



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0467/16**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2015-0142, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la Policía Nacional contra la Sentencia núm. 00374-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciocho (18) días del mes de octubre del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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 de la Constitución, 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**



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La Sentencia núm. 00374-2014, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014).

Dicho fallo declaró buena y válida, en cuanto a la forma, la acción de amparo y acogió, en cuanto al fondo, la referida acción incoada por José Alberto Astacio Domínguez contra la Policía Nacional, por comprobar la violación al debido proceso de ley y, en consecuencia, ordenó el reintegro inmediato del accionante en el cargo que ostentaba y el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento que se haga efectivo su reintegro.

La sentencia objeto del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo fue notificada a requerimiento de José Alberto Astacio Domínguez, mediante el Acto núm. 336/2014, instrumentado por Ramón Eduberto de la Cruz de la Rosa, el veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014), a la Policía Nacional, al mayor general Manuel Castro Castillo y al procurador general administrativo.

Igualmente, la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo notificó a la Policía Nacional el veintitrés (23) de enero de dos mil quince (2015), al licenciado Alfonso García, representante legal de José Alberto Astacio Domínguez, el quince (15) de diciembre de dos mil catorce (2014).

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

La parte recurrente, Policía Nacional, interpuso un recurso de revisión constitucional en materia de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo el dos (2) de enero de dos mil quince (2015), solicitando la revocación de la sentencia recurrida.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El referido recurso de revisión constitucional fue comunicado a José Alberto Astacio Domínguez el veintiuno (21) de enero de dos mil quince (2015); y al procurador general administrativo el dos (2) de febrero de dos mil quince (2015).

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

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo fundamenta la Sentencia núm. 00374-2014, entre otros motivos, en los siguientes argumentos:

*Que a partir de los hechos probados en la especie, y el análisis de los elementos de prueba que reposan en el expediente, hemos constatado que la cancelación por parte de la Jefatura de la Policía Nacional, en perjuicio del señor JOSE ALBERTO ASTACIO DOMINGUEZ, adolece de pruebas que la justifiquen, en el sentido de que la glosa procesa da cuenta que el mismo dejo de pertenecer a las filas de dicha institución con efectividad a partir del día 22 de agosto de 2011, sin quedar irrefragablemente constatadas las causas o motivos reflejados en las observaciones del acto que da cuenta de la consumación de dicha cancelación, además de que ninguna prueba o documento aportado en la especie denota que se haya tramitado el procedimiento administrativo o disciplinario que prevé la Ley No. 96-04, Institucional de la Policía Nacional, para despedir al accionante, lo que a todas luces se traduce en una violación grosera a su garantía constitucional a ser sometido a un debido proceso que asegure el ejercicio a su derecho de defensa, en ausencia total de pruebas que justifiquen su accionar.*

*Que habiendo constatado el tribunal que la Policía Nacional le garantizó un debido proceso administrativo o disciplinario al accionante, señor JOSE ALBERTO ASTACIO DOMINGUEZ, al momento en que se aprestó a despedirle, pues no le sometió ante el Consejo Superior Policial, ni le dejo la*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*posibilidad de ejercer su derecho de defensa, entendemos que nos encontramos frente a situaciones que ponen de manifiesto la vulneración de los derechos fundamentales invocados en la especie, especialmente el debido proceso y el derecho de defensa, en tal sentido se impone acoger la presente Acción Constitucional de Amparo, y en consecuencia, se ordena el reintegro del accionante a las filas de la Policía Nacional con el rango que desempeñaba al momento de que fue separado de la misma, con todas las consecuencias que se derivan de ellos, concomitantemente con el pago de los salarios que ha dejado de percibir desde el día 22 de agosto de 2011, hasta la fecha en que se materialice su reintegro, valiendo este considerando decisión, tal y como se hará contar en el dispositivo de la sentencia.*

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

La parte recurrente, Policía Nacional, justifica su escrito bajo las siguientes pretensiones:

*POR CUANTO: Que con la sentencia antes citada la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, viola el artículo 256 de la Constitución el cual entre otras cosas establece: “Se prohíbe el reintegro de sus miembros con excepción de los casos en los cuales el retiro o separación haya sido realizado en violación a la ley orgánica de la Policía Nacional, previa investigación y recomendación del ministerio correspondiente, de conformidad con la ley” , por lo que permitir que el accionante sea parte de nuestro cuerpo de policía, sería una violación a nuestra Ley de Leyes, razón por lo que procede anular la sentencia recurrida en revisión.*

*POR CUANTO: Que es evidente que la acción iniciada por el (sic) JOSE ALBERTO ASTACIO DOMIGUEZ, contra la Policía Nacional, carece de*



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

*fundamento legal, por tanto la sentencia evacuada por la PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO, es a todas luces irregular.*

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

El recurrido, José Alberto Astacio Domínguez, realizó el depósito referente a escrito de defensa ante el Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de enero de dos mil quince (2015), fundamentándolo en lo siguiente:

*ATENDIDO: A que en fecha 5 del mes de Marzo del año 1993, ingreso a las filas de la Policía Nacional, con el grado de concripto el ciudadano JOSE ALBERTO ASTACIO DOMINGUEZ.*

*ATENDIDO: A que en fecha 24 del mes de Agosto del año 2011, producto de una supuesta investigación iniciada y de la cual no se le informó lo más mínimo, al hoy accionante Capitán JOSE ALBERTO ASTACIO DOMINGUEZ, y luego de múltiples visitas realizadas a la Dirección General de Recursos Humanos de la Policía Nacional, se le informó que había sido ordenada su puesta en retiro forzoso como Capitán de la Policía Nacional, todo ello sin observar las disposiciones legales y de procedimiento para tales fines.*

*ATENDIDO: A que la cancelación del nombramiento de todo Oficial policial o su puesta en Retiro Forzoso debe producirse luego de que una Junta de Investigación lo recomiende, y sólo después de haberse establecido y cumplido con todo lo concerniente al "debido proceso de, en donde el interrogatorio que se le realice al investigado debe realizarse en presencia de un abogado defensor que asuma su defensa y lo proteja de toda pregunta*



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

*capciosa que el o los investigadores, en cumplimiento de su rol le practiquen, cosa esta que no ocurrió en el caso que nos ocupa.*

*ATENDIDO: A que el accionante, Capitán, P.N., JOSE ALBERTO ASTACIO DOMINGUEZ, se ha cansado de buscar el que se le reponga en su posición de Capitán, P.N., puesto que no cuenta con antecedentes penales ni tampoco ha sido condenado por ningún tipo penal.*

*ATENDIDO: A que la Inspectoría General de Asuntos Internos de la Policía Nacional es la unidad competente encargada de realizar interrogatorios e investigaciones a Oficiales Activos, cosa esta que jamás ocurrió en el caso del accionante JOSE ALBERTO ASTACIO DOMINGUEZ.*

*ATENDIDO: A que el accionante, Capitán, P.N., JOSE ALBERTO ASTACIO DOMINGUEZ, en su interés de volver a las filas de la Policía Nacional, porque está consciente de que no cometió ninguna falta en lo concerniente a su función, a solicitado varias veces la revisión de su caso, sin tener ninguna respuesta hasta la fecha.*

*ATENDIDO: A que el correcto proceder de la Institución, debió consistir en esperar que todo se aclarara por ante los tribunales, si diere lugar, sin embargo, no se cumplió el mandato de la ley, en el caso del accionante, a quien nunca le fue notificada la cancelación de su nombramiento ejecutada a priori, y sin cumplir con el procedimiento de la ley;*

*ATENDIDO: A que el accionante no ha desmayado en su búsqueda de que se le haga justicia y no ha dejado de realizar todas las diligencias posibles dentro del cuerpo del orden al que perteneció por más de 18 años.*



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

*ATENDIDO: A que en el caso del accionante, Capitán, P.N., JOSE ALBERTO ASTACIO DOMINGUEZ, no ha intervenido ninguna sentencia con carácter irrevocable condenatoria, por lo que se debió actuar apegado a la ley.*

*ATENDIDO: A que en el caso del accionante, Capitán, P.N., JOSE ALBERTO ASTACIO DOMINGUEZ, no debió habersele puesto en retiro forzoso y haberse apegado al mandato estricto de la Ley Institucional de la Policía Nacional, a la constitución, a las convenciones y pactos internacionales de los derechos humanos. Dice textualmente así:*

*ATENDIDO: A que el artículo 66 de la Ley Institucional de la Policía Nacional, en referencia a la separación del servicio activo de los oficiales, en sus literales c y d, del Párrafo II ordena lo siguiente: “Las separaciones del servicio activo de los oficiales se producirán: c) Por sentencia de un Tribunal Policial que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, que pronuncie su separación, cosa que nunca sucedió en el caso del accionante); d) Por sentencia de un tribunal ordinario competente que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada y que conlleve pena criminal; cuando se tratare de una condena correccional, será facultad del Consejo Superior Policial determinar la separación de cualquier miembro. Ningún miembro que sea separado por medio de una sentencia, bajo ningún concepto podrá regresar a la institución policial”.*

*ATENDIDO: A que el artículo 62 de la Ley Institucional de la Policía Nacional, Párrafo I, estatuye lo siguiente: "Competencia.- La determinación del procedimiento aplicable en cada caso corresponderá al Consejo Superior Policial, previa recomendación del Inspector General de la Policía*



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

*y/o la Dirección Central de Asuntos Internos, a la vista del informe preparado para tales fines, lo que tampoco ocurrió en el caso de la especie.*

*ATENDIDO: A que el artículo 66 de la Ley Institucional de la Policía Nacional, Párrafo IV, estatuye lo siguiente: "Todo miembro de la Policía Nacional suspendido en sus fundones 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.*

*ATENDIDO: A que el párrafo III del artículo 66 de la misma ley, claramente estatuye que: "La cancelación del nombramiento de un oficial sólo se hará mediante recomendación elevada del Jefe de la Policía Nacional, al Poder Ejecutivo, previa aprobación del Consejo Superior Policial, luego de conocer el resultado de la investigación de su caso".*

*ATENDIDO: A que la propia Ley Institucional de la Policía Nacional, en su artículo 69 estatuye lo siguiente: "Garantía y derecho a la defensa.- El procedimiento disciplinario deberá observar las garantías para el afectado, sin en ningún caso pueda producirse indefensión".*

## **6. Opinión de la Procuraduría General Administrativa**

La Procuraduría General Administrativa, al emitir su opinión mediante el presente escrito, pretende que se revoque la decisión, alegando el siguiente motivo:

*ATENDIDO: A que esta Procuraduría al estudiar el Recurso de Revisión elevado por la Policía Nacional suscrito por el Lic. Roberto Alexander García Peralta, encuentra expresados satisfactoriamente los medios de defensa promovidos por la recurrente, tanto en la forma como en el fondo,*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*por consiguiente, para no incurrir en repeticiones innecesarias, se procede a pedir pura y simplemente a este Honorable Tribunal, acoger favorablemente el recurso por ser procedente en la forma y conforme a la constitución y las leyes.*

### **7. Pruebas documentales**

Los documentos más relevantes depositados por las partes en litis en el trámite del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo son los siguientes:

1. Escrito de defensa realizado por la Procuraduría General Administrativa con motivo del recurso de revisión constitucional interpuesto por la Policía Nacional contra la Sentencia núm. 00374-2014.
2. Sentencia núm.00374-2014, emitida por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014).
3. Escrito de defensa realizado por José Alberto Astacio Domínguez contra el recurso de revisión constitucional interpuesto por la Policía Nacional, depositado ante la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo el treinta (30) de enero de dos mil quince (2015).
4. Notificaciones realizadas por la Secretaría del Tribunal Superior Administrativo a la Policía Nacional el veintitrés (23) de enero de dos mil quince (2015); y al licenciado Alfonso García, representante legal de José Alberto Astacio Domínguez, el quince (15) de diciembre de dos mil catorce (2014).



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

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

**8. Síntesis del conflicto**

Conforme a los documentos que figuran en el expediente, relativos a los hechos y argumentos invocados por las partes, el conflicto tiene su origen cuando el nombramiento del excapitán de la Policía Nacional, José Alberto Astacio Domínguez Moquete, fue cancelado de la institución policial el veintidós (22) de agosto de dos mil once (2011).

Al ser cancelado su nombramiento, este interpone una acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo contra la Policía Nacional el nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014). La referida acción de amparo fue acogida, en cuanto al fondo, por comprobar la violación al debido proceso de ley y, en consecuencia, se ordenó el reintegro inmediato del accionante en el cargo que ostentaba.

Inconforme con dicha decisión, la Policía Nacional interpuso un recurso de revisión constitucional contra la referida sentencia de amparo.

**9. Competencia**

Este Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución, 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).



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

**10. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo**

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo resulta admisible por las siguientes razones:

- a. La admisibilidad de los recursos de revisión constitucional en materia de amparo se encuentra establecida en los artículos 94 y 100 de la referida ley núm. 137-11, que, de manera taxativa y específica, lo sujeta:

*Artículo 94. Recursos. Todas las sentencias emitidas por el juez de amparo pueden ser recurridas en revisión por ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones establecidas en esta ley.*

*Párrafo. Ningún otro recurso es posible, salvo la tercería, es cuyo caso habrá de procederse con arreglo a lo que establece el derecho común.*

*(...) 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.*

- b. Sobre la admisibilidad, este tribunal fijó su posición respecto de la trascendencia y relevancia en su Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012):

*La especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*

c. En ese tenor, el recurso de revisión constitucional que nos ocupa tiene especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que el recurso es admisible y este tribunal debe conocer el fondo del mismo. En la especie, el caso presenta interés en cuanto a la interpretación y aplicación de la Constitución en lo que respecta al plazo procesal hábil para la interposición de la acción en amparo, cuando se trate de impugnaciones a retiros policiales.

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

a. En el presente caso, el señor José Alberto Astacio Domínguez ingresó a la Policía Nacional el cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) y le fue cancelado su nombramiento, mediante el telefonema oficial del jefe de la Policía el veintidós (22) de agosto de dos mil once (2011), cuando ostentaba el rango de capitán de la Policía Nacional.

b. El accionante en amparo realizó una serie de diligencias o actuaciones; a saber, el primero (1º) de septiembre de dos mil once (2011), dentro del plazo hábil para la interposición del amparo, si partimos de que la puesta en conocimiento del acto lesivo es la fecha de la emisión –dígase el veintidós (22) de agosto de dos mil once (2011)–, solicitó la revisión de su caso ante la Policía Nacional. El ocho (8) de



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

septiembre de dos mil once (2011), el caso fue enviado al Consejo Superior Policial para su conocimiento y no existe constancia de que dicho organismo se haya pronunciado respecto al tema, lo cual da lugar a un silencio administrativo negativo, que tiende a confirmar la decisión de cancelación de nombramiento.

c. No obstante, al momento de la interposición del amparo, exactamente el nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014), transcurrió un plazo bastante amplio, exactamente más de dos (2) años que da visos de que la acción de amparo fue interpuesta fuera del plazo de sesenta (60) días que la Ley núm. 137-11 otorga para su interposición.

d. La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativa decidió acoger la indicada acción de amparo y ordenar el reintegro del exoficial. Inconforme con esta decisión, la Policía Nacional apoderó a este tribunal de un recurso de revisión constitucional en materia de amparo, con la finalidad de que la referida sentencia sea revocada.

e. El tribunal *a quo*, como se advierte, incurrió en una desnaturalización del hecho que puso fin a la relación laboral subsistente entre la Policía Nacional y el actual recurrido, pues se trata de un hecho único y de efectos inmediatos (la cancelación de su nombramiento como policía); por tanto, la comunicación de este hecho mediante el referido telefonema, del veintidós (22) de agosto de dos mil once (2011), constituye el punto de partida del plazo de sesenta (60) días para accionar en amparo, señalado en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11.

f. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0364/15, del catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015), en un caso de perfiles fácticos idénticos al que nos ocupa, ha dejado por establecido que los actos de terminación de la relación institucional 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 no pueden



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

considerarse los mismos como una violación continua. En efecto, señala el Tribunal en el precedente anteriormente citado, lo siguiente:

*(...) este 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. (Sentencia TC/0364/15 del 14 de octubre del 2015 del Tribunal Constitucional)*

g. En la especie, se trata de una acción en amparo orientada a la anulación de la puesta en retiro forzoso del recurrente y es el punto de partida del cómputo del plazo de prescripción la fecha en que toma conocimiento de dicho retiro –el veintidós (22) de agosto de dos mil once (2011)–, actuación que no constituye una violación o falta de carácter continuo, conforme se establece en el precedente constitucional fijado en la prealudida sentencia TC/0364/15; por tanto, desde dicha fecha y la fecha de interposición de la acción de amparo originaria –nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014)– transcurrieron dos (2) años y once (11) meses, período de tiempo superior al término de sesenta (60) días establecido en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, para presentar una acción de amparo. El Tribunal Constitucional considera, por las razones anteriormente expuestas, que procede revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles las acciones de amparo originaria por prescripción.



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

h. En relación con la solicitud de suspensión de ejecución de sentencia invocada por Policía Nacional, la misma carece de objeto, en virtud de que la sentencia recurrida en revisión constitucional y de la cual se solicita la suspensión será revocada y declarada inadmisibles la acción de amparo.

i. Por tanto, al carecer de objeto la solicitud de suspensión de ejecutoriedad provisional de la Sentencia núm. 00374-2014, objeto del presente recurso de revisión constitucional, y, en consecuencia, siendo la demanda en suspensión accesoria al recurso de revisión constitucional, ha de correr su suerte, cuestión que se decide sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

j. En el presente caso, la situación fáctica amerita admitir, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional que nos ocupa; acogerlo, en cuanto al fondo; revocar la Sentencia núm. 00374-2014, dictada por la Primera Sala de del Tribunal Superior Administrativo el dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014), y declarar inadmisibles el recurso de amparo interpuesto por el excapitán de la Policía Nacional, José Alberto Astacio Domínguez.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Jottin Cury David 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 y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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



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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible, en cuanto a la forma, el presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Policía Nacional contra de la Sentencia núm. 00374-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el referido recurso y, por tanto, **REVOCAR** la Sentencia núm. 00374-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014).

**TERCERO: DECLARAR** inadmisibles por extemporánea la acción de amparo interpuesta por José Alberto Astacio Domínguez ante el Tribunal Superior Administrativo el nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014).

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Policía Nacional; y a la parte recurrida, señor José Alberto Astacio Domínguez, así como a la Procuraduría General Administrativa.

**QUINTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.





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

**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, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (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 veintiuno (21) de agosto; TC/0028/16, del veintiocho (28) de enero; TC/0032/16, del veintinueve (29) de enero; TC/0033/16, del veintinueve (29) de enero; TC/0036/16, del veintinueve (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 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.

2. Por otra parte, no estamos de acuerdo con la afirmación hecha en la letra e) del numeral 11 de la sentencia, en relación con que se “(...) *incurrió en una desnaturalización del hecho que puso fin a la **relación laboral** subsistente entre la Policía Nacional y el actual recurrido (...)*”<sup>1</sup>, específicamente con el empleo de “*relación laboral*”, en razón de que la utilización de dicho termino puede conducir

---

<sup>1</sup> Negritas nuestras.



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

a confusión, en el sentido de que pudiera entenderse que la relación de trabajo existente entre un empleado y la Administración Pública se rige por el Código de Trabajo.

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 exponremos a continuación:

1. En la especie, el ciudadano José Alberto Astacio Domínguez Moquete interpuso una acción de amparo en contra de la Policía Nacional, por presunta violación a su derecho fundamental a un debido proceso, ya que fue cancelado su nombramiento como oficial del servicio activo que prestaba en el grado de Capitán de dicha institución.
2. La acción fue acogida y, en consecuencia, ordenado el reintegro de dicho ciudadano al cargo que detentaba conjuntamente con el pago de los salarios caídos, al verificar el tribunal de amparo que a éste le fueron violados sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo. Lo anterior quedó asentado en la sentencia número 00374-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 2 de octubre de 2014, decisión objeto del presente recurso.
3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió acoger el recurso, revocar la sentencia e inadmitir la acción de amparo por encontrarse prescrita. Sin embargo, en sus motivaciones el Tribunal aplicó el precedente contenido en la Sentencia



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

TC/0364/15, de fecha catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015), considerando que:

*En la especie, se trata de una acción en amparo orientada a la anulación de la puesta en retiro forzoso del recurrente, y es el punto de partida del cómputo del plazo de prescripción, la fecha en que toma conocimiento de dicho retiro 22 de agosto de 2011, actuación que no constituye una violación o falta de carácter continuo, conforme se establece en el precedente constitucional fijado en la prealudida Sentencia TC/0364/15; por tanto, desde dicha fecha y la fecha de interposición de la acción de amparo originaria 9 de julio de 2014, transcurrieron 2 años y 11 meses, período de tiempo superior al término de sesenta (60) días establecido en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, para presentar una acción de amparo. El Tribunal Constitucional considera, por las razones anteriormente expuestas, que procede revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles las acciones de amparo originaria por prescripción.*

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, empezaron 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*



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

*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 acogerse, revocarse la sentencia de amparo y en tal sentido inadmitir la acción por el motivo indicado, 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 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.*



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

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 constitucionales<sup>2</sup>, 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 y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.*

9. La acción de amparo busca remediar —de la manera más completa y abarcadora posible— cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es —y no alguna otra— su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “*es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya*”<sup>3</sup>.

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*

---

<sup>2</sup> En adelante, LOTCPC.

<sup>3</sup> Conforme la legislación colombiana.



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

*suspenda la amenaza de violación*<sup>4</sup>.

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

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

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

*La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial transcendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y **la concreta protección de los derechos fundamentales**.*<sup>5</sup>

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*.

---

<sup>4</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 59.

<sup>5</sup> Este y todos los énfasis que figuran en este escrito son nuestros.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL 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 insta en la Constitución la acción de amparo, toda persona tiene derecho a incoarla, *“con el objetivo de reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales”*.

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

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

18. El amparo, como ha dicho el colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, *“[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”*<sup>6</sup> 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*<sup>7</sup>.

19. A lo que agrega Dueñas:

---

<sup>6</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 55.

<sup>7</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.



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

*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 <sup>8</sup>.*

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

21. Afirmamos, en este sentido, que, conforme lo que establece nuestra Constitución y la ley 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 No. 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.

---

<sup>8</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.





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

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.*

*2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.*

*3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*

24. A continuación, nos detendremos en el análisis de una de estas causales, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptuado que la inadmisibilidat de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidat la regla*”, como expresó en su Sentencia TC/0197/13<sup>9</sup>.

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,

---

<sup>9</sup> De fecha 31 de octubre de 2013.



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

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 caducidad<sup>10</sup> o una prescripción extintiva<sup>11</sup>. 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.*

(...),

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

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

---

<sup>10</sup> Esta es la pérdida de un derecho o acción, por no ejercerlos dentro del plazo y en las condiciones fijadas por el juez, la ley o las convenciones. (Capitant, Henry. *Vocabulario Jurídico*. Editora Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1930, p. 89).

<sup>11</sup> Es un medio de extinguir una obligación, por el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones que determina la ley. (Artículo 2219 del Código Civil dominicano).



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

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

*Consideramos que se trata de una prescripción, “de exclusivo interés privado, sometido además a la eventualidad de la interrupción, de la cual no tiene el juez control previo por tratarse de un asunto de hecho, pues nótese que empieza a correr a partir del momento en que el agraviado se ha enterado, no de la fecha de actuación u omisión legítima.”<sup>12</sup>*

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

30. Sin embargo, ha sido desarrollada la teoría de la ilegalidad continuada, también conocida como tesis de la “violación continuada”<sup>13</sup>, 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.”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> En ocasiones también nombrada como violaciones sucesivas, violaciones prolongadas o de los actos lesivos continuados.

<sup>14</sup> *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](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf)



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

31. Según Mac-Gregor Poisot, citando al doctrinario belga, Joost HB Pauwelyn<sup>15</sup>, 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. Loucaides<sup>16</sup>, que:

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

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

*[E]n este sentido, debe permitirse el amparo siempre en los casos de violación o lesiones continuadas, como afirma una parte significativa de la jurisprudencia y doctrinas argentinas (CNCCivComFed, Sala I, 12/10/95, ‘Guezamburu’, LL, 1996-C-509) y como sostiene mayoritariamente la jurisprudencia venezolana (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 22-10-90, Caso María Cambra de Pulgar, y No. 1310 de 9-10-2000, Caso*

---

<sup>15</sup> En la obra: “The Concept of a Continuing Violation of an International Obligation: Selected Problems” [1996] 66:1 BYIL 415, 415.

<sup>16</sup> En la obra: “The European Convention on Human Rights: Collected Essays (Brill Academic Publishers 2007)”. p. 21.



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

*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...<sup>17</sup>*

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<sup>18</sup>, en la cual se expresa:

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

---

<sup>17</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 175.

<sup>18</sup> Ley que regulaba el amparo con anterioridad a la LOTCPC.



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

*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 Justicia<sup>19</sup> refrendó el criterio del tribunal de amparo, al sostener que:

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

---

<sup>19</sup> 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**

*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/0205/13<sup>20</sup>, inspirado en el criterio jurisprudencial anterior se ha referido a las violaciones continuas y al cómputo del plazo de la acción en los casos en que se está en presencia de tales violaciones. Ha dicho, en este sentido:

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

---

<sup>20</sup> De fecha 13 de noviembre de 2013.



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

*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/0184/15<sup>21</sup> 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/0364/15<sup>22</sup>, afianzó los conceptos antedichos, citando a Malena K. Totino Soto<sup>23</sup>, al concluir que

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

---

<sup>21</sup> De fecha 14 de julio de 2015.

<sup>22</sup> De fecha 14 de octubre de 2015.

<sup>23</sup> *Repercusiones del caso “Mosqueda”*: el camino hacia la exclusión del plazo de caducidad de la acción de amparo. En la obra: *Lecciones y ensayos*, número 91, 2013, p. 281.





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

*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 humano<sup>24</sup> y transcurre el tiempo sin que se subsane la violación. En estos casos debe considerarse que el amparo siempre ha de estar disponible, a pesar del tiempo que haya transcurrido. Esto así, debido a que una afectación de esta índole repercute directamente en el ser humano. A modo de ejemplo paradigmático, este Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de violaciones continuas y, por ende, la interrupción del plazo para accionar en amparo ante escenarios en que se han violentado derechos humanos, tales como el de propiedad contenido en el artículo 51 de la Constitución dominicana cuando se ha incurrido en la expropiación sin previo pago del justo precio (TC/0205/13).

---

<sup>24</sup> Es oportuno precisar que derechos humanos no es lo mismo que derechos fundamentales. Los primeros son aquellos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948, mientras que los derechos fundamentales son los derechos que un Estado otorga a sus habitantes por medio de su Constitución o Ley Fundamental.



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

- 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 extrajudiciales<sup>25</sup> tendentes al cese de la violación o a la restauración de tales derechos. En todo caso, estas actuaciones deben hacerse dentro del plazo habilitado para accionar en amparo, esto es, sesenta (60) días, para así garantizar la seriedad de la pretensión procurada en la diligencia. La calificación de continuada —a la violación— dimana de la negativa por parte del agraviante en restaurar el derecho fundamental afectado o hacer cesar la turbación al mismo, ya sea expresa o virtualmente, esto último, mediante un silencio negativo.

41. Visto lo anterior, advertimos pues que las violaciones continuas se pueden configurar no solo cuando el acto lesione derechos humanos, o cuando sea reiterado periódicamente, sino también cuando sobrevengan actuaciones de manera oportuna en procura de la restauración del derecho vulnerado, sin reparar en si la lesión generada por el acto u omisión es de carácter único o continuado. Es decir, que un acto lesivo único puede, cuando se realizan tales diligencias o actuaciones, generar

---

<sup>25</sup> Estas actuaciones o trámites extrajudiciales, a nuestra óptica, suponen la remisión de cartas, telefonemas, oficios, reclamaciones e intimaciones mediante actos de alguacil, entre otros mecanismos cuya gestión pueda ser acreditada ante la justicia constitucional u ordinaria, por los medios de prueba correspondientes.



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

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 administrativo<sup>26</sup> que se encuentra subordinado al agotamiento de una fase de investigación que justifique el motivo de la decisión y la consecuente recomendación por parte de la Policía Nacional al Presidente de la República, para que este último, en su condición de Jefe de Estado, disponga, vía decreto, el retiro o la cancelación.

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

---

<sup>26</sup> 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**

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 Nacional<sup>27</sup>, 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.*

---

<sup>27</sup> 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 tratare de una condena correccional, será facultad del Consejo Superior Policial determinar la separación de cualquier miembro. Ningún miembro que sea separado por medio de una sentencia, bajo ningún concepto podrá regresar a la institución policial;*
- e) Cuando el miembro policial no se calificare satisfactoriamente en los cursos y/o exámenes de oposición correspondientes previstos en esta ley.*

*Párrafo III.- La cancelación del nombramiento de un oficial sólo se hará mediante recomendación elevada del Jefe de la Policía Nacional al Poder*



**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. 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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconocido el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0048/12<sup>28</sup>, 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 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,*

---

<sup>28</sup> De fecha 8 de octubre de 2012.



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

*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 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*





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

*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;*

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

48. Ahora bien, deteniéndonos en el análisis sustancial del acto mediante el cual concluye la relación laboral entre la Policía Nacional y sus miembros, cuando este es violatorio a derechos fundamentales, en principio ha de suponerse que es un acto lesivo único, tal y como ha precisado el Tribunal Constitucional en su Sentencia



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

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.*

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

50. En suma, podemos concluir que el acto mediante el cual se cancela o coloca en situación de retiro a un policía, de manera irregular y violatoria de derechos fundamentales, puede tener dos (2) matices: un acto que genera una violación única (i) y un acto a propósito del cual se han producido actuaciones —hechas, en todo caso, durante la vigencia del plazo para accionar en amparo— tendentes a la



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

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

### IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR

52. Como hemos dicho, en la especie, la mayoría del Tribunal Constitucional decidió acoger recurso de revisión, revocar confirmar la sentencia recurrida e inadmitir la acción de amparo por encontrarse prescrita. El argumento nodal del referido fallo radica en que el tribunal de amparo no hizo bien al omitir este aspecto al momento de declarar admisible la acción de amparo, pues su ejercicio se hizo fuera del plazo de sesenta (60) días contemplado en el artículo 70.2 de la ley número 137-11, lo que es sancionable con su inadmisibilidad por prescripción. Lo anterior se debe a que el acto —cancelación de nombramiento— mediante el cual se dispuso la terminación de la relación laboral entre la Policía Nacional y José Alberto Astacio Domínguez, tuvo lugar el 22 de agosto de 2011, mientras que la acción fue interpuesta el 9 de julio de 2014, es decir, en un intervalo de aproximadamente dos (2) años y once (11) meses en el cual se venció el plazo antedicho.

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

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



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

55. La mayoría de este Tribunal Constitucional, al momento de emitir el indicado fallo omitió un aspecto medular en cuanto a la naturaleza de los actos de terminación de la relación laboral entre la Policía Nacional y sus miembros. Nos referimos a que no se detuvo en verificar si el justiciable realizó actuaciones —en tiempo— procurando la restauración de su derecho fundamental afectado y se limitó a catalogar dicho acto, de manera universal, como lesivo único, cuando en el caso concreto pudieron haber presupuestos que convirtieran la violación a continuada.

56. Además, la mayoría del Tribunal también indicó que

*El accionante en amparo realizó una serie de diligencias o actuaciones, a saber, en fecha 1 de septiembre de 2011 dentro del plazo hábil para la interposición del amparo, si partimos de que la puesta en conocimiento del acto lesivo es la fecha de la emisión dígame el 22 de agosto de 2011, solicita la revisión de su caso ante la Policía Nacional. En fecha 8 de septiembre de 2011, el caso fue enviado al Consejo del Superior Policial para su conocimiento y no existe constancia de que dicho organismo se haya pronunciado respecto al tema, lo cual da lugar a un silencio administrativo negativo que tiende a confirmar la decisión de cancelación de nombramiento.*

57. Lo anterior pone de manifiesto que, en la especie, al haber una actuación oportuna —es decir, dentro del plazo hábil para accionar en amparo— mediante la cual se procuró la restauración del derecho fundamental afectado al señor José Alberto Astacio Domínguez —conforme se desprende de la solicitud de revisión de su caso dirigida al Jefe de la Policía Nacional el 1 de septiembre de 2011— y obrar un silencio negativo hasta la fecha por parte de la Policía Nacional en cuanto a la referida actuación, nos encontramos frente a un supuesto de violación —en principio— de carácter único que se ha convertido en continuado.



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

58. En efecto, habiendo adquirido la violación invocada un carácter continuado, el plazo para accionar en amparo —el cual inició al momento del conocimiento de la cancelación, esto es, el 22 de agosto de 2011— quedó renovado y por tanto, su computo vuelve a iniciar.

59. Ahora bien, el computo del plazo renovado no queda sometido a un limbo u azar jurídico, sino que el mismo ha de iniciar, nueva vez: (i) a partir de la fecha en que se tome conocimiento de la decisión que confiere una respuesta negativa —o que descarta— la actuación o diligencia tendente a la restauración del derecho fundamental afectado —revisión del caso—; o, (ii) también, llegado el término de los treinta (30) días subsecuentes al sometimiento de la actuación sin obtenerse respuesta alguna, es decir, que al encontrarse obligada la Administración a dar una respuesta a tal actuación, su silencio negativo se traduce en una denegación tácita de la misma.

60. Nos inscribimos porque el plazo anterior es más que razonable para que la Policía Nacional obtempere a responder tal diligencia, tal y como sucede en sede administrativa, donde los recursos de reconsideración y jerárquico conforme a los artículos 53<sup>29</sup> y 54<sup>30</sup> de la ley número 107-13, sobre los Derechos de las Personas en

---

<sup>29</sup> El cual reza: “**Recurso de reconsideración.** Plazo para su interposición. Los actos administrativos podrán ser recurridos ante los órganos que los dictaron en el mismo plazo de que disponen las personas para recurrirlos a la vía contencioso-administrativa. **Párrafo.** El órgano competente para resolver el recurso administrativo dispondrá de un plazo de treinta (30) días para dictar su decisión. Si el recurso de reconsideración no fuera resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegado tácitamente, pudiendo interponer a su opción el recurso jerárquico, si procede, o el contencioso administrativo, sin plazo preclusivo.”

<sup>30</sup> El cual reza: “**Recurso de jerárquico.** Contra los actos dictados por órganos sujetos al control jerárquico de otros superiores podrá interponerse recurso jerárquico, sin que sea necesario haber deducido previamente recurso de reconsideración. **Párrafo I.** En la Administración Central del Estado el recurso jerárquico deberá ser interpuesto por ante el Ministro competente. En el caso de los entes descentralizados funcional y territorialmente, el recurso jerárquico deberá ser interpuesto contra las decisiones de los órganos subalternos por ante los órganos superiores a ellos. **Párrafo II.** Excepcionalmente, en los casos expresamente establecidos en las leyes, un órgano que no sea superior jerárquico podrá conocer los recursos contra los actos administrativos de un órgano que no le está subordinado, pertenezcan o no a un mismo ente público. **Párrafo III.** La interposición de un recurso jerárquico tendrá que efectuarse en el mismo plazo de que disponen las personas para interponer el recurso contencioso administrativo. El recurso deberá ser en todo caso resuelto en un plazo no mayor de treinta (30) días. Si el recurso jerárquico no



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

sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, deben ser respondidos por el órgano correspondiente dentro de dicho plazo —treinta (30) días— y, en caso de que no obtemperar a ello, la pretensión se reputa como rechazada. Lo cual comportaría, extrapolándolo al caso que nos ocupa, una revalidación de la decisión que se considera como lesiva, renovándose con ello, la supuesta violación y el plazo.

61. En ese tenor, en el presente caso el punto de partida para accionar en amparo, dado el carácter continuo de la supuesta violación, inició a los treinta (30) días de haberse realizado la solicitud de revisión del caso —1 de septiembre de 2011—, es decir, que el cómputo del plazo de los sesenta (60) días prescritos en el artículo 70.2 de la ley número 137-11, inició el 30 de octubre de 2011.

62. No obstante, la mayoría del Tribunal Constitucional, indicó en su decisión, que “los actos de terminación de la relación laboral 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 no pueden considerarse los mismos como una violación continua [...]”.

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

64. 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*

---

*fuera resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegado tácitamente, pudiendo interponer, sin plazo preclusivo, el recurso contencioso administrativo.”*

Expediente núm. TC-05-2015-0142, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Policía Nacional contra la Sentencia núm. 00374-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua.”<sup>31</sup>*

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

66. 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 canceló el nombramiento como capitán de la Policía Nacional del ciudadano José Alberto Astacio Domínguez—, deja de cumplir con su rol de garantizar una efectiva protección a los derechos fundamentales del agraviado.

67. 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 —como en la especie— en virtud de las cuales se haya recibido una respuesta negativa o un silencio negativo por parte de la administración, no se convierta la violación a 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.

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

---

<sup>31</sup> Sentencia TC/0205/13, de fecha 13 de noviembre de 2013.



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

69. 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.

70. En el caso que nos ocupa, estamos de acuerdo con la decisión de acoger el recurso, revocar la sentencia e inadmitir la acción de amparo por prescripción.

71. En efecto, aún la parte accionante realizó actuaciones oportunas (1 de septiembre de 2011) tendentes a la restauración del derecho fundamental afectado con su separación —en apariencia— irregular por parte de la Policía Nacional (22 de agosto de 2011), la supuesta violación adquirir un carácter continuado, pues ante el silencio negativo de la Jefatura de la Policía Nacional en dar respuesta a la solicitud de revisión del caso formulada por el accionante, y el computó del plazo para accionar en amparo se reinició a partir del 30 de octubre de 2011, la acción de amparo (9 de julio de 2014) es inadmisibles al encontrarse prescrita, ya que fue ejercida aproximadamente dos (2) años y nueve (9) meses después de renovado el indicado plazo.

72. En esos términos, con lo que no estamos contestes es con la aplicación del precedente TC/0364/15, del cual, con una rotundidad no aconsejable, se infiere que todos los actos mediante los cuales se 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.

73. 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, como en la especie—





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

tendientes a la restauración del o de los derechos fundamentales afectados, la violación se convierte en continuada y, con ello, queda interrumpido y sujeto a renovación el plazo de sesenta (60) días para interponer la acción de amparo, establecido en el numeral 2) del artículo 70 de la ley 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: Pedro Castellanos Khoury, Juez.

**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. 00374-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014), sea revocada, y de que sea declarada inadmisibile la acción 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.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 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 siete (7) de mayo de dos mil trece (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.

2.2. Reiteramos nuestro criterio de 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 cinco (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



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

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**