y, por ende, la interrupción del plazo para accionar en amparo ante escenarios en que se han violentado derechos humanos, tales como el de propiedad contenido en el artículo 51 de la Constitución dominicana cuando se ha incurrido en la expropiación sin previo pago del justo precio (TC/0205/13).
- *Cuando la violación sea sucesiva o reiterada por parte del agraviante.* Esto nos remite a las violaciones que son periódicas o repetitivas o, como se ha indicado más arriba, un acto lesivo continuado. En estos escenarios, al reiterarse sucesiva y

²³ Es oportuno precisar que derechos humanos no es lo mismo que derechos fundamentales. Los primeros son aquellos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948, mientras que los derechos fundamentales son los derechos que un Estado otorga a sus habitantes por medio de su Constitución o Ley Fundamental.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

periódicamente la situación antijurídica o arbitraria que afecta el o los derechos fundamentales violados, el plazo para accionar en amparo se reinicia con cada actuación sucesiva. De hecho, el plenario de este tribunal ha reconocido que eventualidades como el ilegítimo descuento mensual de haberes (TC/0364/15) deviene en una violación sucesiva, que cada vez que se pone de manifiesto comporta una renovación del plazo.

- *Cuando el agraviado ha realizado actuaciones extrajudiciales en procura de la restauración del derecho afectado.* Este es el contexto en que la persona afectada en sus derechos fundamentales dirige actuaciones o realiza trámites extrajudiciales²⁴ tendentes al cese de la violación o a la restauración de tales derechos. En todo caso, estas actuaciones deben hacerse dentro del plazo habilitado para accionar en amparo, esto es, sesenta (60) días, para así garantizar la seriedad de la pretensión procurada en la diligencia. La calificación de continuada –a la violación– dimana de la negativa por parte del agraviante en restaurar el derecho fundamental afectado o hacer cesar la turbación al mismo, ya sea expresa o virtualmente, esto último, mediante un silencio negativo.

41. Visto lo anterior, advertimos pues que las violaciones continuas se pueden configurar no solo cuando el acto lesione derechos humanos, o cuando sea reiterado periódicamente, sino también cuando sobrevengan actuaciones de manera oportuna en procura de la restauración del derecho vulnerado, sin reparar en si la lesión generada por el acto u omisión es de carácter único o continuado. Es decir, que un acto lesivo único puede, cuando se realizan tales diligencias o actuaciones, generar una violación continua conforme a los términos de la Sentencia TC/0205/13, ya que la negativa de restauración renueva la violación y con ello el plazo de interposición de la acción de amparo.

²⁴ Estas actuaciones o trámites extrajudiciales, a nuestra óptica, suponen la remisión de cartas, telefonemas, oficios, reclamaciones e intimaciones mediante actos de alguacil, entre otros mecanismos cuya gestión pueda ser acreditada ante la justicia constitucional u ordinaria, por los medios de prueba correspondientes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

42. En ese orden, es necesario analizar la lógica del precedente mediante el cual se desarrolla la teoría de las violaciones continuadas y verificar, entonces, su eventual aplicación frente al acto mediante el cual se le pone fin a la relación laboral entre la Policía Nacional y sus miembros; cuestión que veremos a continuación.

III. NATURALEZA DE LA VIOLACIÓN DERIVADA DEL ACTO CON EL CUAL CULMINA LA RELACIÓN LABORAL ENTRE LA POLICÍA NACIONAL Y SUS MIEMBROS A LA LUZ DEL PRECEDENTE CONTENIDO EN LA SENTENCIA TC/0205/13.

43. El acto mediante el cual culmina la relación laboral entre la Policía Nacional y sus miembros –en concreto, por las causales de retiro por edad o antigüedad en el servicio y la separación por cancelación del nombramiento–, es un acto administrativo²⁵ que se encuentra subordinado al agotamiento de una fase de investigación que justifique el motivo de la decisión y la consecuente recomendación por parte de la Policía Nacional al presidente de la República, para que este último, en su condición de jefe de Estado, disponga, vía decreto, el retiro o la cancelación.

44. Lo precisado precedentemente comporta la clara expresión de las garantías mínimas relativas al debido proceso, las cuales, al tenor del artículo 69 de la Carta Magna, deben ser extensivas a todos los procesos, ya sean judiciales o administrativos.

45. En efecto, el artículo 256 de la Constitución dominicana, sobre la carrera policial, establece que:

²⁵ Es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros. (Artículo 8 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimientos Administrativos).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El ingreso, nombramiento, ascenso, retiro y demás aspectos del régimen de carrera policial de los miembros de la Policía Nacional se efectuará sin discriminación alguna, conforme a su ley orgánica y leyes complementarias. Se prohíbe el reintegro de sus miembros, con excepción de los casos en los cuales la separación o retiro haya sido realizada en violación a la Ley Orgánica de la Policía Nacional, previa investigación y recomendación por el ministerio correspondiente, de conformidad con la ley.

46. Coincide el legislador ordinario con el constituyente cuando en los artículos 65, 66, 67, 69 y 70 de la Ley núm. 96-04, Orgánica de la Policía Nacional²⁶ —vigente al momento de la puesta en baja del recurrente—, traza las pautas para fundamentar la separación de las filas policiales por la cancelación del nombramiento, cuando dispone:

Art. 65.- Sanciones disciplinarias.- Los miembros de la Policía Nacional estarán sujetos, según la gravedad de la falta incurrida, a las sanciones disciplinarias siguientes:

- a) Amonestación verbal;*
- b) Amonestación escrita;*
- c) Arresto por un máximo de hasta treinta (30) días;*
- d) Suspensión de funciones sin pérdida de sueldo;*
- e) Degradación;*
- f) Separación definitiva.*

Párrafo.- En cuanto al personal administrativo, se le aplicará lo establecido en las letras a) y b) del presente artículo y serán sancionados con multas de acuerdo a lo establecido en los reglamentos vigentes.

²⁶ Promulgada en fecha 28 de enero de 2004.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 66.- Competencia.- Las sanciones previstas en los literales a), b) y c) son competencia de los oficiales ejecutivos de las jurisdicciones correspondientes, pero el afectado tiene el derecho a recurrir ante el Tribunal de Justicia Policial.

Párrafo I.- Sanciones.- Las demás sanciones serán impuestas por el Tribunal de Justicia Policial, en sus atribuciones disciplinarias.

Párrafo II.- Las separaciones del servicio activo de los oficiales se producirán:

- a) Por renuncia aceptada;*
- b) Por retiro;*
- c) Por sentencia de un Tribunal Policial que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, que pronuncie su separación;*
- d) Por sentencia de un tribunal ordinario competente que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada y que conlleve pena criminal; cuando se tratare de una condena correccional, será facultad del Consejo Superior Policial determinar la separación de cualquier miembro. Ningún miembro que sea separado por medio de una sentencia, bajo ningún concepto podrá regresar a la institución policial;*
- e) Cuando el miembro policial no se calificare satisfactoriamente en los cursos y/o exámenes de oposición correspondientes previstos en esta ley.*

Párrafo III.- La cancelación del nombramiento de un oficial sólo se hará mediante recomendación elevada del Jefe de la Policía Nacional al Poder Ejecutivo, previa aprobación del Consejo Superior Policial, luego de conocer el resultado de la investigación de su caso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo IV.- Todo miembro de la Policía Nacional suspendido en sus funciones y puesto a disposición de la justicia, y que fuere descargado por sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, será reincorporado reconociéndole el grado o posición que ostentaba, así como el tiempo que estuvo fuera de servicio.

Art. 67.- Investigación previa.- La investigación de las faltas disciplinarias, éticas y morales corresponden a la Inspectoría General de la Policía Nacional y a la Dirección Central de Asuntos Internos de la Policía Nacional, las cuales pueden actuar de oficio o por denuncia de cualquier ciudadano, del jefe del servicio afectado, del Procurador General de la República y del Defensor del Pueblo.

Art. 69.- Debido proceso.- No podrán imponerse sanciones disciplinarias si no en virtud de la previa instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente, que será preferentemente escrito y basado en los principios de sumariedad y celeridad. Cuando para dejar a salvo la disciplina el procedimiento sea oral, deberá documentarse posteriormente por escrito.

Art. 70.- Garantía y derecho a la defensa.- El procedimiento disciplinario deberá observar las garantías para el afectado, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

47. Entonces, toda separación de un miembro de la Policía Nacional –sea por retiro o por cancelación de su nombramiento– que se lleve a cabo sin observación al debido proceso comporta una violación a este derecho fundamental. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0048/12²⁷, precisando, en cuanto a la

²⁷ De fecha 8 de octubre de 2012.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desvinculación irregular de un oficial policial –disposición extensiva a los militares– que:

Q) En este sentido, resulta ineludible reconocer que el Presidente de la República, en su calidad de titular del Poder Ejecutivo y autoridad suprema de las fuerzas militares y policiales de la nación, conforme a las previsiones constitucionales precedentemente descritas, tiene atribución para destituir a los miembros de la Policía Nacional, potestad y atribución que de ninguna manera puede ser cuestionada ni reducida;

R) Lo anterior no ameritaría más discusión si no fuera porque, como en la especie, el impugnado no constituye un acto administrativo inocuo, tomado en el ejercicio legal y legítimo de unas determinadas funciones administrativas, sino de un acto que, como la cancelación, tiene calidad de sanción por la comisión de actuaciones reñidas con la ley, conforme ha certificado la propia institución policial. Así las cosas, se impone reconocer que en la especie ha debido desarrollarse un proceso disciplinario orientado a evaluar con objetividad las supuestas faltas cometidas y a determinar las sanciones que correspondieran;

S) Sin embargo, como se ha dicho precedentemente, no obra en el expediente una sola prueba de que se haya realizado un proceso de investigación de las referidas actuaciones ilegales que, con el respeto de los derechos fundamentales y del derecho de defensa del investigado o procesado, haya culminado en la definición de la sanción correspondiente. En efecto, no hay evidencia de que los órganos especializados por la ley y el reglamento policial, la Inspectoría General y la Dirección General de Asuntos Internos, hayan desarrollado investigación alguna de los hechos por los que el recurrente ha sido sancionado con su cancelación;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

T) En este orden, tampoco hay evidencias de que, como también mandan los textos legales referidos en el párrafo anterior, el Consejo Superior Policial, al cabo de la investigación correspondiente, haya producido recomendación alguna para que el Poder Ejecutivo procediera a sancionar disciplinariamente y, en tal sentido, a cancelar el nombramiento del recurrente;

U) Llegados a este punto, conviene recordar que la discrecionalidad que la Constitución reconoce al Presidente de la República no es absoluta y, por el contrario, encuentra límites en la naturaleza del Estado Social y Democrático de Derecho vigente entre nosotros desde la entrada en vigencia de la actual Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010);

V) El fundamento de la vigencia real y concreta del Estado Social y Democrático de Derecho reside en la efectividad y prevalencia de los derechos fundamentales, y sus garantías, consagrados en la misma Constitución y las leyes, especialmente, para el caso concreto, aquellas que regulan el funcionamiento de la Policía Nacional, de forma que la referida discrecionalidad no sea confundida con la arbitrariedad;

W) En todo caso, la existencia del Estado Social y Democrático de Derecho contradice la vigencia de prácticas autoritarias, incluso en instituciones como las militares y policiales en las que, por su propia naturaleza, prevalece una jerarquía rígida y una línea de autoridad sin espacios para el cuestionamiento. Sin embargo, en ellas también han de prevalecer los derechos fundamentales, a propósito del derecho de defensa como parte del debido proceso, de aquellos militares y policías a los que se les impute la comisión de hechos ilegales y que, si estos fueran probados, deban ser sancionados;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

X) En tal sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia mediante sentencia del veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009), al establecer que “la jurisprudencia constitucional ha sido cautelosa en precisar que la facultad discrecional para el retiro de funcionarios de la Fuerza Pública no puede ser confundida con arbitrariedad. La discrecionalidad no es otra cosa que una facultad más amplia que se concede por la ley a una autoridad para que ante situaciones específicas normadas explícitamente pueda acudir a una estimación particular atendiendo las circunstancias singulares del caso concreto”;

Y) En ese tenor, el respeto al debido proceso y, consecuentemente, al derecho de defensa, se realiza en el cumplimiento de supuestos tales como la recomendación previa a la adopción de la decisión sancionatoria; que dicha recomendación haya sido precedida de una investigación; que dicha investigación haya sido puesta en conocimiento del afectado; y que éste haya podido defenderse;

Z) Cuando se realiza un acto administrativo en el que se ordena la cancelación del nombramiento de un oficial de la Policía Nacional, sin que, como ocurre en la especie, se hayan realizado las actuaciones señaladas en el párrafo precedente, se lesiona su derecho de defensa, se violenta el debido proceso y, consecuentemente, se comete una infracción constitucional.

48. Ahora bien, deteniéndonos en el análisis sustancial del acto mediante el cual concluye la relación laboral entre la Policía Nacional y sus miembros, cuando este es violatorio a derechos fundamentales, en principio ha de suponerse que es un acto lesivo único, tal y como ha precisado el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0364/15, cuyo contenido en este momento conviene recordar, el cual, a los fines que nos incumben, dispone:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[E]ste tribunal considera que los efectos conculcadores de los derechos fundamentales, conforme lo expresa el accionante Luis Ángel de la Rosa Cabral, empezaran a correr el veintinueve (29) de agosto de dos mil doce (2012), fecha en que fuera expedida la Certificación núm. 272-2012 por el director de personal del Ejército Nacional (hoy Ejército de la República Dominicana) a solicitud de la parte interesada que establece que el mismo fue declarado en retiro forzoso por antigüedad en el servicio con pensión, efectiva el tres (3) de agosto de dos mil once (2011), con rango de teniente coronel. Tal circunstancia tipifica la existencia de una actuación que propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo.

49. Y no casualmente sostenemos que “en principio” el referido acto, cuando es emitido en inobservancia a la Constitución y las leyes, genera una violación única; toda vez que, aplicando el precedente constitucional contenido en la Sentencia TC/0205/13, si se realizan diligencias oportunas en procura de la restauración de los derechos fundamentales lesionados y se produce una negativa de la administración que ratifique la decisión transgresora, quedaría renovado el plazo para accionar en amparo, el cual habría quedado previamente interrumpido al momento de producirse, a tiempo, la actuación o diligencia correspondiente.

50. En suma, podemos concluir que el acto mediante el cual se cancela o coloca en situación de retiro a un policía, de manera irregular y violatoria de derechos fundamentales, puede tener dos (2) matices: un acto que genera una violación única (i) y un acto a propósito del cual se han producido actuaciones –hechas, en todo caso, durante la vigencia del plazo para accionar en amparo– tendentes a la restauración del derecho afectado, las cuales, sin embargo, han recibido respuestas negativas o silencios negativos por parte de la administración, todo lo cual supone, entonces, la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conversión de una violación que –en principio– era única a una violación que deviene en continuada (ii).

51. Conviene ahora tratar, de manera específica, el presente caso.

IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR

52. Como hemos dicho, en la especie, la mayoría del Tribunal Constitucional decidió rechazar el recurso de revisión y confirmar la sentencia recurrida. El argumento nodal del referido fallo radica en que el tribunal de amparo hizo bien en declarar inadmisibles las acciones de amparo por extemporáneas, pues su ejercicio se hizo fuera del plazo de sesenta (60) días contemplado en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11. Lo anterior se debe a que el acto –baja por mala conducta– mediante el cual se dispuso la terminación de la relación laboral entre la Policía Nacional y Natanael Paniagua, tuvo efectividad el catorce (14) de noviembre de dos mil quince (2015), mientras que la acción fue interpuesta en fecha diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016), intervalo de aproximadamente sesenta y siete (67) días en el cual se venció el plazo antedicho.

53. No obstante, en la indicada decisión, se aplica el criterio establecido en la Sentencia TC/0364/15, en el sentido de que se estima que los actos de terminación de la relación laboral entre los cuerpos militares y policiales con sus miembros son el punto de partida para el plazo de prescripción de la acción de amparo y no pueden ser considerados como una violación continua, por ser un acto lesivo único.

54. Salvamos nuestro voto en dicha decisión por los motivos que explicamos a continuación.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

55. La mayoría de este tribunal constitucional, al momento de emitir el indicado fallo omitió un aspecto medular en cuanto a la naturaleza de los actos de terminación de la relación laboral entre la Policía Nacional y sus miembros. Nos referimos a que se limitó a catalogar dicho acto, de manera universal, como lesivo único, cuando en el caso concreto pudieron haber presupuestos que convirtieran la violación a continuada.

56. Al respecto, el Tribunal Constitucional, indicó en su decisión, que *“el criterio adoptado por este colegiado es el de considerar que el acto que pone fin a dicha relación “propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo” y que el acto de su separación de las filas constituye “un hecho único y de efectos inmediatos”.*

57. En efecto, el criterio por el cual se ha decantado la mayoría al considerar que la terminación irregular de la relación laboral entre la Policía Nacional y sus miembros nunca podría suponer una violación continua, excluye la posibilidad de aplicar el precedente TC/0205/13, el cual, a la fecha, no ha sido abandonado por el Tribunal Constitucional, sino que por el contrario se ha continuado con su desarrollo.

58. Conviene recordar entonces, que el Tribunal Constitucional reconoció la posibilidad de que un acto lesivo único se convierta en continuado cuando se tomen en cuenta *“las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua.”*²⁸

²⁸ Sentencia TC/0205/13, de fecha 13 de noviembre de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. La cuestión anterior, en la materia estudiada, de facto, da lugar a la renovación del plazo de sesenta (60) días para accionar en amparo.

60. De este modo, podemos concluir que, cuando el Tribunal Constitucional no se detiene en analizar la naturaleza de la supuesta actuación lesiva –en la especie, el acto administrativo a través del cual se separó por mala conducta al ciudadano Natanael Paniagua–, deja de cumplir con su rol de garantizar una efectiva protección a los derechos fundamentales del agraviado.

61. Lo anterior es así, puesto que afirmar que siempre dicha actuación, cuando sea lesiva, comporta una violación de carácter único y jamás continuado, descarta la posibilidad de que –aun existan actuaciones oportunas en virtud de las cuales se haya recibido una respuesta negativa o un silencio negativo por parte de la administración– la violación se convierta en continuada y, en consecuencia, quede renovado el plazo para accionar en amparo. Cuestión que se traduce en una evidente limitante a la tutela de los derechos fundamentales conculcados y reclamados en este contexto procesal.

62. Al no dar un tratamiento pormenorizado y particular a cada uno de estos casos, sino objetivo y general en cuanto a la naturaleza de la violación por el acto del cual dimana, se incurre en una contradicción al precedente TC/0205/13, con el cual comulgamos, y con los presupuestos establecidos en los artículos 68, 69 y 256 de la Constitución dominicana, así como con los artículos 65, 66, 67, 69 y 70 de la Ley núm. 96-04, Orgánica de la Policía Nacional –vigente al momento de la separación–.

63. Y es que, si el Tribunal Constitucional no valora en su justa dimensión la violación de que se trata, en vez de garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales, estaría mermándolos al englobar en una generalidad una cuestión cuyo estudio debe realizarse particularmente, es decir, caso por caso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

64. En el caso que nos ocupa, estamos de acuerdo con la decisión de rechazar el recurso y confirmar la sentencia dada por el tribunal *a-quo*.

65. En efecto, la acción de amparo [diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016)] es inadmisibles por extemporánea, toda vez que al no realizar la parte accionante actuaciones oportunas tendentes a la restauración de los derechos fundamentales que —supuestamente— le fueron vulnerados con su puesta en baja del servicio activo [catorce (14) de noviembre de dos mil quince (2015)] y convertir la supuesta violación en continuada, el cómputo del plazo de sesenta (60) días para accionar en amparo debe realizarse a partir del conocimiento de la violación, lo cual sucedió con la puesta en baja. Por tanto, siendo interpuesta la acción de amparo transcurridos, aproximadamente, sesenta y siete (67) días, se impone su inadmisibilidad.

66. En suma, con lo que no estamos contestes es con la aplicación del precedente TC/0364/15, del cual, con una rotundidad no aconsejable, se infiere que todos los actos mediante los cuales se termina la relación laboral entre la Policía Nacional y sus miembros, si violan derechos fundamentales de estos, suponen una violación única que jamás puede catalogarse como continua, aun sobrevengan actuaciones oportunas que, natural y consecuentemente, renueven la violación.

67. Por todo lo anterior, y aunque estamos de acuerdo con la decisión adoptada, salvamos nuestro voto, pues consideramos que el Tribunal no debe —y de hecho no puede— desconocer el contenido del precedente TC/0205/13, en el cual se establece que al momento en que intervienen actuaciones —oportunas, por supuesto— tendentes a la restauración del o de los derechos fundamentales afectados, la violación se convierte en continuada y, con ello, queda interrumpido y sujeto a renovación el plazo de sesenta (60) días para interponer la acción de amparo, establecido en el numeral 2 del artículo 70 de la Ley núm. 137-11. Por tanto, entendemos que se debe



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

analizar caso por caso la naturaleza del acto lesivo en cuestión, todo en los términos que hemos señalado anteriormente, a fin de precisar si la violación es única o continua, y de ahí, deducir el punto de partida del plazo de marras.

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, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario