



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0567/16

Referencia: Expediente núm. TC-05-2016-0045, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el señor Jhony Soto Lorenzo contra la Sentencia núm. 00054-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiún (21) días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, 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-05-2016-0045, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el señor Jhony Soto Lorenzo contra la Sentencia núm. 00054-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión

La Sentencia objeto de revisión es la núm. 00054-2015, que dictó la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil quince (2015). Esta decisión inadmitió, por extemporánea, la acción de amparo interpuesta por el señor Jhony Soto Lorenzo contra la Policía Nacional.

Dicho fallo fue notificado, a instancias de la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, mediante la entrega de copias certificadas del mismo, al señor Jhony Soto Lorenzo, el diez (10) de septiembre de dos mil quince (2015); al procurador general administrativo, el treinta (30) de septiembre de dos mil quince (2015); y a la Policía Nacional el veintinueve (29) de diciembre de dos mil quince (2015).

2. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión

La Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la Sentencia núm. 00054-2015, mediante la cual inadmitió la acción de amparo, fundándose, entre otros, en los siguientes motivos:

VI) Que en la especie lo que se pretende tutelar son derechos fundamentales presumiblemente conculcados, y en vista de que el juez de amparo se encuentra revestido de los poderes más amplios para hacer 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, no menos cierto es que la exigencia de tales derechos resulta determinante cuando se trata de violaciones continuas, lo cual resulta oportuno analizar en esta ocasión [...].



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VIII) Que de no constatarse la concurrencia de tal violación continua, 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 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 ese entonces.

IX. Que en esa misma sintonía, 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 JHONY SOTO LORENZO, fue retirado de manera forzosa, el día veintiuno (21) de agosto del año dos mil trece (2013), hasta el día en que incoó la presente Acción Constitucional de Amparo a saber, en fecha 02 de julio de 2015, han transcurrido un (01) año, diez (10) meses y once (11) días.

[...] XI. Que si bien es cierto, que cuando se trata de una violación a un derecho fundamental en la que se establezca violación continua esta no debe perimir en el tiempo, no menos cierto 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 de las filas de dicho cuerpo castrense y del procedimiento que se utilizó para disponer dicha sanción; que plantear ahora dicha violación constitucional, en este tipo de casos resulta extemporáneo pues ya ha transcurrido más de 1 año, por lo que procede, acoger el medio de inadmisión planteado por la parte accionada y la Procuraduría General Administrativa, y en consecuencia declarar inadmisibile por extemporánea la Acción Constitucional de Amparo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpuesta por el señor JHONY SOTO LORENZO, conforme a lo establecido en el numeral 2) del artículo 70 de la Ley No. 137-11 [...].

3. Presentación del recurso de revisión constitucional

El señor Jhony Soto Lorenzo interpuso el recurso de revisión de la especie contra la mencionada sentencia núm. 00054-2015 el dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015). La Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo efectuó la notificación de dicho recurso a la Policía Nacional y al procurador general administrativo, mediante el Auto núm. 4679-2015, del veintiocho (28) de septiembre de dos mil quince (2015).

4. Hechos y argumentos del recurrente en revisión

El recurrente en revisión constitucional, el señor Jhony Soto Lorenzo, pretende el rechazo de la decisión objeto del recurso, alegando esencialmente los siguientes motivos:

a) Que la referida sentencia núm. 00054-2015 «[...] viola lo dispuesto por la sentencia 0205/13 del Tribunal Constitucional, de fecha 13-11-2013, ya que la misma ha violado en toda sus partes dicha decisión, toda vez que las violaciones constitucionales son aquellas que se renuevan por el tiempo que transcurre, sin que las mismas sean subsanada y por las atribuciones sucesivas por parte de la policía nacional, en este sentido al plazo no debe computársele desde el momento en que inicio las violaciones de derechos fundamentales establecidas en la Constitución Política Dominicana, no por el contrario se tomaron en cuenta las actuaciones realizada por el afectado o recurrente, el cual ha venido preocupado en las reparaciones y exigencias de sus derechos, los cuales han sido vulnerado en la institución a la cual el mismo aún pertenece; ya que en el momento está fuera de la misma producto de una ilegalidad al vulnerales sus Derechos Constitucionales. Sus constantes reclamaciones antes la institución renueva las violaciones convirtiéndolas



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en continúa lo que constituye un precedente constitucional con efecto vinculante a todos los poderes público».

b) Que «[...] en el caso de la especie se ha producido grosero error a la Tercera Tribunal Superior Administrativo darle una mala interpretación a la decisión Tribuna Constitucional en su Sentencia 0205/13 de fecha 13-11-2013, ya que con la misma se demuestra eficientemente que la reclamación del hoy accionante señor JHONY SOTO LORENZO, es de uso continuó, por lo que los plazos al momento de accionar en justicia sus derechos constitucional no estaban vencidos [...]».

5. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrida en revisión

La recurrida en revisión, Policía Nacional, pretende el rechazo del recurso de revisión que nos ocupa, alegando esencialmente los siguientes motivos:

a) Que la decisión impugnada «[...] es justa en los hechos y en el derecho, por tanto la acción incoada por el OFICIAL RETIRADO carece de fundamento legal».

b) Que «[...] el motivo del Retiro Forzoso del Oficial fue conforme a lo dispuesto en nuestra ley orgánica, de conformidad a lo establecido en los artículo 81 y 82 de la ley 96-04 [...]».

c) Que la «[...] Carta Magna en su artículo 256, prohíbe el reintegro de los miembros de la Policía Nacional».

d) Que la «[...] Ley Orgánica No. 96-04, en su artículos 95 y 96, establecen los motivos por los cuales los miembros de la Policía Nacional pueden ser retirados».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Intervenciones oficiales

La Procuraduría General Administrativa sometió su escrito de defensa ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el tres (3) de noviembre de dos mil quince (2015), solicitando la inadmisión del recurso que nos ocupa y, subsidiariamente, su rechazo por improcedente, mal fundado y carente de base legal. En sus motivaciones, dicha entidad alega esencialmente los siguientes razonamientos:

- a) Que «[...] en cuanto a la forma del Recurso de Revisión de Amparo, el recurrente se limita a copiar los artículos 69 de la Constitución de la República y el 70 numeral 2 de la Ley No. 137-11 [...]».
- b) Que el indicado recurso debe ser «[...] declarado inadmisibile por no cumplir los requisitos y condiciones establecidos por los artículos de la Constitución y de la Ley No. 137-11».
- c) Que «[...] habida cuenta de que la documentación aportada por las parte no se ha conculcado derecho fundamental alguno al accionante (recurrente) por lo que da lugar a rechazar el Recurso de Revisión por no haber establecido relevancia constitucional».
- d) Que «[...] no basta que un ciudadano acceda a la Justicia a reclamar un derecho, ese acceso está regulado procesalmente, así como también ese reclamo debe ser fundamentado lo que no ha sucedido en el presente caso».
- e) Que «[...] por todas las razones anteriores, siendo la decisión del tribunal a quo conforme a derecho, procede que el Recurso de Revisión sea rechazado por improcedente, mal fundado y carente de sustento jurídico, confirmando al mismo tiempo la sentencia recurrida, por haber sido evacuada conforme al derecho, bajo el amparo de la Constitución Dominicana».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Pruebas documentales

Los documentos probatorios más relevantes depositados en el trámite del presente recurso en revisión son, entre otros, los siguientes:

- a) Sentencia núm. 00054-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil quince (2015).
- b) Notificación por copia certificada de la Sentencia núm. 00054-2015, realizada por la Secretaría General del Tribunal al señor Jhony Soto Lorenzo, el diez (10) de septiembre de dos mil quince (2015); al procurador general administrativo, el treinta (30) de septiembre de dos mil quince (2015) y a la Policía Nacional el veintinueve (29) de diciembre de dos mil quince (2015).
- c) Recurso de revisión en materia de amparo interpuesto por el señor Jhony Soto Lorenzo contra la indicada sentencia núm. 00054-2015, el dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015).
- d) Auto núm. 4679-2015, expedido por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de septiembre de dos mil quince (2015), que notificó el recurso de revisión a la Policía Nacional y al procurador general administrativo.
- e) Carta suscrita por el señor Jhony Soto Lorenzo el veintitrés (23) de marzo de dos mil quince (2015), mediante la cual solicita al jefe de la Policía Nacional, mayor general Manuel Elpidio Castro Castillo que revise su puesta en retiro forzoso por antigüedad en el servicio del dieciocho (18) de septiembre de dos mil trece (2013).
- f) Acta de la segunda reunión extraordinaria del Consejo Superior Policial celebrada el diecinueve (19) de julio de dos mil trece (2013), que recomienda el retiro forzoso del capitán Jhony Soto Lorenzo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g) Oficio núm. 29430 (tercer endoso), expedido por la oficina del jefe de la Policía Nacional el veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013), relativo a la recomendación de retiro forzoso, cancelación de nombramientos y bajas por mala conducta de oficiales superiores, subalternos y alistados de la Policía Nacional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

El recurrente Jhony Santos Lorenzo fue desvinculado de las filas de la Policía Nacional, en virtud de lo decidido en la segunda reunión extraordinaria del Consejo Superior Policial el diecinueve (19) de julio de dos mil trece (2013). En consecuencia, recurrió esta decisión en amparo ante el Tribunal Superior Administrativo, aduciendo que su retiro de manera forzosa de la institución fue arbitrario y violatorio de sus derechos fundamentales. El tribunal apoderado inadmitió, por extemporánea, la acción interpuesta por el accionante, motivo por el que este último interpuso el recurso de revisión constitucional que nos ocupa.

9. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional, en virtud de lo que disponen 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).

10. Admisibilidad del presente recurso de revisión

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo resulta admisible en atención a las siguientes razones:

Expediente núm. TC-05-2016-0045, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el señor Jhony Soto Lorenzo contra la Sentencia núm. 00054-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Para los casos de revisiones de sentencias de amparo se hace imperativo analizar la exigencia contenida en la parte *in fine* del artículo 95 de la Ley núm. 137-11, cuyo texto dispone que: «El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación». Sobre el particular, este tribunal estableció que dicho plazo es hábil y franco, o sea, que para su cómputo no se toman en cuenta los días no laborables ni tampoco los que corresponden a la notificación de la sentencia y al vencimiento de dicho plazo:

*a) En la especie los recurridos argumentan que se debe declarar inadmisibile el presente recurso de revisión por haber sido interpuesto luego del plazo de cinco (5) días de la notificación de la sentencia de amparo. A este respecto, el Tribunal Constitucional considera que si bien es cierto que dicho recurso fue notificado el día cuatro (4) de enero de dos mil doce (2012) y fue depositado en la Cámara Penal del referido tribunal el doce (12) de enero del mismo año, **este plazo debe considerarse franco y sólo serán computables los días hábiles, tal y como fue decidido por este Tribunal en su Sentencia No. TC/0080/12, de fecha quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012). Todo ello con el objeto de procurar el efectivo respeto y el oportuno cumplimiento de los principios de justicia y los valores constitucionales como forma de garantizar la protección de los derechos fundamentales.**¹*

b) En lo que respecta al plazo de cinco (5) días para recurrir las sentencias de amparo, el mismo está consagrado en el artículo 95 de la Ley 137-11, texto según el cual el recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su

¹ TC/0071/13, del siete (7) de mayo, p. 16 (subrayado del TC). En igual sentido, *vid.*, entre otras sentencias: TC/0080/12, TC/0061/13, TC/0132/13, TC/0147/13, TC/0157/13, TC/0167/13, TC/0254/13, TC/0137/14, TC/0199/14, TC/0036/15, TC/0088/15, TC/0097/15, TC/0122/15, TC/0451/15 y TC/0568/15.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*notificación. La naturaleza de este plazo fue definida por este tribunal en las Sentencias TC/0080/12 y TC/0071/13, de fechas quince (15) de diciembre y siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), respectivamente. **Mediante las indicadas sentencias se estableció que se trataba de un plazo franco y que los cinco (5) días eran hábiles y no calendarios.***²

b) En la especie se comprueba que la sentencia impugnada fue notificada al hoy recurrente el diez (10) de septiembre de dos mil quince (2015). Asimismo, se evidencia que este introdujo el recurso de revisión que nos ocupa el dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015), de lo cual resulta que fue interpuesto dentro del plazo previsto por la ley.

c) Precisado lo anterior, procede analizar el requisito de especial trascendencia o relevancia constitucional exigido por el artículo 100 de la Ley núm. 137-11 en los términos siguientes: «[l]a 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 eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales». Dicho concepto fue además precisado por este Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0007/12, que dictó el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012). En esa decisión, el Tribunal expresó que

[...] tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que 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

² TC/0375/14, del veintiséis (24) de diciembre, pp. 14-15.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

d) En este contexto, luego de haber ponderado los documentos, hechos y argumentos del expediente que nos ocupa, este colegiado opina que el mismo reviste especial trascendencia o relevancia constitucional, ya que permitirá al Tribunal Constitucional afianzar su criterio sobre la necesidad de interponer la acción de amparo en el tiempo y plazo establecido en la ley, abordando la aplicación y alcance del artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, que contempla la causa de la inadmisibilidad de la acción por no haber sido interpuesta dentro del plazo requerido.

11. Sobre el fondo del presente recurso de revisión de sentencia de amparo

Con relación al fondo del recurso de revisión que nos ocupa, el Tribunal Constitucional tiene a bien exponer los siguientes argumentos:

a) En la especie, el excapitán señor Jhony Soto Lorenzo fue retirado forzosamente de la Policía Nacional de acuerdo con la decisión adoptada el respecto en la segunda reunión extraordinaria del Consejo Superior Policial celebrada el diecinueve (19) de julio de dos mil trece (2013), en virtud de

[...] haberse determinado mediante investigación realizada por la Inspectoría General de la Policía Nacional, que ciertamente sustrajo la suma de veintinueve mil pesos (RD\$29,000.00), que se encontraban en el interior del carro marca Daewoo, color verde, placa No.A272138, mientras dicho vehículo se encontraba estacionado en uno de los parqueos de la planta envasadora de GLP “Alba Gas”, ubicada en el Km. 13 de la Carretera Sánchez, Municipio Santo Domingo Oeste, acción que fue captada por una de las cámaras de seguridad instaladas en el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecimiento, ya que al reproducir la filmación del video, se observa claramente cuando el Capitán SOTO LORENZO, P.N., abrió la puerta delantera derecho del vehículo en mención e introdujo parte de su cuerpo a éste, en cuyo interior, conforme lo indica en su denuncia el señor MELVIN LEONEL ABREU, se encontraba el dinero sustraído, habiendo declarado el Capitán SOTO LORENZO, P.N., al ser interrogado por escrito, que ciertamente se apoderó de la suma de veinticinco mil seiscientos sesenta pesos (RD\$25,660.00), los cuales dice haber encontrado en los alrededores del vehículo en cuestión, acción que lo hace indigno de seguir perteneciendo a las filas de la Policía Nacional, de conformidad con el artículo 82 de la Ley Institucional de la Policía Nacional No. 96-04.

b) En desacuerdo con esta decisión, el excapitán Jhony Soto Lorenzo accionó en amparo ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo para que ordenara la revocación de la referida acta de la segunda reunión extraordinaria celebrada por el Consejo Superior Policial y, en consecuencia, se procediera a su reintegro a las filas policiales en el rango que detentaba, además de que se le pagaran los salarios vencidos y dejados de percibir desde su desvinculación. Sin embargo, el tribunal *a-quo* atinadamente inadmitió la referida acción al percatarse de que el plazo de interposición de la misma se encontraba holgadamente vencido. En efecto, el accionante en amparo fue desvinculado de la Policía Nacional el diecinueve (19) de julio de dos mil trece (2013), en virtud de lo dispuesto por la indicada segunda reunión extraordinaria, pero no fue sino hasta un (1) año y siete (7) meses después – el veintitrés (23) de marzo de dos mil quince (2015)– que solicitó una revisión de dicha decisión mediante misiva enviada al efecto al jefe de la Policía Nacional, mayor general Manuel Elpidio Castro Castillo. En consecuencia, dicho recurrente accionó en amparo ante el Tribunal Superior Administrativo tres (3) meses y ocho (8) días después, o sea, el dos (2) de julio de dos mil quince (2015).

c) Dentro del contexto del caso debe entenderse que la aludida cancelación del excapitán Jhony Soto Lorenzo reviste las características de un hecho único y de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectos inmediatos, que constituye el punto de partida del plazo de sesenta (60) días para accionar en amparo consagrado en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, concebido en los términos siguientes:

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: [...] 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;

d) Se trata del criterio adoptado por este colegiado en múltiples especies análogas, estableciéndose, de una parte, que los actos de terminación de la vinculación entre una institución castrense o policial con sus servidores son el punto de partida del plazo de la prescripción de la acción de amparo, y, de otra parte, que, por tanto, dichos actos de terminación no caracterizan una violación continua –como aduce el recurrente–, ya que «[...] 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».³

Es decir, que la acción de amparo deberá ser declarada inadmisibile cuando no exista constancia de que en el aludido plazo de los sesenta (60) días «[...] el accionante haya reclamado o producido alguna comunicación que evidenciara alguna diligencia orientada a reclamar la solución de la situación que se generó en su perjuicio, que la misma produjera la interrupción de cualquier tipo de prescripción [...]».⁴

³ TC/0364/15, del catorce (14) de octubre, p. 13. En este mismo sentido, véanse las Sentencias TC/0184/15, del catorce (14) de julio, p. 13; TC/0016/16, pp. 14-15; TC/0039/16, del veintinueve (29) de enero, p. 16; TC/0040/16, p. 10; TC/0104/16, del veintiuno (21) de abril, p. 17; TC/0114/16, del veintidós (22) de abril, p. 16; TC/0115/16, del veintidós (22) de abril, p. 11; TC/0162/16, del nueve (9) de mayo, p. 12; TC/0175/16, del doce (12) de mayo, p. 12; TC/0180/16, del trece (13) de mayo, pp. 14-15; TC/0181/16, del treinta y uno (31) de mayo, pp. 14-15; TC/0191/16, del treinta y uno (31) de mayo, p. 18; TC/0193/16, del treinta y uno (31) de mayo, p. 10.

⁴ TC/0036/16, del veintinueve (29) de enero, p. 12.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e) En virtud de lo expuesto anteriormente, estimamos que procede, acoger el presente recurso de revisión y revocar la sentencia recurrida.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Ana Isabel Bonilla Hernández y Víctor Gómez Bergés, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Jottin Cury David y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión en materia de amparo interpuesto por el señor Jhony Soto Lorenzo contra la Sentencia núm. 00054-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil quince (2015).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, el indicado recurso de revisión y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sentencia referida en el ordinal anterior por las razones expuestas en el cuerpo de esta sentencia.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al parte recurrente excapitán Jhony Soto Lorenzo; a la parte recurrida Policía Nacional y a la Procuraduría General Administrativa.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución y los artículos 7.6 y 66 de la Ley



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

1. El presente voto se enmarca en la misma línea y por iguales razones que los presentados en las sentencias TC/0243/15, del 21 de agosto; TC/0028/16, del 28 de enero; TC/0032/16, del 29 de enero; TC/0033/16, del 29 de enero; TC/0036/16, del 29 de enero (a los cuales nos remitimos), ya que consideramos que contrario a lo expresado por la mayoría, el hecho de que el accionante haya realizado diligencias o no con anterioridad a la interposición de la acción de amparo, no tiene ninguna incidencia en la naturaleza de la violación. En otras palabras, lo que consideramos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es que las diligencias que realice el accionante no es un elemento que deba tomarse en cuenta al momento de determinar si la violación es continua.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

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 expondremos a continuación:

1. En la especie, el ciudadano Jhony Soto Lorenzo, interpuso una acción de amparo en contra de la Policía Nacional por presunta violación a sus derechos fundamentales al debido proceso y defensa, ya que fue puesto en retiro forzoso del servicio activo que prestaba como capitán de dicho ente policial.
2. La acción fue declarada inadmisibile por haber sido interpuesta de manera extemporánea, en inobservancia del plazo del artículo 70.2 de la ley número 137-11. Tal disposición consta en la sentencia número 00054-2015, dictada el diecisiete (17) de agosto de dos mil quince (2015), 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 de amparo. Sin embargo, en sus motivaciones el Tribunal aplicó el precedente contenido en la Sentencia TC/0364/15, de fecha catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015), considerando que:

Se trata del criterio adoptado por este colegiado en múltiples especies análogas, estableciéndose, de una parte, que los actos de terminación de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vinculación entre una institución castrense o policial con sus servidores son el punto de partida del plazo de la prescripción de la acción de amparo; y, de otra parte, que, por tanto, dichos actos de terminación no caracterizan una violación continua –como lo aduce el recurrente–, ya que «[...] 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».

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 recurrida; salvamos nuestro voto en cuanto al criterio adoptado por el Tribunal sobre la 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

8. Asimismo, la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales⁵, del 15 de junio de 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

⁵ En adelante, LOTCPC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 definitiva; 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*”⁶.

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*⁷.

11. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la ley número 137-11, 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.

⁶ Conforme la legislación colombiana.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Asimismo, respecto de la interposición del recurso de revisión de la sentencia de amparo, el artículo 100 de la ley número 137-11 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.”*⁸

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/0007/2012, 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.

15. En este sentido, tal y como lo consagran las primeras líneas del texto que instaura en la Constitución la acción de amparo, toda persona tiene derecho a incoarla, *“con el objetivo de reclamar ante los tribunales, por si 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 número 137-11, al establecer que *“[t]oda persona física o moral, sin distinción de ninguna especie⁹, tiene derecho a reclamar la protección de sus derechos fundamentales mediante el ejercicio de la acción de amparo”*.

⁸ Estas y todas las negritas que figuran en este escrito son nuestras.

⁹ Este y todos los subrayados que figuran en este voto son nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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"¹⁰ 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*¹¹.

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 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*¹².

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.

¹⁰ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y Procedimiento en la Tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

¹¹ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.

¹² Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. Afirmamos, en este sentido, que, conforme lo que establece nuestra Constitución y la ley número 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 número 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 número 137-11, la acción constitucional de amparo, de manera enunciativa, y no limitativa, puede ser 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 exclusivo de una de estas causales, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptualizado que la inadmisibilidad de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”, como expresó en su Sentencia TC/0197/13¹³.

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.

26. En tal sentido, entendemos que *prima facie* debemos precisar si el referido plazo, de no ser respetado, supone una caducidad¹⁴ o una prescripción extintiva¹⁵. En efecto, si analizamos el contenido del párrafo II del artículo 72 de la ley número 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.

¹³ D/f 31/10/2013.

¹⁴Esta 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. Año 1930. P. 89).

¹⁵ 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

(...),

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

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.”¹⁶

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.

¹⁶ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30. Sin embargo, ha sido desarrollada la teoría de la ilegalidad continuada, también conocida como tesis de la “violación continuada”¹⁷, 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.*”¹⁸

31. Según Mac-Gregor Poisot, citando al doctrinario belga, Joost HB Pauwelyn¹⁹, en términos generales se ha precisado que:

[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. Loucaides²⁰, 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.

¹⁷ En ocasiones también nombrada como violaciones sucesivas, violaciones prolongadas o de los actos lesivos continuados.

¹⁸ *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

¹⁹ En la obra: “The Concept of a Continuing Violation of an International Obligation: Selected Problems” [1996] 66:1 BYIL 415, 415.

²⁰ En la obra: “The European Convention on Human Rights: Collected Essays (Brill Academic Publishers 2007)”. p. 21.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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...²¹

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 5 de junio de 2007, en ocasión de una acción de amparo interpuesta al tenor de la ley número 437-06, del 30 de noviembre de 2006, 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

²¹ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 175.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

35. En ocasión de un recurso de casación interpuesto contra la decisión anterior, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia²² 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

²² Casación. Sentencia No. 28, d/f 25/3/2009. Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia. B.J. No. 1180.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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/0205/13²³, 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

²³ d/f 13/11/2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

37. En igual sentido, ampliando el desarrollo del criterio anterior, el Tribunal Constitucional mediante su Sentencia TC/0184/15²⁴ 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/0364/15²⁵, afianzó los conceptos antedichos, citando a Malena K. Totino Soto²⁶, 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

²⁴ d/f 14/7/2015.

²⁵ d/f 14/10/15.

²⁶ En la obra: Lecciones y ensayos, Nro. 91, 2013. Repercusiones del caso “Mosqueda”: el camino hacia la exclusión del plazo de caducidad de la acción de amparo. Ps 275-287. p. 281).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

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, tomando como punto de partida el precedente constitucional anterior, 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 humano²⁷ 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

²⁷ 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 la Constitución o Ley Fundamental.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 extrajudiciales²⁸ 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

²⁸ Estas actuaciones o trámites extrajudiciales, a nuestra óptica, supone 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

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.

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 administrativo²⁹ 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

²⁹ 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 número 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimientos Administrativos).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

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 número 96-04, Orgánica de la Policía Nacional³⁰, 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.*

³⁰ Promulgada en fecha 28 de enero de 2004.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.*

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 tratara 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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ejecutivo, previa aprobación del Consejo Superior Policial, luego de conocer el resultado de la investigación de su caso.

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. Además, agrega nuestro legislador en cuanto a la situación de retiro forzoso, en los artículos 80, 81 y 82 del citado cuerpo normativo, lo siguiente:

Art. 80.- Situación de retiro.- *El retiro es la situación en que se coloca a todo miembro de la Policía Nacional al cesar en el servicio activo, con goce*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de pensión y derecho al uso del uniforme, en las condiciones determinadas por esta ley y con las facultades, exenciones y deberes que las demás leyes y reglamentos prescriben. (...),

Art. 81.- Tipos de retiro.- *El retiro podrá ser voluntario o forzoso.*

Art. 82.- Retiro voluntario y forzoso.- *El retiro voluntario es aquel que se concede a petición del interesado por las causas contempladas en la ley. El retiro forzoso lo impone el Poder Ejecutivo, previa recomendaciones del Consejo Superior Policial.*

48. 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/0048/12³¹, precisando, en cuanto a la 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

³¹ d/f 8/10/2012.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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;

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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;

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;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

49. 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:

[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.

50. 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, 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, aplicando el precedente constitucional



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenido en la Sentencia TC/0205/13, 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.

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

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

IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR

53. Como hemos dicho, en la especie, la mayoría del Tribunal Constitucional decidió rechazar el recurso de revisión y confirmar la sentencia de amparo que se ciñe a inadmitir la acción de amparo por extemporánea. El argumento nodal del referido fallo radica en que el tribunal de amparo hizo bien en declarar inadmisibles la acción de amparo por extemporánea, ya que su ejercicio se hizo fuera del plazo de sesenta (60) días contemplado en el artículo 70.2 de la ley número 137-11. Lo anterior se debe a que el acto –retiro forzoso- mediante el cual supuestamente se dispuso la terminación de la relación laboral entre la Policía Nacional y el señor Jhony Soto Lorenzo, tuvo lugar en fecha 19 de julio de 2013, mientras que la acción fue interpuesta en fecha 2 de julio de 2015, con un margen de diferencia de aproximadamente un (1) año y once (11) meses, tiempo en el cual se encontraba ventajosamente vencido el plazo antedicho, amén de que en el ínterin del mismo realizó una actuación tendente a la restauración de sus derechos fundamentales (23



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de marzo de 2015), la cual fue realizada inoportunamente al dejar transcurrir alrededor de un (1) año y siete (7) meses desde que tomó conocimiento de la supuesta violación.

54. 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.

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

56. 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.

57. Al respecto, el Tribunal Constitucional, indicó en su decisión, que “(...) *dichos actos de terminación no caracterizan una violación continua –como lo aduce el recurrente–, ya que «[...] 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» (...).*”

58. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

59. 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.”*³²

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

61. 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 retiró forzosamente del servicio activo al ciudadano Jhony Soto Lorenzo-, deja de cumplir con su rol de garantizar una efectiva protección a los derechos fundamentales del agraviado.

62. 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.

63. 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

³² Sentencia TC/0205/13, d/f 13/11/13.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución Dominicana, así como con los artículos 65, 66, 67, 69, 70, 80, 81 y 82 de la ley número 96-04, orgánica de la Policía Nacional.

64. 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.

65. En el caso que nos ocupa, estamos de acuerdo con la decisión de rechazar el recurso y confirmar la sentencia de amparo que declara inadmisibles por extemporánea la acción.

66. En efecto, la acción de amparo (2 de julio de 2015) es inadmisibles por extemporánea, toda vez que la parte accionante, aunque realizó una actuación (23 de marzo de 2015) tendente a la reparación del derecho fundamental lacerado con su separación -en apariencia- irregular por parte de la Policía Nacional (19 de julio de 2013), esta -la actuación o diligencia- fue realizada aproximadamente un (1) año y siete (7) meses después de haber ocurrido la puesta en retiro forzoso del accionante en amparo, por tanto, al no haber sobrevenido dicha actuación de manera oportuna, como hemos indicado precedentemente, la misma reviste una diligencia tardía que no podría considerarse como un móvil a partir del cual podamos inferir una violación continua.

67. En esos términos, queda claramente esbozado que en la especie, aun mediando una actuación tendente a reparar el derecho fundamental violentado, no es viable afirmar que la naturaleza de dicha violación cambió a continuada, toda vez que esta fue realizada inoportunamente y por tanto no da lugar a una interrupción y consecuente renovación del plazo para accionar en amparo.

68. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actos mediante los cuales se terminan 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.

69. 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- tendentes a la restauración del o 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 número 137-11. Por tanto, entendemos, que se debe 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.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JOTTIN CURY DAVID

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo dispone: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Contrario a lo expuesto en las motivaciones de esta decisión, consideramos que la naturaleza de una violación no radica en el hecho de que la persona perjudicada haya realizado o no diligencias. En efecto, la violación es continua cuando la misma se reitera periódicamente mediante la sucesión de actos, como pudiera ocurrir en la especie en que el accionante en amparo alega violación al derecho a la salud y a la vida, en el entendido de que las autoridades sanitarias le niegan un medicamento que debe consumir todos los días. En tal hipótesis, resulta indiferente que la persona afectada haya realizado o no diligencias.

A diferencia de la violación instantánea que se concreta en un solo acto, la continua se prolonga indefinidamente en el tiempo como sucede, por ejemplo, cuando una persona sustrae la energía eléctrica. Siempre que se incurra en actos sucesivos que se renuevan en el tiempo nos encontramos frente a una violación continua o, como también se les denomina, actos lesivos continuados. Dicho de otro modo, la violación continua se renueva permanentemente como ocurre con la invasión de la propiedad privada, que tanto acontece entre nosotros.

De modo, pues, que las diligencias que haya realizado el accionante nada tienen que ver para tipificar como continúa la violación. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha venido afirmando en numerosa decisiones que “(...)las violaciones o faltas continuas son aquellas cuya vulneración jurídica son sometidas continua e ininterrumpidamente, es decir, que existe una acción sin resolver que se prolonga en el tiempo y el afectado ha realizado múltiples actuaciones en aras de que el derecho conculcado le sea repuesto, así como las repetidas administrativas de la administración, las cuales renovarían la violación convirtiéndola en continua”.

Como se ve, la parte *in fine* del párrafo antes transcrito, que se reproduce en no pocas sentencias dictadas por este tribunal, incurre en el error de considerar que las actuaciones realizadas por el afectado, así como las negativas de la administración, le otorgan o confieren una naturaleza continua a la violación. Nada más falso, puesto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que poco importan las actuaciones de la parte que alegue la violación de un derecho o las negativas reiteradas de la administración para tipificar como continúa una violación.

Las actuaciones de la parte que entienda que le ha sido conculcado un derecho pueden interrumpir o suspender el plazo, pero en modo alguno dichas diligencias podrían conferirle el carácter de continuo a una violación determinada. En ese sentido, debe corregirse ese desliz conceptual que tantas veces se ha repetido de distintas sentencias dictadas por este tribunal.

Por tanto, cuando se separa a un militar o policía del cuerpo castrense al que pertenece, sin que se haya cumplido con el debido proceso, no podemos catalogarlo como una violación continua, basándonos en las sucesivas diligencias realizadas por el afectado con el propósito de obtener la revocación de la decisión que le perjudica. Más claramente, usualmente el derecho fundamental cuya violación se alega es el debido proceso y esa violación tiene una consecuencia única e inmediata y, por ende, no puede afirmarse que se renueva en el tiempo.

En consecuencia, cuando se desvincula a un militar de la institución de la que forma parte y éste alega violación al debido proceso, la supuesta o real violación se produce únicamente en el momento en que se adoptó la decisión, razón por la cual no se renueva. En conclusión, no podemos afirmar que en casos como el antes apuntado nos encontramos frente a una violación actual en vista de que solo se debe tomar en cuenta la fecha en que se produjo el retiro o desvinculación de la institución para admitir la acción de amparo, sin importar que se hayan efectuado diligencias para revocar o anular la decisión que les perjudica.

Firmado: Jottin Cury David, Juez



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherente con la posición mantenida.

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la Sentencia núm. 00054-2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil quince (2015) sea confirmada, y de que sea declarada inadmisibles las acciones de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este tribunal constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el consenso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la Sentencia TC/0071/13, del 7 de mayo de 2013, al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/0007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Reiteramos nuestro criterio es que el presente recurso es admisible, sin importar que sea relevante o no para la interpretación constitucional y para la determinación de los derechos fundamentales, pues lo contrario sería frustrar y volver ilusoria una de las funciones esenciales del Estado de Derecho, como lo es la protección efectiva de los derechos fundamentales.

2.3. Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de 5 días, como en efecto se hizo.

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea declarada inadmisibile, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario