



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0244/22

Referencia: Expediente núm. TC-05-2019-0139, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Pedro Cleto Rosario contra la Sentencia núm. 00542-2015 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo del ocho (8) de diciembre del año dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los nueve (9) días del mes de agosto del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

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

1.1. La Sentencia núm. 000542-2015, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015). Dicho tribunal rechazó la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor Pedro Cleto Rosario el nueve (9) de octubre de dos mil quince (2015).

1.2. Mediante esta decisión, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo decidió lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA regular y valida, en cuanto a la forma, la presente Acción Constitucional de Amparo, interpuesta en fecha 09 de octubre de 2015, por el señor PEDRO CLETO ROSARIO, en contra de la Policía Nacional, por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que regula la materia.

SEGUNDO: RECHAZA en cuanto al fondo la citada Acción Constitucional de Amparo, interpuesta en fecha 09 de octubre de 2015, por el señor PEDRO CLETO ROSARIO, en contra de la Policía Nacional, por no haberse violentado derecho fundamental alguno al accionante.

TERCERO: DECLARA libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 66 de la Ley No. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

1.3. La notificación de la decisión previamente descrita fue realizada a la parte recurrente, mediante oficio del dieciocho (18) de enero del dos mil diecinueve (2019), suscrito por la secretaria general del Tribunal Superior Administrativo; y a la parte recurrida mediante el Acto núm. 488-19, instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, del veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019).

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

2.1. En el presente caso, la parte recurrente, señor Pedro Cleto Rosario, apoderó a este Tribunal Constitucional del recurso de revisión constitucional contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado en el Tribunal Superior Administrativo el veinticinco (25) de enero de dos mil diecinueve (2019). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

2.2. El recurso de revisión constitucional de que se trata fue notificado a la parte recurrida y a la Procuraduría General Administrativa, mediante Acto núm. 063/2019, del veintinueve (29) de enero de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Anisete Dipre Araujo, alguacil ordinario del Primer Tribunal Colegiado del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional

Los fundamentos dados por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo son los siguientes:

ll.4.2. La cuestión fundamental que se plantea a este Tribunal es determinar si existe conculcación de los derechos fundamentales del accionante, señor PEDRO CLETO ROSARIO, al ser puesto en retiro forzoso en la institución policía, sin haber sido procesado por Tribunal alguno, ni existir sentencia condenatoria, ya que lo correcto era suspenderlo de sus funciones con disfrute de sueldo hasta tanto los tribunales competentes decidieran la culpabilidad o no de los hechos que se le imputan, por lo que entiende no se ha llevado a cabo el debido proceso y por ende debe ser reintegrado a la Policía Nacional con un rango inmediatamente superior al que ostentaba al momento de su puesta en retiro, y le sean reconocidos todos los derechos que le corresponden.

(...)

ll.4.3. Que tanto la parte accionada, POLICIA NACIONAL, como la Procuraduría General Administrativa solicitaron en cuanto al fondo, que se rechace la presente acción de amparo, por considerarla improcedente, mal fundada y carente de base legal, toda vez que fue cumplido el debido proceso al momento de decidir la puesta en retiro forzoso del accionante y por lo tanto no se ha vulnerado derecho fundamental alguno.

ll.4.8. En la especie, la parte accionada, POLICIA NACIONAL, ha depositado como medio de prueba copia del expediente que sustenta la puesta en retiro forzoso del accionante, donde queda demostrado que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para ordenar dicho retiro, se realizó una investigación previa, la recomendación de la Dirección Central de Asuntos Internos al jefe de la Policía Nacional y este apoderó al Consejo Superior Policial, quienes recomendaron al Poder Ejecutivo la puesta en retiro forzoso con pensión por antigüedad en el servicio del Capitán, tomando dicho Poder la decisión de ponerlo en retiro en fecha 10 de agosto de 2015, quedando evidenciado el cumplimiento del debido proceso en el presente caso.

11.4.9 Para que el juez de Amparo acoja el recurso es preciso que se haya violado un derecho fundamental o que exista la posibilidad de violación de un derecho fundamental; que en la especie el accionante no ha podido probar a este Tribunal que se le haya violado derecho fundamental alguno, ya que quedó demostrado el cumplimiento del debido proceso administrativo al proceder a la puesta en retiro forzoso del mismo de las filas de la Policía Nacional, siendo esta una prerrogativa que posee de conformidad con la Ley 96-04, Orgánica de la Policía Nacional, por lo que procede rechazar la presente acción de amparo, interpuesta por el señor PEDRO CLETO ROSARIO, en fecha 9 de octubre del año 2015.

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

La parte recurrente en revisión, señor Pedro Cleto Rosario, pretende que se anule la sentencia objeto del recurso alegando, entre otros motivos, los siguientes:

(...) POR CUANTO: A que, en ese mismo sentido, la posición de la POLICIA NACIONAL, CONJUNTAMENTE CON SU DIRECTOR, EL



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

MAYOR GENERAL, ING. NEY ALDRIN BAUTISTA ALMONTE, P.N., Y EL CONSEJO SUPERIOR POLICIAL, es discriminatoria y por demás vulnera el Principio de Integridad Personal, Principio de Trabajo, Principio de Defensa y el Principio al Debido Proceso, todos estos principios establecidos en nuestra actual constitución política.

POR CUANTO: A que, como consecuencia de lo anteriormente expuesto, el mantenimiento de las conculcaciones, el abuso de autoridad y la persistencia de estos, deviene en ilegal y violatorio a la constitución en lo referido al principio de integridad personal, principio de trabajo, principio de defensa y el principio del debido proceso.

(...) RESULTA: A que el Estado Dominicano es deudor y debe proteger al ciudadano y la POLICIA NACIONAL CONJUNTAMENTE CON SU DIRECTOR, EL MAYOR GENERAL, ING. NEY ALDRIN BAUTISTA ALMONTE, P.N., Y EL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL, como miembro del Estado debió proteger los derechos del accionante y aplicar el numeral D del artículo 65 de la Ley Institucional de la Policía Nacional, No. 96-04; el cual establece la suspensión de funciones sin pérdida de sueldo. Hasta tanto los Tribunales competentes decidieran la culpabilidad o no de los hechos que se le imputaban al accionante PEDRO CLETO ROSARIO, dándole la oportunidad y el derecho de que él se defendiera ante los Tribunales y esperar los resultados a emitir, que como ya sabemos dichos resultados fueron favorables para el accionante.

RESULTA: A que en dicha Orden Especial, se avoca el retiro forzoso, cuando la hoja de servicio del accionante PEDRO CLETO ROSARIO, se encuentra totalmente limpia y nunca se la ha visto, ni como civil, ni como miembro de la P.N., pero mucho menos como ex capitán en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

situaciones que avergüencen a su familia, a la Policía Nacional, ni a la sociedad de manera general, el retiro forzoso viola lo establecido en la Ley Orgánica de la Policía Nacional, ya que al recurrente no se le demostró lo que ocasiono dicho retiro forzoso.

RESULTA: A que a pesar de que el hoy impetrante al momento de su retiro forzoso de la indicada institución tenía veintidós (22) años y once (11) meses de servicios, fue puesto en retiro forzoso, en violación flagrante a las disposiciones contenidas en la Ley Institucional de la Policía Nacional, No 96-04.

RESULTA: A que la cancelación ejecutada en perjuicio del accionante, fue hecha en función de una ilegalidad y una inobservancia al debido proceso y la tutela judicial efectiva, ya que en la especie no se ha roto con el principio de presunción de inocencia, por consiguiente, se ha incurrido en violación a los derechos fundamentales del derecho a la igualdad, derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho al trabajo y derecho al debido proceso.

(...) RESULTA: A que en el párrafo 11.4.9, de la Pág. 12 de la supra indicada sentencia establece que en el caso de la especie, el impetrante no ha podido probar a este Tribunal la violación de un derecho fundamental, siendo esto falso, en virtud de que tal como lo establece la Ley Institucional de la Policía Nacional, No. 96-0, en su Art. 96, que la edad para pensionar un capitán es de 42 años y en el párrafo 1, esta fundamentado, que el tiempo en la Institución de la Policía Nacional es de 28 años de Servicio, situación que en el caso de la especie no sucedió, violentando de esta manera derechos fundamentales al impetrante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RESULTA: A que, en la especie, no existen motivos legales ni racionales para el retirado forzoso del hoy impetrante, por lo que el indicado acto resulta ser inconstitucional, por el hecho de haberse violado el debido proceso, al EX CAPITAN PEDRO CLETO ROSARIO, P.N.

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

La Policía Nacional persigue que sea rechazado el presente recurso de revisión de sentencia de amparo, y para justificar sus pretensiones, entre otros motivos, presenta los siguientes:

POR CUANTO: Que el accionante CAPITAN ® PEDRO CLETO ROSARIO, P.N., interpusiera una acción de amparo contra la policía nacional, con el fin y propósito de ser REINTEGRADO A LAS FILAS POLICIALES, alegando haber sido retirado forzoso de forma irregular.

POR CUANTO: Que dicha acción fue RECHAZADA, por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante sentencia No. 00542-2015, de fecha 08-12-2015.

POR CUANTO: Que el motivo de la separación del Oficial Superior se debe a las conclusiones de una intensa investigación, realizada conforme a lo establecido por todo lo establecido en el artículo 65, letra F, de la Ley orgánica 96-04 de la Policía Nacional que regía en ese entonces.

(...)

POR CUANTO: Que en la glosa procesal o en los documentos en los cuales el Oficial Retirado P.N., se encuentran los motivos por los que fue desvinculados, una vez estudiados los mismos el tribunal quedará



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

edificado y sobre esa base podrá decidir sobre las pretensiones del accionante.

6. Dictamen de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa, mediante escrito del veinticinco (25) de febrero de dos mil diecinueve (2019), solicita que sea declarado inadmisibles el recurso de revisión interpuesto por el señor Pedro Cleto Rosario y que de manera subsidiaria se rechace el recurso de revisión, y para sustentar sus conclusiones presenta como argumento lo siguiente:

(...)ATENDIDO: A que el recurso de Revisión de Amparo no contiene las menciones exigidas ni expone la forma clara y precisa los agravios que le ocasiona la sentencia recurrida y no justifica la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección d ellos derechos fundamentales, según el artículo 100, ya que en la especie el punto de discusión solamente lo centra en enunciar violación de los artículos 62,69,73,255,256 y 257 de la Constitución Dominicana y de la Ley 96-04 Institucional de la Policía Nacional, razones estas por las cuales el presente recurso de revisión de amparo es inadmisibles por no cumplir los requisitos y condiciones de los artículos pre-citados.

ATENDIDO: A que la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, al analizar el expediente contentivo de la acción de amparo advirtió que para poder tutelar un derecho fundamental, es necesario que se ponga al Tribunal en condiciones de vislumbrar la violación del mismo y habida cuenta de que la documentación aportada por las partes no da cuenta de que se haya conculcado derecho



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamental alguno al accionante. Por lo que el tribunal a-quo determino que no existe tal agravio ocasionado, se presume que la afectación de su derecho constitucional no es realmente tal, dando lugar a rechazar el recurso de revisión por no haberse establecido los agravios ocasionados y la trascendencia constitucional.

7. Pruebas documentales

Los documentos más relevantes depositados en el trámite del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo son los siguientes:

1. Copia certificada de la Sentencia núm. 00542-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015).
2. Copia del Acto núm. 063-2019, del veintinueve (29) de enero de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Anisete Dipre Araujo, alguacil ordinario del Primer Tribunal Colegiado del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.
3. Copia del Acto núm. 488-19, del veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Samuel Armando Sención Billini, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
4. Copia de la certificación emitida por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, del dieciocho (18) de enero de dos mil diecinueve (2019), contentiva de la constancia de entrega de una copia de la Sentencia núm. 00542-2015.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Copia de la certificación emitida por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, del nueve (9) de agosto de dos mil dieciséis (2016), contentiva de la constancia de entrega de una copia de la Sentencia núm. 00542-2015.
6. Original del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Pedro Cleto Rosario, del veinticinco (25) de enero de dos mil diecinueve (2019).
7. Copia de la acción de amparo interpuesto por el señor Pedro Cleto Rosario, del nueve (9) de octubre de dos mil quince (2015).
8. Copia de la certificación emitida por la Jefatura de la Policía Nacional del siete (7) de octubre de dos mil quince (2015) en la cual se consta el retiro forzoso con pensión por antigüedad en el servicio del señor Pedro Cleto Rosario.
9. Copia del telefonema oficial del cinco (5) de agosto de dos mil quince (2015).
10. Copia de la certificación del dos (2) de octubre de dos mil quince (2015) del Despacho del Intendente de Armas.
11. Copia certificada de la Sentencia núm. 54803-2018-SSEN-00426, dictada por el Primer Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santo Domingo, del veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos depositados en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el presente conflicto tiene su origen en una acción de amparo interpuesta por el señor Pedro Cleto Rosario, bajo el alegato de que la Policía Nacional le violó sus derechos fundamentales, al haberle retirado de manera forzosa con pensión por antigüedad en el servicio de la institución policial, sin ninguna explicación valedera o causa justificada, y sin que este haya cometido ninguna falta grave que fuese de su conocimiento.

El Tribunal Superior Administrativo, mediante la decisión núm. 00542-2015, dictada el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015), rechazó la acción constitucional de amparo interpuesta por el hoy recurrente quien, ante la cual y al estar en desacuerdo con la decisión adoptada, ha apoderado este Tribunal Constitucional del recurso revisión constitucional contra la referida sentencia, cuestión que nos ocupa.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Admisibilidad del recurso de revisión de amparo

Es de rigor procesal determinar si el presente recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en la ley que rige la materia, para lo cual pasamos a exponer las siguientes consideraciones:

10.1. De acuerdo a las disposiciones del artículo 94 de la Ley núm. 137-11, las sentencias emitidas por el juez de amparo solo son susceptibles de ser recurridas en revisión y tercera.

10.2. Con respecto al plazo previsto por el indicado artículo 95, este tribunal estableció en la Sentencia TC/0080/12, que el mismo es de cinco (5) días hábiles y que, además, es un plazo franco, es decir, que al momento de establecerlo no se toman en consideración los días no laborables ni el día en que es realizada la notificación ni aquel en el cual se produce el vencimiento del indicado plazo. Dicho criterio ha sido reiterado en las Sentencias TC/0061/13, TC/0199/14, TC/0097/15, TC/0483/16, TC/0834/17, TC/0548/18, entre otras.

10.3. La sentencia recurrida fue notificada a la parte recurrente, mediante certificación del dieciocho (18) de enero del dos mil diecinueve (2019) emitida por la secretaria general del Tribunal Superior Administrativo, por su parte, la instancia contentiva del recurso de revisión de que se trata fue depositada el veinticinco (25) de enero de dos mil diecinueve (2019). En ese sentido, se puede comprobar que transcurrieron exactamente cuatro (4) días hábiles desde la notificación de la sentencia hasta la interposición del presente recurso, por lo cual se constata que el mismo fue interpuesto dentro del plazo legal dispuesto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

10.4. La admisibilidad de los recursos de revisión en amparo, se encuentra establecida en el artículo 100 de la referida Ley núm.137-11 que de manera



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

precisa la sujeta: (...) *a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.*

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

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 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.

10.6. La Procuraduría General Administrativa planteó el siguiente medio de inadmisión:

ATENDIDO: A que el Recurso de Revisión de Amparo no contiene las menciones exigidas ni expone la forma clara y precisa los agravios que le ocasiona la sentencia recurrida y no justifica la especial



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, 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, según el artículo 100, ya que en la especie el punto de discusión solamente lo centra en enunciar violación de los artículos 62, 69, 73, 255, 256 y 257 de la Constitución Dominicana y de la Ley 96-04 Institucional de la Policía Nacional, razones estas por las cuales el presente recurso de revisión de amparo es inadmisibile por no cumplir los requisitos y condiciones de los artículos pre-citados.

10.7. Luego de haber estudiado los documentos y hechos del expediente que nos ocupa, estimamos que, en el presente caso el recurrente si expone los agravios que le causa la sentencia recurrida, tal y como lo exige el artículo 96 de la Ley núm. 137-11 y con relación a la especial trascendencia o relevancia constitucional, esta se justifica en el presente caso, porque le permitirá al Tribunal Constitucional continuar refrendando sus precedentes a la garantía fundamental al debido proceso en sede administrativa y la tutela judicial efectiva, en consecuencia se rechazan los medios de inadmisión planteados por la Procuraduría General Administrativa sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva.

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

11.1. Previo a referirnos a los méritos del presente recurso de revisión de sentencia de amparo, resulta pertinente indicar que este Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0235/21, del dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021), cambió su precedente en relación a los casos relativos a las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desvinculaciones de los miembros de la Policía Nacional y los cuerpos castrenses, en el sentido siguiente:

[...] 11.12. Sobre la base de las precedentes consideraciones, el Tribunal Constitucional concluye que la jurisdicción contencioso administrativa es la vía más adecuada para conocer de todas las acciones de amparo de referencia. Ello es cónsono con las atribuciones que el artículo 165 de la Constitución de la República reconoce a esa jurisdicción, particularmente las contenidas en el acápite 3) de ese texto, así como con las disposiciones de la ley 1494, de 2 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para dirimir los conflictos que surjan entre la Administración Pública y sus servidores; normas completadas, en el plano adjetivo y lo atinente al órgano jurisdiccional competente y al procedimiento, por las leyes 13-07, del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007), que crea el Tribunal Superior Administrativo, y 107-13, del seis (6) de agosto de dos mil trece (2013), sobre los procedimientos administrativos.

11.15. Procede, por consiguiente, declarar la inadmisibilidad de la presente acción de amparo. Esta decisión conlleva, como lógico efecto, que el presente recurso de revisión sea acogido y que, además (sobre la base del nuevo criterio adoptado por este órgano constitucional), sea revocada la sentencia impugnada, ya que –como venimos de precisar– la vía más efectiva para conocer la presente acción de amparo, como las de igual naturaleza, es la contencioso-administrativa en atribuciones ordinarias, a la luz de lo prescrito por el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

11.2. Sin embargo, la indicada sentencia estableció el momento a partir del cual se comenzaría a aplicar el referido criterio, particularmente, indicó que:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.13. Es pertinente precisar que el criterio jurisprudencial aquí establecido es válido a partir de la fecha de publicación de la presente decisión y, por tanto, se aplicará a los casos que ingresen al tribunal con posterioridad a su publicación. Ello significa que, por aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, serán declaradas inadmisibles, a partir de la fecha indicada, las acciones de amparo que (en los casos ya indicados) conozca el tribunal con ocasión de los recursos de revisión incoados en esta materia. De ello se concluye, además, que este criterio no será aplicado a aquellas acciones incoadas con anterioridad a la referida fecha, razón por la cual no se verán afectadas las consecuencias jurídicas derivadas de estas últimas acciones.

11.3. En este sentido, resulta que la acción de amparo que nos ocupa fue incoada el nueve (9) de octubre de dos mil quince (2015) y el recurso de revisión que nos ocupa fue interpuesto el veinticinco (25) de enero de dos mil diecinueve (2019), por lo que, tras verificarse que en el presente caso no aplica el nuevo criterio, procederemos a conocer del recurso atendiendo al criterio anterior de este Tribunal Constitucional.

11.4. Precisado lo anterior, en la especie el recurrente, señor Pedro Cleto Rosario fue puesto en retiro forzoso por antigüedad en el servicio con disfrute de pensión por la Policía Nacional, mediante la Orden General núm. 043-2015.

11.5. El retiro forzoso operó, según la Certificación emitida por la Jefatura de la Policía Nacional del siete (7) de octubre de dos mil quince (2015), a través de la Orden General núm. 043-2015 de la Jefatura de la Policía Nacional efectiva el diez (10) de agosto de dos mil quince (2015); como consecuencia de este, el hoy recurrente invocó ante la jurisdicción administrativa por medio de una acción de amparo ante la Segunda Sala del Tribunal Superior



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administrativo, que según él, le fueron conculcados sus derechos y garantías fundamentales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

11.6. La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo por medio de la Sentencia núm. 00542-2015, dictada el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015) rechazó la acción de amparo interpuesto por Pedro Cleto Rosario, por considerar que:

En la especie, la parte accionada, POLICIA NACIONAL, ha depositado como medio de prueba copia del expediente que sustenta la puesta en retiro forzoso del accionante, donde queda demostrado que para ordenar dicho retiro, se realizó una investigación previa, la recomendación de la Dirección Central de Asuntos Internos al jefe de la Policía Nacional y este apoderó al Consejo Superior Policial, quienes recomendaron al Poder Ejecutivo la puesta en retiro forzoso con pensión por antigüedad en el servicio del Capitán, tomando dicho Poder la decisión de ponerlo en retiro en fecha 10 de agosto de 2015, quedando evidenciado el cumplimiento del debido proceso en el presente caso.

11.7. Ante el rechazo de esta acción el hoy recurrente plantea a este tribunal que al fallar el Tribunal A-quo como lo hizo, emitió un fallo violando el principio de defensa, el principio de tutela judicial, el principio al trabajo, principio a la integridad y a la moral de una persona.

11.8. El recurrente señor Pedro Cleto Rosario plantea la revocación de la referida sentencia debido a que:

RESULTA: A que en el párrafo II.4.9, de la pág. 12 de la supra indicada sentencia establece que en el caso de la especie, el impetrante no ha



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

podido probar a este Tribunal la violación de un derecho fundamental, siendo esto falso, en virtud de que tal como lo establece la Ley Institucional de la Policía Nacional, No. 96-0 (sic), en su Art. 96, que la edad para pensionar un capitán es de 42 años y en el párrafo l, está fundamentado, que el tiempo en la Institución de la Policía Nacional es de 28 años de Servicio, situación que en el caso de la especie no sucedió, violentando de esta manera derechos fundamentales al impetrante.

11.9. En argumento contrario, la parte recurrida Policía Nacional considera que:

POR CUANTO: Que en la glosa procesal o en los documentos en los cuales el Oficial Retirado P.N., se encuentran los motivos por los que fue desvinculado, una vez estudiados los mismos el tribunal quedará edificado y sobre esa base podrá decidir sobre las pretensiones del accionante.

POR CUANTO: Que el motivo de la separación del Oficial Superior se debe a las conclusiones de una intensa investigación, realizada conforme a lo establecido en el artículo 65, letra F, de la Ley orgánica 96-04 de la Policía Nacional que regía en ese entonces.

11.10. Este tribunal, luego del escrutinio de los documentos depositados, así como del análisis de los argumentos expresados por las partes, ha podido constatar que el accionante, hoy recurrente, señor Pedro Cleto Rosario, fue sometido a una investigación, que culminó con la decisión de ponerlo en retiro forzoso con disfrute de pensión por antigüedad en el servicio, cómo se puede apreciar en la Sentencia núm. 54803-2018-SSEN-00426, del veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018) dictada por la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santo Domingo y también así lo indica



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la sentencia núm. 00542-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015), en donde expresa que: *para ordenar dicho retiro se realizó una investigación previa, la recomendación de la Dirección Central de Asuntos Internos al Jefe de la Policía Nacional y este apoderó al Consejo Superior Policial, quienes recomendaron al Poder Ejecutivo la puesta en retiro forzoso por antigüedad en el servicio del capitán...*

11.11. Este tribunal considera que al fallar como lo hizo la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo mediante la Sentencia núm. 00542-2015, obró incorrectamente al rechazar la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor Pedro Cleto Rosario, ya que inobservó la Ley núm. 96-04 Institucional de la Policía Nacional (vigente en esa época) en lo relativo a las condiciones para poner en retiro a un miembro de la Policía Nacional, por lo tanto, procede revocar la referida sentencia.

11.12. En ese sentido, el artículo 80 de la Ley núm. 96-04, Institucional de la Policía Nacional, establece que:

El retiro es la situación en que se coloca a todo miembro de la Policía Nacional al cesar en el servicio activo, con goce de pensión y derecho al uso del uniforme, en las condiciones determinadas por esta ley y con las facultades, exenciones y deberes que las demás leyes y reglamentos prescriben.

11.13. Por otro lado, el artículo 82 de la misma ley dispone que:

Retiro voluntario y forzoso. - El retiro voluntario es aquel que se concede a petición del interesado por las causas contempladas en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ley. El retiro forzoso lo impone el Poder Ejecutivo, previa recomendaciones del Consejo Superior Policial.

11.14. De igual forma, el artículo 96 de la citada ley establece:

Retiro por edad.- Las edades en virtud de las cuales el retiro será obligatorio e inmediato para los miembros de la Policía Nacional, serán los siguientes.

Oficiales(a) Generales 60 años
Coroneles(a) 55 años
Tenientes Coroneles (a) 52 años
Mayores(a) 49 años
Capitanes(a) 48 años
Primeros y Segundos Tenientes 47 años
Sargentos, Cabos y Rasos 45 años

Párrafo I.- EL tiempo en servicio en el cual el retiro será obligatorio e inmediato para los miembros de la Policía Nacional, serán las siguientes:

Oficiales(a) Generales 35 años
Coroneles(a) 33 años
Tenientes Coroneles(a) 32 años
Mayores(a) 30 años
Capitanes(a) 28 años 28
Primeros Tenientes 27 años
Segundos Tenientes 26 años
Sargentos, Cabos y Rasos 25 años

11.15. En el caso que nos ocupa, en razón de que el recurrente ostentaba el rango de capitán, le correspondería ser pensionado a la edad de cuarenta y ocho (48) años y con un tiempo en el servicio de veintiocho (28) años. Sin embargo,



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al momento de su retiro el recurrente solo tenía cuarenta y dos (42) años de edad y veintidós (22) años de servicio en la institución; lo que este colegiado ha podido comprobar a través de la incorporación en el legajo de documentos que contiene el expediente de la cédula de identidad del señor Pedro Cleto Rosario y de la certificación de la Dirección General de Recursos Humanos de la Policía Nacional, por lo que el recurrente señor Pedro Cleto Rosario no llena los requisitos y condiciones para ser puesto en retiro por antigüedad.

11.16. En este sentido es importante recalcar que la solicitud tramitada por parte de la Policía Nacional, o cualquier institución castrense, de recomendar la separación de un miembro de sus filas ante el Poder Ejecutivo, debe estar sustentada en que dicha autoridad haya garantizado el debido proceso al ciudadano.

11.17. Atendiendo a lo expuesto anteriormente, este tribunal procederá a admitir el presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en cuanto a su forma, acogerlo en cuanto al fondo, revocar la Sentencia núm. 00542-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015) y acoger la acción de amparo tal y como establece el precedente constitucional fijado en la Sentencia TC/0071/13: El Tribunal Constitucional, en aplicación del principio de la autonomía procesal, el derecho a la acción de amparo y a la tutela judicial efectiva (artículos 72 y 69 de la Constitución), y los principios rectores del proceso constitucional antes descritos, debe conocer el fondo de la acción de amparo cuando revoque la sentencia recurrida.

11.18. Del estudio y revisión de la sentencia impugnada este colegiado constitucional ha podido verificar que, en efecto, hubo una errónea interpretación de la legislación aplicada al accionante -actual recurrente- para colocarlo en la situación de retiro forzoso con disfrute de pensión por



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

antigüedad en el servicio, pues éste no cumplía con los requisitos establecidos en la Ley núm. 96-04, Institucional de la Policía Nacional, vigente en ese momento, por esta razón procedemos a revocar la referida sentencia.

11.19. Es así que, contrario a lo determinado por el tribunal A-quo, este colegiado entiende, que sí se ha comprobado la vulneración de derechos fundamentales, pues, aunque el retiro forzoso con disfrute de pensión por antigüedad en el servicio que le fue impuesto al actual recurrente, fue aprobado por el Poder Ejecutivo -a solicitud y por recomendación del Consejo Superior Policial- tal y como lo establece el citado artículo 80 de la Ley núm. 96-04, Institucional de la Policía Nacional (vigente en ese entonces), el oficial no cumplía con la edad ni el tiempo establecido en el artículo 96 de la referida Ley núm. 96-04, y con esta actuación la Policía Nacional vulneró la tutela judicial efectiva y el derecho a un debido proceso del recurrente, por lo que procede a acoger la acción de amparo interpuesta por el señor Pedro Cleto Rosario.

11.20. Este Tribunal Constitucional se ha referido a un asunto muy similar en cuanto a los hechos fácticos del presente caso, y ha emitido fallo con relación al mismo en la Sentencia TC/0409/19, del dos (2) de octubre de dos mil diecinueve (2019), que en sus argumentos plantea lo siguiente:

g. Del estudio y revisión de la sentencia impugnada este colegiado constitucional ha podido verificar que, en efecto, hubo una errónea interpretación de la legislación aplicada al accionante -actual recurrente- para colocarlo en la situación de retiro forzoso con disfrute de pensión por antigüedad en el servicio, pues éste no cumplía con los requisitos establecidos en la Ley núm. 96-04, Institucional de la Policía Nacional, vigente en ese momento.

j. Es así que, contrario a lo determinado por el tribunal a-quo, este colegiado entiende, que sí se ha comprobado la vulneración de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos fundamentales, pues, aunque el retiro forzoso con disfrute de pensión por antigüedad en el servicio que le fue impuesto al actual recurrente, fue aprobado por el Poder Ejecutivo -a solicitud y por recomendación del Consejo Superior Policial- tal y como lo establece el citado artículo 80 de la Ley núm. 96-04, Institucional de la Policía Nacional (vigente en ese entonces), el oficial no cumplía con la edad ni el tiempo establecido en el artículo 96 de la referida ley núm. 96-04, y con esta actuación la Policía Nacional vulneró la tutela judicial efectiva y el derecho a un debido proceso del recurrente.

11.21. En ese tenor, el hecho de que no se haya cumplido con los requisitos establecidos por la Ley núm. 96-04, Institucional de la Policía Nacional, vigente en ese entonces, para la puesta en retiro forzoso de un miembro de la Policía Nacional, así como en la Constitución dominicana, se traduce en una decisión arbitraria y ello lesiona el derecho de defensa y el debido proceso del accionante.

11.22. Luego de haber establecido que en la especie fue realizada una destitución irregular y arbitraria en perjuicio del accionante en amparo, corresponde a este tribunal imponer una medida que constriña a la institución a darle cumplimiento a la obligación que se le impondrá, por lo que procede imponer una astreinte con dicho fin. Sin embargo, esta se fijará por un monto de dos mil pesos con 00/100 (\$2,000.00) por cada día de retardo, no por la suma requerida por el accionante.

11.23. En tal sentido, la Sentencia TC/0438/17, del quince (15) de agosto de dos mil diecisiete (2017), claramente estableció que corresponde al tribunal que impone la astreinte decidir a quién beneficia la misma (accionante o institución beneficiaria). En el presente caso, la astreinte será otorgada en favor del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante, gracias al interés personal en el cumplimiento de la presente decisión.

11.24. En consonancia con lo anterior, habiéndose comprobado que hubo violación al debido proceso establecido la necesidad de acoger la acción de amparo interpuesta por el accionante y ordenar su reintegro a la Policía Nacional por los motivos ya expuestos, este Tribunal determina que dicha orden de reintegro se establece reservando a la Policía Nacional el derecho a tomar las medidas de lugar para realizar un único nuevo proceso administrativo sancionatorio de carácter disciplinario en el cual se corrijan las normas procesales infringidas y se respete el derecho fundamental al debido proceso, a los fines de determinar si procede mantener la vinculación de los accionantes reintegrados.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto y María del Carmen Santana de Cabrera, y el voto salvado del magistrado José Alejandro Vargas Guerrero.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Pedro Cleto Rosario, contra la Sentencia núm. 00542-2015, dictada por la Segunda Sala del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Superior Administrativo, del ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso interpuesto por el señor Pedro Cleto Rosario y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 00542-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015).

TERCERO: ACOGER la acción de amparo incoada por el señor Pedro Cleto Rosario el nueve (9) de octubre de dos mil quince (2015) contra la Jefatura de la Policía Nacional.

CUARTO: DISPONER que el señor Pedro Cleto Rosario, sea reintegrado como capitán, cargo que ostentaba al momento de su puesta en retiro forzoso el diez (10) de agosto de dos mil quince (2015), con todas sus calidades, atributos y derechos adquiridos hasta ese momento.

QUINTO: ORDENAR que lo dispuesto en el numeral cuarto de este dispositivo sea ejecutado en un plazo no mayor de treinta (30) días a partir de la notificación de esta sentencia.

SEXTO: FIJAR una *astreinte* de dos mil pesos con 00/100 (\$2,000.00) en favor del señor Pedro Cleto Rosario, por cada día de retardo en la ejecución de la presente sentencia contra la Policía Nacional.

SÉPTIMO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, vía Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente señor Pedro Cleto Rosario, a la parte recurrida Policía Nacional, Consejo Superior Policial y al Procurador General Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

OCTAVO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, in fine, de la Constitución y los artículos 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

NOVENO: DISPONER la publicación de esta sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30¹ de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), en lo adelante (Ley 137-11); y respetando la opinión de los honorables magistrados que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto disidente, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del pleno, tal como expongo a continuación:

VOTO DISIDENTE

¹ Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El veinticinco (25) de enero de dos mil diecinueve (2019), el señor Pedro Cleto Rosario interpuso un recurso de revisión constitucional de amparo contra la Sentencia núm. 00542-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015), que rechazó la acción de amparo sobre la base de que no hubo violación de derechos fundamentales.

2. Los honorables jueces de este Tribunal han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida y ordenar el reintegro del accionante, tras considerar que *el hecho de que no se haya cumplido con los requisitos establecidos por la Ley núm. 96-04, Institucional de la Policía Nacional, vigente en ese entonces, para la puesta en retiro forzoso de un miembro de la Policía Nacional, así como en la Constitución dominicana, se traduce en una decisión arbitraria y ello lesiona el derecho de defensa y el debido proceso del accionante*².

3. Sin embargo, si bien me identifico con la tutela de los derechos conculcados al amparista, no comparto que en las motivaciones del presente fallo se deje a discreción del referido órgano la realización de un nuevo proceso administrativo de carácter disciplinario, lo que a mi juicio supone una ostensible violación del derecho a la tutela judicial efectiva, la garantía fundamental al debido proceso, los principios de “non bis in idem”, confianza legítima, invalidez e inconvencionalidad y favorabilidad, como se explica más adelante.

II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA, LLEVAR A CABO UN NUEVO PROCESO DISCIPLINARIO SANCIONADOR VULNERA EL DERECHO DEL AMPARISTA A LA

² Ver acápite 11.u, página 21 de esta sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, LA GARANTÍA FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO, LOS PRINCIPIOS DE “NON BIS IN IDEM”, CONFIANZA LEGÍTIMA, INCONVALIDABILIDAD Y FAVORABILIDAD

4. Los argumentos expuestos por este Tribunal para dictar el fallo y dejar a discreción de la Policía Nacional la celebración de un nuevo juicio disciplinario son, entre otros, los siguientes:

x) En consonancia con lo anterior, habiéndose comprobado que hubo violación al debido proceso establecido la necesidad de acoger la acción de amparo interpuesta por el accionante y ordenar su reintegro a la Policía Nacional por los motivos ya expuestos, este Tribunal determina que dicha orden de reintegro se establece reservando a la Policía Nacional el derecho a tomar las medidas de lugar para realizar un único nuevo proceso administrativo sancionatorio de carácter disciplinario en el cual se corrijan las normas procesales infringidas y se respete el derecho fundamental al debido proceso, a los fines de determinar si procede mantener la vinculación de los accionantes(sic) reintegrados(sic).³

5. Como se observa, la decisión objeto del presente voto reserva a la Policía Nacional la posibilidad de realizar un nuevo proceso administrativo sancionador con el fin de establecer, si procede mantener la vinculación del accionante, cuyo reintegro ha sido dispuesto por este Colegiado, precisamente ante la ostensible violación de su derecho de defensa⁴.

³ Ver acápite 11.x, página 22 de esta sentencia.

⁴ Ver acápite 11.u, página 21 de esta sentencia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Al respecto, es oportuno destacar que la Constitución dominicana garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección⁵; asimismo, dispone que toda persona en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso, y que sus normas se aplican a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas⁶.

7. De la lectura conjunta a los referidos textos sustantivos, no se advierte condicionamiento alguno en cuanto la efectividad de la aludida garantía constitucional, salvo el mandato expreso de que sus reglas se aplicarán a todos los actos de la administración y que estas vinculan a los poderes públicos en los términos y el alcance establecidos en la propia Constitución y la ley.

8. Por ello, llama poderosamente nuestra atención la forma en que esta sentencia, pese a disponer el reintegro del amparista —lesionado en sus derechos fundamentales— se ha decantado por disponer que adicionalmente la autoridad policial puede realizar un nuevo proceso administrativo sancionador, sin dar cuenta de las razones que han motivado este aspecto de la decisión.

9. Cabe destacar que el presente fallo, tras exponer que la sentencia impugnada hizo una errónea interpretación de la legislación aplicada al accionante y que la Policía Nacional vulneró derechos fundamentales, cita como precedente la Sentencia TC/0409/19⁷; sin embargo, conforme se desprende de su contenido, una vez comprobado que la Policía Nacional inobservó las reglas del debido proceso produciendo un estado de indefensión al miembro policial

⁵ El artículo 68 de la Constitución, en cuanto a las *garantías de los derechos fundamentales*, dispone: *La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.*

⁶ Constitución dominicana, artículo 69, numerales 4 y 10.

⁷ Dictada el 2 de octubre de 2019.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desvinculado, el Tribunal Constitucional como garante de la tutela judicial efectiva ordenó, como debía ser, su reintegro con todas sus calidades, atributos y derechos adquiridos⁸ sin aludir a la realización de un proceso disciplinario ulterior⁹.

10. En torno al contenido constitucional del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el Tribunal Constitucional español ha distinguido dos tipologías de tutela: la primera, de carácter sustantivo, vincula a los órganos judiciales, “que deben proporcionar a cada asunto la solución más adecuada en términos jurídicos”; la segunda, “que lleva a cabo el Tribunal Constitucional desde una perspectiva estructural, ...*exige que la solución del órgano judicial se derive de una argumentación razonable*¹⁰.

11. Lo expuesto precedentemente nos lleva a cuestionar los motivos por los que este Colegiado ha dispuesto una “tutela condicionada” de los derechos fundamentales del amparista y, del mismo modo, a reflexionar si dicho criterio resulta compatible con la finalidad y la efectividad de la tutela judicial consagrada en la Constitución. Si la respuesta es negativa, dado que no se evidencia en las consideraciones del fallo un desarrollo argumentativo que justifique la realización de un nuevo proceso disciplinario sancionador, es dable concluir que esta Corporación no actuó apegada a lo razonable y justo, en detrimento de la garantía fundamental a un debido proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva del señor Pedro Cleto Rosario.

⁸ Ver dispositivo cuarto, página 28 de la referida Sentencia TC/0409/19.

⁹ Esta solución no es ajena a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, clásica muestra de ello es el tantas veces reiterado precedente sentado en la Sentencia TC/0048/12 del 8 de octubre de 2012, mediante el cual este Colegiado, ante la manifiesta vulneración del derecho de defensa, ordenó el reintegro del amparista sin que esa decisión estuviera sujeta a un nuevo proceso disciplinario. Ver, entre otras, las sentencias TC/0201/13 de 13 noviembre de 2013, TC/0427/15 de 30 de octubre de 2015, TC/0677/17 de 8 de noviembre de 2017, TC/0251/18 de 30 de julio de 2018 y TC/0350/19 de 16 de septiembre de 2019.

¹⁰ CARRASCO, MANUEL DURÁN. “*Definición constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva*”, UNED. Revista de Derecho Político, núm. 107, enero-abril 2020, págs. 13-40.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Desde esta perspectiva, juzgar por segunda ocasión la responsabilidad del accionante en torno a las mismas faltas por las que el referido órgano policial —mediante un proceso disciplinario irregular decidiera su destitución— tornaría ilusorio el amparo otorgado, socavando su efectividad como mecanismo constitucional de protección¹¹ y garantía de los derechos fundamentales que fueron invocados oportunamente por el accionante.

13. Entre las garantías esenciales que forman parte del debido proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva, la Constitución dominicana consagra en el artículo 69.5 que “ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa”. Esta disposición normativa también llamada regla del *non bis in idem*, “a pesar de lo expresamente indicado por el texto constitucional, debe ser concebida como el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”¹².

14. En sentido similar, el artículo 40 de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo¹³ establece que “[n]o podrán ser objeto de sanción los hechos que hayan merecido sanción penal o administrativa en aquellos casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.”

15. En aplicación de las normas antes descritas, el Tribunal Constitucional ha considerado¹⁴ que el principio *non bis in idem*, “tanto en su vertiente penal como

¹¹El artículo 72 de la Constitución establece que *[t]oda 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 hábeas 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.* Asimismo, el artículo 65 de la Ley 137-11, respecto a los actos impugnables, dispone: *La acción de amparo será admisible contra todo acto 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 Hábeas Corpus y el Hábeas Data.*

¹² Constitución Comentada. Fundación Institucionalidad y Justicia Inc. (FINJUS). Noviembre 2011 Pág. 163.

¹³ De 8 de agosto de 2013.

¹⁴ Ver Sentencia TC/0381/14 de 30 de diciembre de 2013.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativa, veda la imposición de doble sanción en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hechos y fundamentos jurídicos...” Operar en sentido contrario constituye una evidente elusión constitucional en tanto sustrae del control constitucional una infracción de la administración que subvierte el orden constitucional.

16. Es así como QUINCHE RAMÍREZ, en el contexto específico del ordenamiento colombiano, desarrolla la tesis fundamentada en la *“política de elusión constitucional, de manipulación del control constitucional y de la propia Constitución, que progresivamente sustrae sectores normativos (los decretos reglamentarios, los acuerdos simplificados, los decretos estatutarios, entre otros) de las redes del control constitucional de modo tal, que resultan impuestas políticas unilaterales, sin poder limitarlas desde la propia Constitución, bien porque no existe el mecanismo, o porque quien debiera hacer el control no lo hace, o hace un control simplemente simbólico o de muy baja intensidad”*¹⁵.

17. En la especie, como hemos dicho, este Colegiado apoderado del fondo de la acción de amparo decretó el reintegro del amparista y, a su vez, dispuso que la Policía Nacional tiene la facultad de llevar a cabo un nuevo proceso disciplinario sancionador. En ese orden, contrario a dicho razonamiento, la realización de un nuevo proceso disciplinario a que da aquiescencia la presente decisión configura una violación al principio de “non bis in idem”, tomando en cuenta que se verifica la triple identidad: (i) versaría sobre el mismo hecho conocido ante la jurisdicción policial (*identidad fáctica o identidad de objeto*), (ii) intervendrían las mismas partes del proceso (*identidad de sujeto o subjetiva*) y (iii) se establecería sobre los mismos intereses y bienes jurídicos que

¹⁵ QUINCHE RAMÍREZ, MANUEL FERNANDO. *La manipulación constitucional. La elusión y la elusión constitucional*. Editorial Universidad de Rosario (Colombia):2009, página 19. (Subrayado nuestro).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

motivaron el proceso disciplinario anterior (*identidad de fundamento jurídico o identidad causal*).

18. El Tribunal Constitucional, con relación a la vulneración del principio fundamental de “non bis in idem” se ha pronunciado de la manera siguiente:

l) Someter a una persona a dos procesos penales o disciplinarios y, peor aún, condenarlo dos veces por un mismo hecho constituye un acto de arbitrariedad y de injusticia intolerable en un estado social y democrático de derecho (TC/0375/14 de 26 de diciembre de 2014, acápite 12.l).

n. En cuanto a la dada de baja del... efectiva mediante el telefonema oficial del cinco (5) de septiembre del dos mil quince (2015), por alegada “mala conducta”, luego de haber sido sancionado con treinta (30) días de prisión,¹⁶ se incurrió en una violación al principio constitucional non bis in idem, toda vez que el mismo resultó ser sancionado disciplinariamente dos veces por una misma causa, en lo que constituye una actuación arbitraria de la administración. (TC/368/18 de 10 de diciembre de 2018, acápite 11.n).

19. De conformidad con la doctrina jurídica, la violación a la regla “non bis in idem” se torna más gravosa cuando se trata de sanciones administrativas en tanto que *...se refiere fundamentalmente a las relaciones entre penas y sanciones, o, mejor todavía, entre los órganos jurisdiccionales penales y los administrativos sancionadores*¹⁷.

¹⁶ Sanción dispuesta por el Tribunal de Justicia Policial.

¹⁷ NIETO, ALEJANDRO. “Derecho administrativo sancionador”. Editorial Tecnos: 2012, pág. 475. 5ta edición.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. De la jurisprudencia antes citada, y los planteamientos de la doctrina se coligen las situaciones que conllevan la violación de esta regla general de derecho, que resulta no solo de la convergencia de sanciones administrativas y penales en las referidas condiciones, también, como hemos dicho, cuando concurren sanciones administrativas con identidad de sujeto, hecho y fundamento jurídico, cuya imperativa prohibición se halla expresamente establecida en la Carta Sustantiva.

21. Y es que, como bien ha sido expuesto en torno al alcance del derecho administrativo sancionador, *el Estado debiera ejercer su “ius puniendi” en un sólo momento, en la forma e intensidad que hayan dispuesto las leyes, pudiendo imponer en esa oportunidad todas las medidas principales o accesorias que sean del caso, por lo tanto, fuera de dicho momento habría agotado la posibilidad de aplicarlas*¹⁸.

22. Consideramos, por tanto, que reservar a la institución policial la realización de un nuevo proceso disciplinario, cuyo caso ya fue ventilado en sede administrativa cumpliéndose todas las etapas procesales, para luego mantener al agraviado en un estado de incertidumbre, no solo resulta contrario al principio de seguridad jurídica, sino al criterio desarrollado en los citados precedentes en atención al carácter vinculante y definitivo que comportan las decisiones de este órgano de justicia constitucional, conforme lo prescrito en el artículo 184 de la Constitución¹⁹.

¹⁸ GÓMEZ GONZÁLEZ. *El “non bis in idem” en el derecho administrativo sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa*. En revista de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLIX, 2017. págs. 101-138.

¹⁹ Artículo 184.- *Tribunal Constitucional. Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. Lo anterior implica que el propio tribunal debe ceñirse a sus decisiones previas y respetarlas, a no ser que existan motivos de importancia que le obliguen a apartarse, en cuyo caso, debe exponer los fundamentos de hecho y de derecho que le conducen a modificar su criterio, tal como lo indica el párrafo I del artículo 31²⁰ de la Ley 137-11.

24. El apego a los precedentes se sostiene en la importancia de generar estabilidad en el sistema de precedentes y en dotarlo de seguridad jurídica; en primer orden, para que las decisiones del Tribunal sean respetadas por el propio tribunal (autoprecedente) y por los demás poderes públicos, y en segundo orden, para proveer a los ciudadanos la certeza de que ante hechos similares se aplicarán las mismas consecuencias jurídicas.

25. La doctrina, por su parte, también se ha pronunciado en torno a la llamada “regla del autoprecedente” y de cómo vincula a los tribunales constitucionales dada la naturaleza especial de sus decisiones. En ese orden, GASCÓN expresa: *...la regla del autoprecedente vincula especialmente a los tribunales constitucionales habida cuenta del particular espacio de discrecionalidad que caracteriza la interpretación de un texto tan abierto e indeterminado como es una constitución. Por eso la creación de un precedente constitucional, y más aún el abandono del mismo, requiere siempre una esmerada justificación: explícita, clara y especialmente intensa*²¹.

26. La importancia del precedente ha llevado al sistema jurídico de Colombia a reconocerlo como un nuevo derecho de los ciudadanos frente a la Administración, y consiste en la expectativa legítima en la cual las autoridades den un trato igual al que ha beneficiado a otros, mediante la aplicación de

²⁰ Artículo 31.- *Decisiones y los Precedentes. Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*

²¹ GASCÓN ABELLÁN, MARINA “*Autoprecedente y Creación de Precedentes en una Corte Suprema*”. TEORIA JURÍDICA CONTEMPORANEA, VOL. 1, 2 (2016): 249.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

precedentes judiciales que hubieren resuelto casos similares al suyo; en el caso español, también afirma GASCÓN, el Tribunal Constitucional ha establecido que la regla del precedente se contrae a una exigencia de constitucionalidad²². Así que, la incorporación de esta institución a la legislación positiva o a la práctica jurisprudencial de estas corporaciones constituye una manifestación inequívoca de la relevancia normativa que ésta supone para ajustar a niveles óptimos el principio de igualdad en las decisiones de los tribunales.

27. La fuerza normativa del precedente viene dada por el vínculo en virtud del cual el juez se ve inducido a aplicar al nuevo caso el principio mismo de derecho que fue objeto de aplicación anterior; esto así, porque *prima facie* los efectos de los precedentes se asemejan a los de la ley, en el sentido de que, al ser concebido como regla general, puede ser invocado por cualquier persona ante cualquier órgano, debido al efecto vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional.

28. Por otra parte, consideramos oportuno referirnos al principio de confianza legítima, “en cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado”; está previsto en el artículo 3 numeral 15 de la citada Ley 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

29. En torno a su alcance, y atendiendo a la consolidada jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, el Tribunal Constitucional ha considerado como reprochable el cambio intempestivo de las condiciones previamente

²² *Ibid*, pág. 7.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

definidas por la Administración en cuanto a la satisfacción de determinados derechos, sin que obre de por medio justificación alguna.²³

30. Por su parte, la doctrina señala que este principio de protección a la confianza legítima se halla estrechamente ligado a los principios de buena fe y seguridad jurídica, que deben imperar en todo Estado de Derecho²⁴. Así las cosas, desde nuestra perspectiva, la realización de un nuevo proceso disciplinario supone un cambio intempestivo del procedimiento administrativo seguido en casos de desvinculación de miembros policiales, desmejorando las condiciones de reintegro al amparista frente a una autoridad que ha irrespetado el marco jurídico establecido por la Constitución y su propia ley orgánica.

31. De manera que, luego de haber realizado la Policía Nacional el proceso administrativo sancionador, y tras haber determinado que dicha autoridad incurrió en arbitrariedad, correspondía que este Tribunal, de conformidad con sus autprecedentes, revocara el acto administrativo irregular, y no dejar abierta la posibilidad de retrotraer el proceso a etapas ya superadas para que presuntamente se corrijan infracciones constitucionales consumadas, supuesto este que por mandato constitucional y legal deviene insubsanable.

32. Cónsono con lo anteriormente expuesto, destacamos el principio rector de inconvalidabilidad, consagrado en el artículo 7 numeral 7 de la Ley 137-11, en cuyo tenor la infracción de los valores, principios y reglas constitucionales está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.

33. Asimismo, la parte capital del artículo 14 de la citada Ley 107-13, en cuanto a la invalidez de los actos de la administración, dispone entre otras cosas,

²³ Ver Sentencia TC/0304/20 de 21 de diciembre de 2020 (referente a la Sentencia T-1318/05 de la Corte Constitucional de Colombia), y en igual sentido, la Sentencia TC/0231/21 del 30 de julio de 2021.

²⁴ MALVAZEZ, GABRIELA. “Principio de protección de la confianza legítima en México, Recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los que han sido dictados prescindiendo completamente del procedimiento establecido y cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales.

34. La imposibilidad de subsanar o convalidar infracciones constitucionales a las que se refieren los referidos textos legales, ha sido concebida al amparo del artículo 6²⁵ de la Carta Magna que declara la nulidad de pleno derecho de toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a la Constitución.²⁶

35. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0090/22, de cinco (5) de abril de dos mil veintidós (2022), estableció que “...solo pueden convalidarse los actos anulables, es decir, aquellos que infrinjan el ordenamiento jurídico, los que vulneren normas de procedimiento, los que carezcan de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas y los que se dicten en desviación de poder, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 párrafo II (*sic*) de la Ley núm. 107-13.”²⁷

²⁵ La doctrina jurídica por su parte ha sostenido que *la inconstitucionalidad es una consecuencia de la nulidad absoluta y de pleno derecho de los actos inconstitucionales consagrada por el artículo 6 de la Constitución*. JORGE PRATS, EDUARDO. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*. 2013, Pág. 48.

²⁶ Ver sentencia TC/0090/22 de 5 de abril de 2022, literal 10.17, página 39.

²⁷ Artículo 14 párrafo II. *Los meros defectos de forma, de competencia o de procedimiento, o el incumplimiento de plazos que no determinen caducidad o prescripción no presuponen necesariamente la anulabilidad de los actos, sin perjuicio de la exigencia de responsabilidades a los servidores públicos incumplidores de formas o tiempos. En particular, cuando la decisión de la Administración resulte materialmente correcta, los defectos de forma o de procedimiento no acarrearán su anulabilidad, salvo que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.*

Artículo 14 párrafo III. *Se conservarán los elementos de los actos no afectados por vicios de invalidez. La invalidez de un acto no se transmitirá necesariamente a los sucesivos del procedimiento que sean independientes del nulo o anulable. Los actos inválidos que contengan elementos constitutivos de otro válido producirán los efectos de éste. Los actos anulables podrán ser convalidados subsanando sus defectos de competencia o procedimiento, con efectos desde su fecha o retroactividad para el caso de ser favorables y cumplir los requisitos del Artículo 9 de esta ley.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36. En la especie, este Colegiado ha consentido la eventual convalidación de infracciones al ordenamiento jurídico, ya que, a la luz de lo dispuesto en los textos normativos previamente citados, no procede subsanar ni convalidar un proceso sancionatorio viciado de arbitrariedad en tanto fue desarrollado inobservando las reglas del debido proceso.

37. Para el suscribiente de este voto, la modificación de criterio que ha operado en la doctrina de este Tribunal constituye una involución procesal, al contener una solución contraria al principio de favorabilidad aplicable al titular del derecho, conforme lo previsto en el artículo 74.4 de la Constitución y su desarrollo legislativo en el artículo 7.5 de la citada Ley 137-11 que establecen:

Artículo 74.4: Principios de reglamentación e interpretación. (...) 4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.

Artículo 7.5: Principios Rectores (...) 5) Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.

38. No obstante lo anterior y, pese a la opinión externada por el suscribiente en las deliberaciones del pleno, donde externé particular preocupación de que el citado razonamiento fuese incorporado a la doctrina del Tribunal Constitucional, los honorables jueces que concurrieron con esta sentencia determinan que la decisión de reintegro *se establece reservando a la Policía Nacional el derecho a tomar las medidas de lugar para realizar un único nuevo proceso administrativo sancionatorio de carácter disciplinario en el cual se corrijan las normas procesales infringidas y se respete el derecho fundamental al debido proceso...*²⁸ .

III. CONCLUSIÓN

39. Del análisis de la cuestión planteada es dable concluir que este Tribunal, pese haber acogido el recurso de revisión, revocado la sentencia recurrida y ordenado el reintegro del amparista, incorpora un novedoso razonamiento —la realización de un nuevo proceso disciplinario— lo que a nuestro juicio conduce al desconocimiento de los citados principios, derechos y garantías fundamentales establecidos por la propia Constitución y las leyes.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto.

²⁸ Ver acápite 11.x, página 22 de esta sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
MARIA DEL CARMEN SANTANA DE CABRERA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la sentencia y conforme a la opinión mantenida en la deliberación, ejerzo la facultad prevista en 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), a los fines de someter un voto disidente con respecto a la decisión asumida en el Expediente TC-05-2019-0139.

I. Antecedentes

1.1 El presente caso trata sobre el retiro de manera forzosa con pensión por antigüedad en el servicio de las filas policiales del señor Pedro Cleto Rosario, quien ostentaba el rango de Capitán de la Policía Nacional, por antigüedad en el servicio.

1.2 En tal virtud, Pedro Cleto Rosario interpuso una acción de amparo, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales, en lo concerniente a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, como consecuencia de su puesta en retiro de las filas de la Policía Nacional. En este sentido la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, a través de la Sentencia núm. 000542-2015, de fecha ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015), rechazó en cuanto al fondo la citada Acción Constitucional de Amparo, estableciendo como causa de dicho rechazo el no haberse violentado derecho fundamental alguno al accionante.

1.3 No conforme con la decisión rendida por dicho tribunal, el señor Pedro Cleto Rosario, mediante instancia interpuso un recurso de revisión



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional de amparo, depositada por ante el Tribunal Superior Administrativo, en fecha veinticinco (25) de enero del año dos mil diecinueve (2019) y remitido a la Secretaría del Tribunal Constitucional el cuatro (4) de junio del año dos mil diecinueve (2019), que se conoce mediante la presente sentencia.

1.4 La decisión alcanzada por la mayoría de este Tribunal Constitucional determina la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto, a los fines de acoger el recurso, revocar la sentencia, acoger la acción de amparo y disponer que el señor Pedro Cleto Rosario, sea reintegrado como capitán, cargo que ostentaba al momento de su puesta en retiro forzoso el diez (10) de agosto de dos mil quince (2015), con todas sus calidades, atributos y derechos adquiridos hasta ese momento; decisión con la cual la magistrada que suscribe no está de acuerdo, por lo que emite el presente voto disidente, cuyos fundamentos serán expuestos más adelante. En tal virtud, la mayoría de los jueces de este tribunal establecieron que, en la especie, el hecho de que no se haya cumplido con los requisitos establecidos por la Ley núm. 96-04, Institucional de la Policía Nacional, vigente en ese entonces, para la puesta en retiro forzoso de un miembro de la Policía Nacional, así como en la Constitución dominicana, se traduce en una decisión arbitraria y ello lesiona el derecho de defensa y el debido proceso del accionante.

1.5 Es importante destacar que, previo al dictamen de esta sentencia, este propio Tribunal Constitucional decidió un caso análogo acogiendo un recurso de revisión a los fines de revocar la sentencia recurrida y declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo interpuesta por existencia de otra vía efectiva, en aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Se trata de la Sentencia TC/0235/21, de dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021), mencionada en el cuerpo de la sentencia objeto de este voto, mediante la cual se unificaron los criterios jurisprudenciales sobre la inadmisibilidad de las



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

acciones de amparo interpuestas por miembros del sector público desvinculados de su cargo, dentro de los cuales se encuentran los servidores policiales.

1.6 Ahora bien, esta variación de precedente se dispuso a futuro, o sea, su aplicación fue diferida en el tiempo, por lo que es solo aplicable para los recursos de revisión en materia de amparo que fueron incoados después de la publicación de la referida sentencia constitucional. En esta virtud, tal como se hace constar en el cuerpo de las consideraciones dadas por el criterio mayoritario de este tribunal, el cambio jurisprudencial descrito no fue aplicado en la especie pues se trata de un recurso interpuesto en fecha en fecha veinticinco (25) de enero del año dos mil diecinueve (2019), es decir, previo a la entrada en aplicación del nuevo criterio procesal constitucional sobre la inadmisibilidad de las acciones de amparo interpuestas por servidores policiales desvinculados.

II. Consideraciones y fundamentos del voto disidente

2.1 Tal como se argumentó en el voto salvado de este despacho con respecto a la sentencia unificadora previamente descrita, somos de criterio que en este caso debió haberse hecho una aplicación inmediata del criterio jurisprudencial sentado sin necesidad de que el mismo solo surta efectos para casos futuros. Esto se debe a que este despacho es de criterio que toda acción de amparo interpuesta por algún miembro desvinculado de la Policía Nacional, sin importar el momento en el que el recurso de revisión fuera incoado, debería ser declarada inadmisibile por existencia de otra vía efectiva. Esta otra vía es la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinarias, por encontrarse en mejores condiciones de conocer en profundidad de este tipo de reclamos judiciales.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2 Como se ha adelantado, el objeto de esta disidencia reside en la no aplicación del nuevo criterio jurisprudencial en virtud del cual se declararán inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por miembros desvinculados de la Policía Nacional. De ahí que este despacho se encuentra en desacuerdo con el criterio mayoritario pues este admite el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto, acoge el recurso, revoca la sentencia, acoge la acción de amparo y dispone que el señor Pedro Cleto Rosario, sea reintegrado como capitán, cargo que ostentaba al momento de su puesta en retiro forzoso el diez (10) de agosto de dos mil quince (2015), con todas sus calidades, atributos y derechos adquiridos hasta ese momento, mientras que lo correcto hubiera sido acoger el recurso y revocar la sentencia recurrida, a los fines de declarar inadmisibile la acción de amparo por existencia de otra vía efectiva.

2.3 Los argumentos principales que justifican la decisión propuesta que deriva en la inadmisibilidad de la acción de amparo de especie fueron aportados y fundamentados adecuadamente en el voto salvado emitido con respecto a la indicada Sentencia TC/0235/21. En todo caso, aquí se reiterará la esencia de los mismos por tratarse de un caso que es conocido sobre desvinculación de miembros de la Policía Nacional después de la toma de la decisión descrita y, en consecuencia, de un caso en el que este despacho somete su voto disidente por este tribunal no haber declarado inadmisibile la acción interpuesta por existencia de otra vía efectiva, que en el caso lo es la jurisdicción contencioso-administrativa.

2.4 Los dos fundamentos principales para la declaratoria de inadmisibilidad por existencia de otra vía, en aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, de casos como el de la especie se refieren a que: a) conocer estas desvinculaciones por medios tan expeditos como el amparo desnaturaliza esa figura jurídica e impide un conocimiento detallado de procesos que exigen una delicada valoración probatoria y conocimiento de la causa llevada a la esfera



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judicial; b) la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinarias, se encuentra en condiciones propicias y cuenta con el tiempo para analizar apropiadamente estos casos en similitud a como lo hace con las demás desvinculaciones de personas que ejercen alguna función pública en el Estado. A continuación, se ofrecerán los fundamentos de ambos argumentos.

2.5 La acción de amparo, en los términos que está concebida tanto en el artículo 72 de la Constitución como en el 65 de la Ley núm. 137-11, es un procedimiento constitucional que ciertamente procura la protección de derechos fundamentales, pero no es el único procedimiento judicial que tiene esta función. De ahí que no deba simplemente usarse la vía de amparo por entenderse como medio preferente para protección de derechos fundamentales, sino que debe estudiarse la naturaleza del caso y del procedimiento para determinar con claridad si las características del amparo²⁹ son apropiadas para las situaciones de hecho que dan origen al reclamo judicial.

2.6 Estas características del amparo confirman la idoneidad del recurso contencioso-administrativo para conocer de los actos de desvinculación que se estudian. Lo anterior se debe a que en la mayoría de los casos de las desvinculaciones policiales se critica la ausencia de un debido proceso en sede administrativa, de ahí que se debería dirigir al policía o militar desvinculado a un recurso judicial que pueda conocer a cabalidad y con detalle de su causa. No hacer esto implicaría colocar en una situación de indefensión a quienes acuden en justicia, pues si se les habilita una vía como el amparo, que tiene tendencia a no poder analizar en detalle cada caso, se les impediría a estos miembros desvinculados acceder a un auténtico y minucioso juicio contradictorio sobre los hechos que dan origen a su reclamación.

²⁹El artículo 72 de la Constitución establece estas características básicas al disponer que: «[...] De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.7 Los razonamientos expresados son coherentes con los criterios jurisprudenciales de nuestro tribunal. Esto se debe a que este ha entendido que es posible declarar la inadmisibilidad por existencia de otra vía eficaz ante el escenario de que la sumariedad del amparo impida resolver de manera adecuada el conflicto llevado a sede constitucional³⁰. Por demás, la jurisprudencia constitucional ha sido de notoria tendencia a declarar la inadmisibilidad de las acciones de amparo interpuestas por funcionarios desvinculados del sector público³¹. En consecuencia, no conviene ofrecer un tratamiento distinto a las acciones de amparo sometidas por servidores públicos desvinculados de la función pública tradicional y a aquellas sometidas por policías desvinculados de la función pública policial.

2.8 Si bien la base legal que habilita la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es diferente en ambos casos (servidor público ordinario y servidor público policial), esto no afecta el criterio esencial de que es actualmente el Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones ordinarias, la sede judicial en la cual deben ventilarse este tipo de casos. Esto se fundamenta en el artículo 170 de la Ley núm. 590-16³², Orgánica de la Policía Nacional, que habilita esta competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con los desvinculados de la carrera policial.

Conclusión

El Tribunal Constitucional, en aplicación del nuevo precedente jurisprudencial sentado en la Sentencia TC/0235/21, e incorrectamente diferido en el tiempo, debió haber acogido el recurso de revisión, revocado la sentencia recurrida y

³⁰TC/0086/20, §11.e).

³¹V. TC/0804/17, §10.j; TC/0065/16, §10.j; TC/0023/20, §10.d, y TC/0086/20, §11.e.

³²Este artículo dispone que: *Artículo 170. Procedimiento de revisión de separación en violación a la ley. El miembro separado o retirado de la Policía Nacional en violación a la Constitución, la ley o los reglamentos, en circunstancias no previstas en esta ley o en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, podrá recurrir en revisión del acto que dispuso su separación, siguiendo el procedimiento establecido en la ley.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarado inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por existencia de otra vía efectiva, en aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Esto se debe a que es la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinarias, la vía efectiva por la cual deben dilucidarse las reclamaciones de servidores policiales desvinculados.

Firmado: María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JOSÉ ALEJANDRO VARGAS GUERRERO

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales no estamos de acuerdo con esta decisión.

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 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

I. Introducción

1. En el presente caso, se trata de que el señor Pedro Cleto Rosario interpuso una acción de amparo en contra de la Policía Nacional, con la finalidad de ser reintegrado a su puesto de trabajo, por considerar que dicha institución le violó sus derechos fundamentales al haberle retirado de manera forzosa con pensión



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por antigüedad en el servicio de la institución policial, sin ninguna explicación valedera o causa justificada, y sin que este haya cometido ninguna falta grave que fuese de su conocimiento. Dicha acción fue rechazada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

2. No conforme con la referida decisión, el señor Pedro Cleto Rosario interpuso formal recurso de revisión constitucional en materia de amparo contra la Sentencia núm. 00542-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de diciembre de dos mil quince (2015).

3. Mediante la decisión tomada por la mayoría se acoge el indicado recurso de revisión y se revoca la sentencia; en cuanto a la acción de amparo, la misma se acoge y, en consecuencia, se ordena que el señor Pedro Cleto Rosario sea reintegrado como capitán por ser el puesto que ostentaba al momento de su retiro forzoso, cuestión con la que estamos de acuerdo. Sin embargo, salvamos nuestro voto en relación a una parte de la motivación, particularmente, aquella que señala la posibilidad de celebración de un nuevo proceso sancionatorio de carácter disciplinario por parte de la accionada, Policía Nacional, en donde implícitamente se le reconoce a esta un derecho que la ley no le otorga, y que se erige en violatorio de principios fundamentales del debido proceso en beneficio del accionante, señor Pedro Cleto Rosario.

II. Razones que justifican el presente voto salvado

4. No estamos de acuerdo con lo expuesto en el párrafo x), numeral 11 de la presente sentencia, el cual indica lo siguiente:

x) En consonancia con lo anterior, habiéndose comprobado que hubo violación al debido proceso establecido la necesidad de acoger la acción de amparo interpuesta por el accionante y ordenar su reintegro a la Policía Nacional por los motivos ya expuestos, este Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*determina que dicha orden de reintegro se establece reservando a la Policía Nacional el derecho a tomar las medidas de lugar para realizar un único nuevo proceso administrativo sancionatorio de carácter disciplinario en el cual se corrijan las normas procesales infringidas y se respete el derecho fundamental al debido proceso, a los fines de determinar si procede mantener la vinculación de los accionantes reintegrados.*³³

5. Como se observa, en dicha motivación se le reconoce a la Policía Nacional un derecho que la ley no le da, conjuntamente con la posibilidad de que dicha institución realice un nuevo proceso administrativo para sancionar disciplinariamente al accionante en amparo, con la finalidad de que sean corregidos las infracciones a las normas que cometió durante el proceso administrativo sancionador anterior.

6. Consideramos —contrario a lo expuesto en el párrafo citado— que este Tribunal Constitucional no debió otorgarle a la Policía Nacional un derecho que la ley no le da ni tampoco establecer que la Policía Nacional podía realizar un nuevo proceso disciplinario en contra del accionante para corregir sus faltas; esto así, porque ante la comprobación de que el proceso llevado a cabo en contra del señor Pedro Cleto Rosario se hizo en franca violación a sus derechos fundamentales, lo que procede es la sanción de nulidad absoluta de dicho proceso y, en consecuencia, la reposición del accionante sin ninguna condicionante o restricción.

7. En este sentido, para nosotros lo jurídicamente correcto es que se declaré la nulidad del acto administrativo sancionatorio de carácter disciplinario y, en consecuencia, que la sanción impuesta sea que se devuelvan las cosas al estado en que se encontraban con anterioridad al acto administrativo anulado, en el

³³Subrayado nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso que nos ocupa lo sería la reintegración del accionante a su puesto como capitán, en razón de que el proceso administrativo sancionatorio de carácter disciplinario que produjo el retiro forzoso no se hizo cumpliendo las disposiciones de la ley que rige la materia, es decir, la Ley Orgánica de la Policía Nacional. Lo que queremos decir es que la nulidad decretada no puede ir aunada a un supuesto derecho otorgado a la institución o ente de la administración que violó los derechos fundamentales en contra de la persona —debido proceso sancionador— de ejercer o ejecutar un nuevo proceso administrativo sancionador de carácter disciplinario —como se hace en la presente sentencia—, porque eso configura una nueva violación en contra de la persona beneficiada con la nulidad y, en consecuencia, no estaríamos —a nuestro entender— representando una limitante adecuada al ejercicio del poder público.

8. Cabe destacar que lo anterior es lo cónsono con los principios rectores de los procesos constitucionales, particularmente, con el principio de inconválidación, el cual establece —atendiendo al artículo 7.7 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales— lo siguiente:

Artículo 7.- Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores:

7) Inconválidabilidad. La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.³⁴

9. Sobre este particular, en la Sentencia TC/0090/22 del cinco (5) de abril de dos mil veintidós (2022) se estableció lo siguiente:

³⁴ Negritas nuestras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*10.17 Por su parte, la imposibilidad de subsanar o convalidar las infracciones constitucionales a las que se refiere el indicado artículo 7.7 es cónsona con la parte capital del artículo 14 de la Ley núm. 107-13, que dispone que son nulos de pleno derecho, entre otros, **los actos administrativos que subviertan el orden constitucional**, así como los que vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; disposiciones que han sido concebidas al amparo del artículo 6 de la carta magna que declara la nulidad de pleno derecho de toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a la Constitución.³⁵*

10. En virtud de lo anterior, entendemos que no podía este Tribunal Constitucional tomar decisiones en las cuales al infractor se le dé la posibilidad de convalidar, es decir, no se puede ni se debe dar la oportunidad de revalidar el proceso disciplinario que ya se ha comprobado infringió las normas legales y constitucionales.

Conclusiones

Consideramos que este Tribunal Constitucional no debió establecer que la Policía Nacional tenía un derecho que la ley no le otorga y, por tanto, que este puede realizar un nuevo proceso disciplinario en contra del accionante para corregir sus faltas, ya que eso va en contra del principio de inconvalidación establecido en el artículo 7.7 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Firmado: José Alejandro Vargas Guerrero, Juez

³⁵ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria