



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0669/23

Referencia: Expediente núm. TC-05-2023-0092, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Aurelio Morillo Romero contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00369, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los doce (12) días del mes de octubre del año dos mil veintitrés (2023).

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, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y 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 de sentencia de amparo

La Sentencia núm. 030-02-2022-SSen-00369, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022); su parte dispositiva establece lo siguiente:

PRIMERO: ACOGE el medio de inadmisión planteado por la accionada, DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, y en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE la acción de amparo interpuesta en fecha 12 de octubre de 2021, por el señor AURELIO MORILLO ROMERO, por existir otra vía judicial más efectiva para la tutela del derecho invocado, a saber: la contenciosa administrativa; en virtud del artículo 70 numeral 1 de la Ley núm. 137-11 conforme los motivos expuestos.

SEGUNDO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas, así como a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA.

TECERO: DECLARA el presente proceso libre de costas.

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

La referida sentencia fue notificada al licenciado Manuel Alejandro Mera Pujols, representante legal del señor Aurelio morillo Romero, parte recurrente,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022), mediante Acto núm. 3094/2022, instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

Asimismo, consta la notificación realizada a la Dirección General de la Policía Nacional el primero (1^{ro}) de marzo de dos mil veintitrés (2023), mediante Acto núm. 2502-23, instrumentado por el ministerial Johan Andrés Fondeur Pérez, alguacil ordinario de la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo y a la Procuraduría General Administrativa el veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintidós (2022), mediante Acto núm. 793/2022, instrumentado por el ministerial Héctor Martín Subervi Mena, alguacil de estrados de la Corte de Apelación Civil y Comercial, adscrito al Tribunal Superior Administrativo.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

En el presente caso, el recurrente, señor Aurelio Morillo Romero, apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión constitucional contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado en el Tribunal Superior Administrativo el veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022), remitido a este colectivo el doce (12) de abril de dos mil veintitrés (2023).

El mismo fue notificado a la Dirección General de la Policía Nacional el treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022), mediante Acto núm. 1031-2022, instrumentado por la ministerial Saturnina Franco Garcia, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo y a la Procuraduría General Administrativa el tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023) mediante Acto núm. 75/2023, instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró inadmisibles la acción de amparo interpuesta por el señor Aurelio Morillo Romero, fundamentada, esencialmente, en los siguientes motivos:

a. Es obligación de esta Sala al momento de decidir el medio de inadmisión por existir otra vía, verificar los siguientes puntos; a saber: a) la existencia de otra vía judicial; y b) Justificación de la efectividad de la otra vía Judicial.

b. El Tribunal Constitucional Dominicano en su sentencia TC/0021/12, de fecha veintiuno (21) del mes de junio del año dos mil doce (2012), sostuvo que; "...El ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de "la vía judicial que el tribunal considere idónea. así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador [...]" (Párr. 11.c).

c. El artículo 1 de la Ley núm. 1494 del 9/8/1947, erige el recurso contencioso administrativo como mecanismo de control sobre los actos de administración emanados por la Administración Pública, o en ocasión de un procedimiento administrativo, así "Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, Iro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos (...)"



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. El Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0235/2021, de fecha 18/08/2021, en el ejercicio de sentencia unificadora', estableció, al respecto, lo siguiente: "Con el propósito de subsanar la divergencia de criterios precedentemente indicada, utilizando la sentencia unificadora como mecanismo necesario e idóneo para vencerla y sobre la base de que el amparo no es la vía más efectiva para resguardar los derechos supuestamente violados en los casos de desvinculación de militares y policías, el Tribunal Constitucional adopta para los casos de la misma naturaleza del que ahora ocupa nuestra atención, el criterio adoptado por este órgano colegiado desde la Sentencia TC/0021/2012 hasta la Sentencia TC/0110/20 y, por ende, se aparta del criterio adoptado en la Sentencia TC/0048/12, a fin de declarar la inadmisibilidad, por aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, de las acciones de amparo contra los órganos del Estado en los casos de desvinculación de cualquier servidor público, incluyendo a los miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. Ello es decidido así sobre la base de que los militares y los policías, al igual que los demás, son servidores del Estado. El criterio es el consignado por este tribunal en su sentencia TC/0115/15, del ocho (8) de junio de dos mil quince (2015), en la que dejó claro, con bastante contundencia y sin ambages (...)

e. El legislador ha establecido un procedimiento especial [de lo contencioso administrativo] al objeto de que, en el supuesto en que un particular considere que ha resultado afectado en un derecho subjetivo de carácter administrativo por parte de la Administración Pública, pueda acceder a la jurisdicción a fin de que sus derechos sean tutelados. En efecto, la ley 1494 de 1947 instituye el recurso contencioso administrativo, mediante el cual, con base en el artículo 139 de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, los jueces pueden controlar la legalidad de la actividad administrativa, imputable a la Administración Pública.

f. 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 "Es evidente que el legislador ha establecido un procedimiento especial administrativo para que en el caso de que un particular que entienda que se le ha vulnerado un derecho de carácter administrativo por parte de la Administración Pública, pueda apoderar un Tribunal a los fines de que sus derechos sean reconocidos. Es el mismo legislador que ha establecido el recurso contencioso administrativo mediante el artículo 1 de la Ley núm. 1494 del 9/8/1947, G.O. 6673, con el objetivo de que sean salvaguardados sus derechos ante el accionar de la Administración Pública.

g. El caso concreto que nos ocupa se sustenta en que, según el accionante se le ha vulnerado su derecho fundamental al desvincularlo de sus funciones como sargento de la Policía Nacional, violando los principios del debido proceso conforme lo establece los artículos 168



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, peticionando que se ordene por la sentencia a intervenir el reintegro a las filas policiales, pagando los salarios dejados de percibir, más un astreinte por la suma de diez mil pesos dominicanos (RD\$10,000.00) diarios por cada día de retardos en la sentencia a intervenir.

h. La POLICIA NACIONAL, la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, sostienen que existe otra vía judicial para dirimir dicha cuestión, fundamentándose en que, de conformidad con el criterio el artículo 70.1 de la Ley núm 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, cuando se trate para cuestiones de reintegro la vía idónea será el Recurso Contencioso Administrativo,

i. En ese sentido, este tribunal en vista del precedente constitucional más arriba indicado en la sentencia TC/0235/2021 de fecha 18/08/2021, asume y hace suyos dichos planteamientos, en el sentido de que, cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por el accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibles; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, que proporciona un nivel de averiguación y exhaustividad que implica contestar efectivamente las pretensiones del amparista, toda vez que en fecha 10/05/2022, fue desvinculado de las filas de la Policía Nacional, en consecuencia, esta Primera Sala declara inadmisibles la presente acción constitucional de amparo interpuesta por el señor AURELIO MORILLO ROMERO.

j. En ese sentido, cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos invocados por la accionante, el amparo debe ser declarado inadmisibles; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, a la cual puede acceder, y en caso de premura, de manera accesoria, requerir las solicitudes de medidas cautelares que considere ante la Presidencia del tribunal Superior Administrativo, en consecuencia, esta Primera Sala estima procedente declarar inadmisibles la presente acción constitucional de amparo, interpuesta por el señor AURELIO MORILLO ROMERO, en los términos que se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión.

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

La parte recurrente, señor Aurelio Morillo Romero, pretende que el presente recurso de revisión constitucional sea acogido, y en consecuencia, revocada la indicada Sentencia núm. 0030-02-2022-SS-00369. Para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

- a. El tribunal a-quo, al declarar inadmisibles la acción de amparo incoada por el señor AURELIO MORILLO ROMERO por existir otra vía judicial efectiva, incurrió en un error y se dejó sorprender en su buena fe por la Policía Nacional y la Procuraduría Administrativa, en razón de que el amparo si resultaba ser una vía adecuada para tutelar los derechos fundamentales invocados, que fueron agraviados de manera arbitraria.*

- b. El juez a-quo dejó a un lado la esencia de lo que es una Acción de Amparo, pues al declarar inadmisibles la acción por el simple hecho de supuestamente existir otras vías, se apartó del principio de que ya todos*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los jueces son constitucionales, y que cuando adviertan la transgresión flagrante de un derecho fundamental invocado debe estatuir al efecto.

c. Una de las características fundamentales de la Acción de Amparo, independientemente de tutelar un derecho fundamental en el aspecto ordinario, “es enfatizar y analizar jurídicamente” independientemente de la constitucionalidad y legalidad de un acto administrativo, si se verifican trasgresiones flagrantes y palpables a derechos fundamentales del impetrante.

d. La Sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00369, resulta una limitante al debido proceso, cuando el juez declara inadmisibile la Acción por el hecho de “existir otra vía, al no verificar de manera profunda el expediente, que de haberlo hecho se hubiera dado cuenta que Asuntos Internos lo único que hizo fue someter al Sargento AURELIO a un interrogatorio, sin cumplir el debido proceso, sin decreto del Presidente de la República, porque el director de la policía nacional no tiene atribuciones para desvincular a ningún miembro de la Policía Nacional, facultad esta solo atribuida constitucionalmente al Poder Ejecutivo, conforme al artículo 128 Literal C de la Constitución.

e. El Artículo 163 de la ley 590-16 de la Policía Nacional, establece: “El Procedimiento Disciplinario para la aplicación de las sanciones por la Comisión de faltas leves, graves y muy graves, se ajustará a los principios de legalidad, impulsión de oficio, objetividad y comprende los Derechos a la Presunción de Inocencia, información, defensa y audiencia”.

f. Que, la transcripción del artículo anterior se desprende que, en este nuevo Estado de Derecho, las prácticas autoritarias y arbitrarias



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no tienen cabida en el ámbito militar ni policial, deben respetarse el debido proceso y los derechos fundamentales.

g. Que, el proceso de desvinculación efectuado al agente accionante adolece y presenta una falta sustancial en su ejecución, que lo convierte en antijurídico y arbitrario, en función del artículo 158, numeral 1 de la Ley núm. 590-16 Orgánica de la Policía Nacional.

h. Que, en nuestro estado actual, el respecto al debido proceso y al derecho de defensa debe ser realizado en el cumplimiento del procedimiento establecido en la ley y respetando las garantías del debido proceso, pues lo contrario implica la comisión de una infracción inconstitucional. Y es que, reconocer la posibilidad, contra legem, de que el director de la Policía Nacional pudiese desvincular a agentes policiales, sería atribuir avala la suplantación de una atribución legal, con expreso sustento constitucional, debidamente reservadas al presidente de la República, pues éste es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

i. Que, existe una violación al artículo 128 de la Constitución, plantea: “Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado. 1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde: (...) c) Nombrar o destituir los integrantes de la justificación militar y policial”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. *Que, existe una violación del artículo 184 de la Constitución en razón de no observar precedentes vinculantes, en un caso similar un ex primer teniente de la PN interpuso una acción de amparo en reclamado de su restitución, la cual fue inadmitida por el TSA, por la existencia de otra vía efectiva, porque perseguía la nulidad de un acto administrativo. Sin embargo el TC, al decidir el recurso de revisión, admitió la acción de amparo, reiterando el criterio de la sentencia TC/0182/18, en la que estableció que la valoración y análisis jurídica de la constitucionalidad y legalidad de un acto administrativo corresponde a la jurisdicción administrativa en atribuciones ordinarias, pero "si no se verifican transgresiones flagrantes y palpables a derechos fundamentales del ciudadano o ciudadana afectada". Finalmente, acogió el amparo, al determinar que el proceso de desvinculación adolece de una falta sustancial en su ejecución, que lo convierte en antijurídico y arbitrario, debido a que se hizo sin cumplir con el artículo 158 de la Ley 590-16, que dispone se haga mediante decreto del Presidente.(TC-0181/22).*

k. *"En el caso de la especie se manifiesta la existencia de una violación al debido proceso, en el sentido de que para proceder a la separación del señor Elvis Silva Calderón de las filas policiales, debió ser sometido a un procedimiento disciplinario observando las garantías de un debido proceso, sin que se produjera en el proceso un estado de indefensión y que culminara quedando establecida una falta a su cargo cuya gravedad se corresponda con la sanción impuesta. Sin embargo, no constan en el expediente las pruebas que avalen el agotamiento a cabalidad del referido proceso, además de que, como se ha expresado, no consta en el expediente la correspondiente actuación del Poder Ejecutivo, disponiendo la efectividad de dicha cancelación. Criterio robustecido en la Sentencia TC/0499/16.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La Dirección General de la Policía Nacional pretende que sea rechazado el presente recurso de revisión, y en consecuencia, sea confirmada en todas sus partes la sentencia impugnada, por las siguientes razones:

a. A que, el hoy RECURRENTE en su Recurso, no cumple con ningunos de los requisitos establecidos en los literales del artículo 53 de la Ley No. 137-11, que reviste el Recurso de Revisión Constitucional, toda vez que este esta condicionado a que se establezca su relevancia constitucional y en el presente caso, el RECURRENTE realizo un relato y transcribe todo lo relativo a la motivación de su acción de amparo, solamente estableciendo no estar conforme porque según él no se hizo una investigación exhaustiva de los hechos que en su momento le fueron imputados, no se convocó al consejo superior policial, no se juzgó el hecho ante un tribunal disciplinario.

b. El tribunal a-quo valoro correctamente la decisión de la Dirección General de la Policía Nacional respecto a la desvinculación del ACCIONANTE, ya que el mismo fue separado de las filas de la Institución, tras haber sido sometido a una investigación.

c. Artículo 69: "Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

2.El derecho a la oída, dentro de un plazo razonable por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anterioridad por la ley; en ese sentido la Dirección General de la Policía Nacional actuó con estricto apego al texto constitucional citado.

10. Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

d. Al artículo No. 128 de la Constitución Dominicana establece que son Atribuciones del Presidente de la República dirigir la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

e. Al artículo 184 de la Constitución Dominicana establece las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.

f. En el mismo tenor, la Carta Magna pronuncia en el Artículo 255, lo siguiente: Misión. La Policía Nacional es un cuerpo armado, técnico, profesional, de naturaleza policial, bajo la autoridad del presidente de la República, obediente al poder civil, apartidista y sin facultad, en ningún caso, para deliberar. La Policía Nacional tiene por misión: 1) Salvaguardar la seguridad ciudadana; 2) Prevenir y controlar los delitos 3) Perseguir e investigar las infracciones penales, bajo la dirección legal de la autoridad competente; 4) Mantener el orden público para proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas y la convivencia pacífica de conformidad con la Constitución y las leyes.

g. El artículo 28.19 de la Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional establece lo siguiente: atribuciones del Director General de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Policía Nacional. Numeral 19. Suspender o cancelar los nombramientos de los miembros policiales del nivel básico.

h. Continúa en el artículo 31. Inspectoría General. La Inspectoría General es el órgano de control interno de la Policía Nacional y responsable de velar por el fiel cumplimiento de la Constitución las leyes, reglamentos disciplinarios. En consecuencia, es su obligación: 1) Velar por la correcta aplicación del régimen disciplinario; 2) Velar por el permanente respeto a los derechos humanos; 3) Cuidar el prestigio de la institución, disponiendo las investigaciones necesarias ante los reclamos que formulen autoridades o cualquier ciudadano; 4) Otras establecidas en el Reglamento de Aplicación de esta ley.

i. Que en la sentencia TC/0542/16 del 07/11/2016, donde se discute la el reintegro de un desertor, recalca, que es un criterio adoptado por este colegiado mediante especies análogas en las cuales ha establecido, de una parte, que los actos de terminación de la relación laboral entre una institución castrense policial con sus servidores son el punto de partida del plazo de la prescripción de la acción de amparo; y, de otra, que, por tanto, dichos actos de terminación no caracterizan una violación continua, ya que «/ ..] tal circunstancia tipifica la existencia de una actuación que propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo.

j. Además, en cuanto a la procedencia del amparo de cumplimiento, el tribunal constitucional, a través del criterio establecido por medio de la sentencia TC/0141/18 y ratificada por la sentencia TC/0292/21, dispuso lo siguiente: la procedencia de la acción de amparo de cumplimiento esta supedita a tres requisitos fundamentales que son : 1-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se trate de vulneración de un derecho fundamental, 2- que se pretenda el cumplimiento de una norma legal u acto administrativa, y 3- que el reclamante haya exigido su cumplimiento y la autoridad persista en su incumplimiento.

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General de la República, en su escrito de opinión, pretende de manera principal que se declare inadmisibile el presente recurso de revisión por no reunir los requisitos previstos en el artículo 100 de la Ley 137-11, y subsidiariamente, sea rechazado, fundamentado en lo siguiente:

a. A que el demandado no ha expuesto las motivaciones necesarias bien sea en cuanto a la apreciación de los hechos y la interpretación y aplicación del derecho deviniendo de ellos los agravios causados por la decisión, por consiguiente, da parte recurrente no cumple con ninguno de los requisitos de admisibilidad dispuesto por los artículos 96 y 100 de la Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011, por lo que los jueces comprobaron que la inadmisibilidad por el precedente constitucional de la existencia de otra vía y emitieron el fallo sin necesidad de estatuir en cuanto al fondo.

b. A que en el presente recurso se pretende que el mismo sean acogidas sus pretensiones sin justificar el fundamento en virtud del artículo 100 de la Ley 137-11, por no existir relevancia ni trascendencia constitucional, en razón de que su acción de amparo rechazado por no vulneración a derecho fundamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. A qué se mantiene inalterable la situación de hecho y de derecho conocido por el Tribunal a-quo sin que la parte recurrente hubiere aportado pruebas que pudiesen variar el contenido anteriormente expuesto, por lo que la procuraduría general administrativa concluye de la manera siguiente. –

*d. Que esta Procuraduría solicita a ese Honorable Tribunal que se **DECLARE INADMISIBLE** por carecer de relevancia constitucional o en su defecto **RECHAZAR** el presente Recurso de Revisión Constitucional de Amparo interpuesto por el Sr. **AURELIO MORILLO ROMERO**, contra la Sentencia No. 030-02-2022-SEN-00369 de fecha 31 de agosto del año 2022 emitida por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo por no reunir los requisitos establecidos en el artículo 100 de la Ley No. 137-1, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*

7. Pruebas documentales

En el trámite del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, los documentos más relevantes que obran en el expediente, son, entre otros:

1. Telefonema oficial del diez (10) de mayo de dos mil veintidós (2022), suscrito por el mayor general de la Policía Nacional, Eduardo Alberto Then.
2. Acto núm. 3094/2022, del catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Acto núm. 2502-23, del primero (1^{ro}) de marzo de dos mil veintitrés (2023), instrumentado por el ministerial Johan Andrés Fondeur Pérez, alguacil ordinario de la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo.
4. Acto núm. 793/2022, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintidós (2022), instrumentado por el ministerial Héctor Martín Subervi Mena, alguacil de estrados de la Corte de Apelación Civil y Comercial, adscrito al Tribunal Superior Administrativo.
5. Acto núm. 1031-2022, del treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022), instrumentado por la ministerial Saturnina Franco García, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo con Jurisdicción Nacional.
6. Acto núm. 75/2023, del tres (3) de febrero de dos mil veintitrés (2023), instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos que figuran en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el conflicto se origina el diez (10) de mayo de dos mil veintidós (2022), con la desvinculación del sargento Aurelio Morillo Romero de las filas de Policía Nacional por presunta comisión de faltas muy graves, mediante telefonema oficial suscrito por el mayor general de la Policía Nacional, Eduardo Alberto Then en esa misma fecha.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022), el señor Aurelio Morillo Romero interpuso una acción de amparo en contra de la Policía Nacional en procura de que le sean restaurados sus derechos fundamentales al trabajo, la proporcionalidad, razonabilidad, debido proceso, a la igualdad, al buen nombre, al honor y a la seguridad jurídica, alegadamente vulnerados por la Policía Nacional al ser desvinculado de manera. Dicha acción fue declarada inadmisibile por la existencia de otra vía efectiva de conformidad con el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, mediante la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00369, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022), objeto de revisión por este colectivo.

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; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

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

Es de rigor procesal determinar si el presente recurso satisface o no los requisitos de admisibilidad previstos en la ley que rige la materia.

a. Conforme a las disposiciones establecidas en el artículo 94 de la Ley 137-11, todas las decisiones dictadas por el juez de amparo pueden ser recurridas en revisión ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones establecidas en la ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. En la misma línea el artículo 95 de la citada Ley núm. 137-11 dispone que, en esta materia, el recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco (5) días contado a partir de la fecha de su notificación.

c. Respecto al cómputo del plazo previsto por el citado artículo 95 de la Ley núm. 137-11, este colegiado ha establecido en su Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), que este plazo *es franco*, es decir, que no se computan *los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia*. Posteriormente, en su Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), precisó que este plazo debe considerarse franco y solo serán computables *los días hábiles*. Dicha posición fue reiterada, en otras decisiones posteriores, en las sentencias TC/0147/13, TC/0232/13, TC/0073/14 y TC/0335/14, respectivamente.

d. En la especie, la sentencia recurrida fue notificada a la parte recurrente, Aurelio Morillo Romero, el catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022), mediante Acto núm. 3094/2022, instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, y el recurso de revisión fue presentado mediante escrito depositado en el Tribunal Superior Administrativo el veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022), habiendo transcurrido 05 días hábiles; por lo que procede determinar el cumplimiento del citado requisito de admisibilidad.

e. Asimismo, el artículo 96 de la Ley núm. 137-11 establece que: *El recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo, haciéndose constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada*. Este requisito también se cumple en la medida en que la parte recurrente precisa el derecho fundamental que invoca le vulnera la sentencia recurrida y los agravios que le produce.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Por otro lado, la Procuraduría General Administrativa plantea que el presente recurso debe ser declarado inadmisibile, pues carece de especial trascendencia o relevancia constitucional conforme dispone el artículo 100 de la Ley núm. 137-11.

g. El referido artículo 100 establece que la admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

h. La doctrina de este tribunal ha sido receptiva –desde su inicio –a la interpretación del concepto de relevancia y trascendencia constitucional para determinar la admisibilidad del recurso de revisión, sea en materia de amparo o en materia de revisión de decisión jurisdiccional. Esto se debió, en primer lugar, a que este órgano constitucional apenas iniciaba sus trabajos jurisdiccionales, en segundo lugar, porque la noción de relevancia y trascendencia constitucional es un concepto impreciso e indeterminado, no solo en nuestra ley orgánica que rige los procedimientos constitucionales, sino también en la legislación española de donde adoptamos dicho requisito. En efecto, este colegiado ha venido consolidando su criterio acerca de los conceptos de relevancia y trascendencia constitucional respecto a la admisibilidad de los recursos de revisión, inclinándose por una postura acorde con la preservación del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

i. El Tribunal Constitucional, en relación al contenido que encierra la noción de especial trascendencia o relevancia constitucional, ha señalado en su Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), que esta condición se configura en aquellos casos en que, entre otros:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

j. Luego de analizar los aspectos fácticos del proceso, esta corporación entiende que en el presente caso, existe especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, pues permitirá consolidar su precedente en relación con la existencia de otra vía judicial efectiva cuando se trate de acciones de amparo relativas a la desvinculación de militares y policías y los demás servidores públicos, en atención a las previsiones del artículo 70.1 de la Ley núm.137-11 y el criterio establecido en la sentencia unificadora de este tribunal constitucional, TC/0235/21, del dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021). En consecuencia, procede declarar la admisibilidad del presente recurso de revisión, y rechazar el medio de inadmisión planteado al respecto por la Procuraduría General Administrativa.

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

a. Como se ha indicado en los antecedentes, este tribunal ha sido apoderado de un recurso de revisión constitucional contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSEN-00369, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022), que declaró inadmisibile la acción de amparo interpuesta por el señor Aurelio Morillo Romero, por la existencia de otra vía efectiva (artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11), en base a las siguientes consideraciones:

En ese sentido, este tribunal en vista del precedente constitucional más arriba indicado en la sentencia TC/0235/2021 de fecha 18/08/2021, asume y hace suyos dichos planteamientos, en el sentido de que, cuando se comprueba la existencia de otras vías judiciales que permiten de manera efectiva la protección de los derechos invocados por el accionante, el amparo puede ser declarado inadmisibile; en la especie el propulsor del amparo tiene abierta la vía contenciosa administrativa, que proporciona un nivel de averiguación y exhaustividad que implica contestar efectivamente las pretensiones del amparista, toda vez que en fecha 10/05/2022, fue desvinculado de las filas de la Policía Nacional, en consecuencia, esta Primera Sala declara inadmisibile la presente acción constitucional de amparo interpuesta por el señor AURELIO MORILLO ROMERO.

b. La parte recurrente, señor Aurelio Morillo Romero, sostiene que la decisión objeto de revisión vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso, pues a su juicio el amparo resultaba ser adecuado para tutelar los derechos fundamentales invocados. Por su parte, la Policía Nacional pretende que el presente recurso sea rechazado, y confirmada la sentencia recurrida por ajustarse a derecho.

c. Del estudio del expediente, este colectivo evidencia que, tal como establece el juez de amparo mediante Sentencia TC/0235/21, del dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021), este órgano constitucional dictó una decisión unificadora respecto de los casos de igual naturaleza a la especie, a fin



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de subsanar la divergencia en torno al tratamiento distinto dado a las acciones de amparo relativas a la desvinculación de los militares y policías y los demás servidores públicos, precisando lo siguiente:

[...] el Tribunal Constitucional adopta para los casos de la misma naturaleza del que ahora ocupa nuestra atención, el criterio adoptado por este órgano colegiado desde la Sentencia TC/0021/2012 hasta la Sentencia TC/0110/20 y, por ende, se aparta del criterio adoptado en la Sentencia TC/0048/12, a fin de declarar la inadmisibilidad, por aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, de las acciones de amparo contra los órganos del Estado en los casos de desvinculación de cualquier servidor público, incluyendo a los miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. Ello es decidido así sobre la base de que los militares y los policías, al igual que los demás, son servidores del Estados. El criterio es el consignado por este tribunal en su sentencia TC/0115/15, del ocho (8) de junio de dos mil quince (2015) [...].

d. En ese sentido, la indicada sentencia dispuso lo siguiente:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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.

e. Ante el precitado cambio de precedente, este tribunal estableció que los asuntos relacionado a conflictos de carácter laboral que se susciten entre la Policía Nacional y sus miembros, son de la competencia de la vía contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias, conforme al criterio desarrollado en la indicada Sentencia TC/0235/21, que resulta aplicable a la especie, en razón de que la presente acción de amparo ha sido interpuesta con posterioridad a la publicación de esa decisión, pues el escrito introductorio fue depositado el veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022).

f. En ese orden de ideas, como se observa de la transcripción de la sentencia objeto de revisión, el juez de amparo aplicó el criterio adoptado por este colectivo mediante la referida Sentencia TC/0235/21, a partir del cual el Tribunal declarará la inadmisibilidad de las acciones de amparo contra los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

órganos del Estado en los casos de desvinculación de cualquier servidor público, incluyendo miembros de la Policía Nacional y del Ejército de la República, por aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm.137-11.¹ Por consiguiente, la decisión impugnada se ajusta a la interpretación que este colectivo ha hecho del citado texto en los casos de igual naturaleza.

g. En consecuencia, esta sede constitucional procede a rechazar el recurso que nos ocupa y a confirmar la Sentencia núm. 030-02-2022-SSen-00369, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022), por los motivos antes expuestos.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los voto disidentes de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto y Justo Pedro Castellanos Khoury. Consta en acta el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Aurelio Morillo Romero, contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSen-00369, dictada por la

¹ **Artículo 70.- Causas de Inadmisibilidad.** El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos: 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022).

SEGUNDO: RECHAZAR de conformidad con las precedentes consideraciones, en cuanto al fondo, el indicado recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Sentencia núm. 030-02-2022-SSen-00369.

TERCERO: ORDENAR la comunicación, por Secretaría, de esta sentencia, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente señor Aurelio Morillo Romero; a la parte recurrida, Policía Nacional, y a la Procuraduría General Administrativa.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, parte *in fine*, de la Constitución; 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

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

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; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 186² de la Constitución y 30³ 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

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022), el señor Aurelio Morillo Romero interpuso un recurso de revisión constitucional de amparo contra la Sentencia núm. 030-02-2022-SSSEN-00369, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintidós (2022), que declaró inadmisibile la acción de amparo interpuesta en fecha 12 de octubre de 2021, por existir otra vía judicial más efectiva para la tutela del derecho invocado, a saber: la contenciosa administrativa; conforme a lo que dispone el artículo 70 numeral 1 de la Ley núm. 137-11.

² Artículo 186.- Integración y decisiones. El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada.

³ 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

2. Los honorables jueces de este Tribunal concurrieron con el voto mayoritario en la dirección de rechazar el recurso y confirmar la sentencia recurrida por aplicación del precedente sentado en la Sentencia TC/0235/21⁴, en el que se establece que la jurisdicción contencioso-administrativa es la vía más adecuada para conocer de las acciones de amparo incoadas por los servidores públicos contra los órganos de la Administración Pública, incluyendo los miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas⁵.

3. Sin embargo, contrario a lo resuelto por esta decisión de marras, las motivaciones y el fallo debían conducir a revocar la sentencia y tutelar los derechos del amparista, porque, a nuestro juicio, el amparo constituye la vía más efectiva e idónea ante presuntas vulneraciones a derechos y garantías fundamentales invocadas por ciudadanos que han sido separados por la comisión de faltas graves en ejercicio de sus funciones en la Policía Nacional o los diferentes cuerpos castrenses, como se advierte más adelante.

II. Consideraciones previas

4. El proceso administrativo sancionador por mandato constitucional y legal está revestido de diversas garantías, cuya inobservancia conlleva la anulación del acto administrativo irregular, criterio que he sostenido en los votos particulares formulados en otros casos, sustancialmente similares al que nos ocupa, en los que he expresado mi respetuosa discrepancia con lo resuelto por la mayoría del pleno.

5. El juez suscribiente destaca, sin embargo, que dicha posición no plantea indulgencias que a la postre conlleve evasión de la justicia y, con ello, queden exentas de sanción actividades ilícitas que atenten contra el orden social, la

⁴ Dictada en fecha 18 de agosto de 2021.

⁵ Ver numerales 11.13 hasta el 11.15 de esta sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguridad ciudadana y el ordenamiento jurídico establecido, como la agresión y violación sexual.

6. En el caso ocurrente, la Policía Nacional desvinculó al señor Aurelio Morillo Romero, por presuntamente haberse determinado en el proceso investigativo de fecha 20 de junio de 2021 que había forzado a la señora Amelinda Aneluz y a la menor R.G. a sostener relaciones sexuales con éste. Sin embargo, consta en el expediente que Mediante Resolución no. 585-2022-SAUT-00050, dictada por el Juzgado de la Instrucción del Distrito Judicial de Azua, de fecha 14 de febrero de 2022, fue ordenado el cese de la medida de coerción impuesta al señor Aurelio Morillo Romero y la devolución de la garantía económica impuesta de cinco mil pesos (RD \$ 5,000.00).

7. En definitiva, quien expone estas líneas no es ajeno a la gravedad de los hechos imputados al ex miembro policial desvinculado, tampoco desdeña la importancia de enfrentar la infracción de violación a los artículos 330 y 331 del Código Penal Dominicano, sobre agresión y violación sexual —aun en escenarios como el que se nos presenta— es imperativo que la administración sujete sus actuaciones a las reglas del debido proceso y la tutela judicial efectiva, como se expone en las consideraciones del presente voto.

III. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA, LA ACCIÓN DE AMPARO CONSTITUYE LA VÍA MÁS EFECTIVA E IDÓNEA PARA PROTEGER LOS DERECHOS Y GARANTÍAS FUNDAMENTALES DE LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL Y LOS CUERPOS CASTRENSES, DESVINCULADOS POR PRESUNTAS FALTAS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

8. Previo al análisis de las motivaciones que conducen a emitir este voto disidente, resulta relevante formular algunas apreciaciones en torno al mandato



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional del Estado dominicano como un Estado Social y Democrático de Derecho⁶; cuyo modelo, tal como se indica en el considerando segundo de la Ley 107-13⁷, *transforma la naturaleza de la relación entre la Administración Pública y las personas*, de modo que, la primera debe velar por el interés general y someter plenamente sus actuaciones al ordenamiento jurídico establecido.

9. Este mandato constitucional no debe reducirse a meras enunciaciones que no alcancen en la práctica cotidiana su real eficacia. En ese contexto, se prioriza su cumplimiento a fin de que todas las personas inclusive el propio Estado y sus instituciones adecúen sus acciones en torno al elevado principio del Estado Social y Democrático de Derecho, lo que implica que *los ciudadanos no son súbditos, ni ciudadanos mudos, sino personas dotadas de dignidad humana, siendo en consecuencia los legítimos dueños y señores del interés general, por lo que dejan de ser sujetos inertes, meros destinatarios de actos y disposiciones administrativas, así como de bienes y servicios públicos, para adquirir una posición central en el análisis y evaluación de las políticas públicas y de las decisiones administrativas.*⁸

10. De tal suerte que, con base en el referido principio, se asegure el correcto uso de las potestades administrativas y con ello, se afirme el respeto de los derechos fundamentales de las personas en su relación con la Administración, cuyas facultades no pueden estar sustentadas en rudimentos que contraríen el ordenamiento jurídico y provoquen la vulneración de derechos por una actuación de la autoridad.

⁶ Constitución dominicana de 2015. **Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho.** *La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.*

⁷ Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.

⁸ *Ibid.*, considerando cuarto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Las disposiciones de esta ley en lo concerniente a la relación entre las personas y la Administración, halla sustento constitucional en el artículo 68 de la Carta Sustantiva que: *...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.*

12. Precisado lo anterior, centro mi atención en los argumentos que motivaron el fallo de esta sentencia, que rechazó el recurso de revisión sobre la base de que la jurisdicción contencioso-administrativa es la vía efectiva para dirimir el conflicto planteado.

13. Como hemos dicho, la referida decisión tiene como fundamento el precedente desarrollado en la Sentencia TC/0235/21, en la que el Tribunal Constitucional entendió necesario revisar los distintos criterios en su línea jurisprudencial, con relación a dos géneros de acciones en materia de desvinculación: (i) las interpuestas por los miembros de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas contra sus respectivas instituciones, y (ii) las incoadas por los demás servidores públicos contra sus respectivas entidades, pues, aunque el objeto común de la acción es lograr el reintegro en caso de desvinculación, la vía acordada es distinta dependiendo de la entidad pública demandada.

14. Para subsanar la disparidad de criterios encontrados, este colectivo partiendo de la aplicación de los principios de economía procesal y seguridad jurídica se auxilió de la modalidad de sentencias unificadoras, y dispuso:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.11. Con el propósito de subsanar la divergencia de criterios precedentemente indicada, utilizando la sentencia unificadora como mecanismo necesario e idóneo para vencerla y sobre la base de que el amparo no es la vía más efectiva para resguardar los derechos supuestamente violados en los casos de desvinculación de militares y policías, el Tribunal Constitucional adopta para los casos de la misma naturaleza del que ahora ocupa nuestra atención, el criterio adoptado por este órgano colegiado desde la Sentencia TC/0021/2012 hasta la Sentencia TC/0110/20 y, por ende, se aparta del criterio adoptado en la Sentencia TC/0048/12, a fin de declarar la inadmisibilidad, por aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, de las acciones de amparo contra los órganos del Estado en los casos de desvinculación de cualquier servidor público, incluyendo a los miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. Ello es decidido así sobre la base de que los militares y los policías, al igual que los demás, son servidores del Estados. El criterio es el consignado por este tribunal en su sentencia TC/0115/15, del ocho (8) de junio de dos mil quince (2015) ...

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 jurisdicción⁹,

⁹ El artículo 165 constitucional dispone. “Son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes: 1) Conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter; 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias el Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primer instancia; 3) Conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles; 4) Las demás atribuciones conferidas por la ley”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

11.13. 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 materia¹⁰. 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.

15. Las consideraciones transcritas evidencian que este colegiado fundamentó la decisión adoptada en los precedentes del Tribunal Constitucional desarrollados en las Sentencias TC/0021/12, TC/0115/15 y TC/0110/20¹¹, que establecen la idoneidad de la vía administrativa para resolver situaciones que

¹⁰ Este nuevo criterio tiene, como puede apreciarse, la fuerza de un precedente, ya que éste no sólo será adoptado como tal por el Tribunal Constitucional, sino que, además, tiene fuerza vinculante para los poderes públicos y todos los órganos del Estado, según lo prescrito por los artículos 184 de la Constitución de la República y 31 de la ley núm. 137-11.

¹¹ Dictadas, respectivamente, en fecha 21 de junio de 2012, 8 de junio de 2015 y 12 de mayo de 2020.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deriven de decisiones de la administración con carácter disciplinario, y se aparta del precedente sentado en la Sentencia TC/0048/12¹² que dispone como efectiva la vía del amparo para conocer las acciones de los miembros desvinculados de la Policía Nacional y de los cuerpos castrenses que procuran su reintegro sobre la base de la supuesta violación de los derechos al trabajo, la tutela judicial efectiva y las garantías del debido proceso.

16. Sin embargo, en argumento a contrario y con el debido respeto al criterio mayoritario de los miembros del Pleno, el suscribiente de este voto particular es de opinión que la acción de amparo constituye la vía efectiva para determinar si en los procesos disciplinarios referidos a la desvinculación de los miembros de la Policía Nacional y de los cuerpos castrenses se han observado las reglas del debido proceso y la tutela judicial efectiva.

17. En ese orden, cabe destacar que si bien un proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo, en atribuciones ordinarias, ha sido considerado por este colegiado como una vía idónea debido a la facultad de las partes de solicitar medidas cautelares¹³, no obstante, tomando como parámetro el criterio desarrollado en el indicado precedente TC/0048/12, la acción de amparo es la vía efectiva cuando la desvinculación no constituye un simple acto administrativo, de los que en la dinámica cotidiana de las instituciones públicas toman sus directivos en ejercicio de sus atribuciones, sino que la misma imponga una sanción por la comisión de una actuación ilegal atribuida a la persona objeto del proceso disciplinario y, en el que, además, se advierta una actuación arbitraria de la administración que lesione sus derechos fundamentales.

¹² De fecha 8 de octubre de 2012.

¹³ Ver en ese sentido el artículo 7 de la Ley núm. 13-07, parte capital, y lo prescrito en su párrafo VI.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Al respecto, es oportuno destacar que el derecho a ser juzgado por el tribunal competente constituye una garantía fundamental que deriva del principio de independencia e imparcialidad del juez apoderado¹⁴. En ese sentido, de conformidad con el artículo 72 de la Constitución, la acción de amparo es un mecanismo procesal para demandar ante los tribunales la protección inmediata contra actos u omisiones de autoridad o de los particulares que amenacen o vulneren derechos fundamentales. La normativa establece que el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no está sujeto a formalidades.

19. Sobre este particular, este colegiado ha establecido en la Sentencia TC/0027/13, de 6 de marzo de 2013, que: *“Toda persona que advierta que sus derechos fundamentales están lesionados o amenazados tiene en la vía de amparo su más oportuno aliado, y cuando ejercita esta vía ha de encontrar la protección inmediata. De ahí que, al prescindir el amparo de formalidades y su procedimiento ser preferente, deviene como la alternativa más efectiva.”*

20. El Tribunal Constitucional ha sostenido que, si bien la referida Ley 137-11 establece en su artículo 70.1 que el juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibles la acción, sin pronunciarse sobre el fondo *[c]uando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado*, esta facultad está condicionada a la eficacia que pueda brindar la vía ordinaria para tutelar el derecho presuntamente conculcado, pues como lo ha precisado el tribunal, hay que partir del nivel de idoneidad para obtener la protección que se demanda; circunstancias que deben ser apreciadas

¹⁴ El artículo 69.2 de la Constitución consagra como parte integrante del debido proceso y la tutela judicial efectiva, el derecho de toda persona “...a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por el juez en cada situación concreta (Sentencia TC/0119/13 de 13 de junio de 2013, literales “g” y “h”, respectivamente, página 20¹⁵).

21. En el caso concreto, se advierte que la Policía Nacional desvinculó al señor Aurelio Morillo Romero mediante un proceso disciplinario irregular, donde no fueron observadas las reglas del debido proceso, situación que a mi juicio configura una actuación arbitraria que ha lesionado derechos fundamentales al amparista, supuesto previsto en el artículo 65 de la Ley 137-11, en los términos siguientes:

La acción de amparo será admisible¹⁶ contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el Habeas Corpus y el Habeas Data.

22. En torno al proceso administrativo los artículos 21.20, 31.1, 150, 151, 156.1 y su párrafo, 158.1, 159, 160, del 163 al 167 de la Ley núm. 590-16 establecen los requerimientos con base en los cuales debían ser aplicadas las sanciones por faltas disciplinarias a miembros de la Policía Nacional, las autoridades especializadas para llevar a cabo el proceso de investigación y, como resultado de esta, que la autoridad competente decida la desvinculación. En efecto, los referidos textos legales, consagran las disposiciones siguientes:

“Artículo 21. Atribuciones del Consejo Superior Policial. El Consejo Superior Policial tiene las siguientes atribuciones:

¹⁵ Ver Sentencia TC/0248/15 del 21 de agosto de 2015, párrafo h, página 16.

¹⁶ Negritas incorporadas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) 20) Conocer los procesos disciplinarios llevados contra miembros de la Policía Nacional, por la comisión de faltas muy graves, según lo establecido en esta ley y el reglamento disciplinario.

Artículo 31. Inspectoría General. La Inspectoría General es el órgano de control interno de la Policía Nacional, responsable de velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, las leyes, y reglamentos disciplinarios. En consecuencia, es su obligación:

1) Velar por la correcta aplicación del régimen disciplinario.

Artículo 75. Grados. Los grados y rangos en la Policía Nacional son los siguientes:

1) Oficiales Generales: Mayor General y General.

2) Oficiales Superiores: Coronel, Teniente Coronel y Mayor.

Artículo 150. Régimen disciplinario. El régimen disciplinario es el conjunto de normas que rigen el comportamiento de los miembros de la Policía Nacional, la identificación y clasificación de las faltas disciplinarias, las sanciones correspondientes, el procedimiento a seguir, las autoridades y los órganos competentes para investigar y sancionar.

Artículo 151. Disciplina policial. La disciplina policial es la actitud de respeto y cumplimiento de las leyes, reglamentos, procedimientos que constituyen la base fundamental sobre la cual descansa la estructura de la Policía Nacional. La disciplina es una de las condiciones esenciales para el funcionamiento de la institución policial; abarca a todos sus



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

miembros, los cuales podrán ser sancionados por acciones u omisiones tipificadas o descritas como faltas disciplinarias en esta ley y sus reglamentos.

Artículo 158. Autoridad competente para sancionar. Son órganos competentes para la imposición de las sanciones disciplinarias:

1) El Presidente de la República, cuando la sanción a aplicar en caso de faltas muy graves sea la destitución.

Artículo 159. Recursos. El afectado por una medida disciplinaria tendrá derecho a impugnar las sanciones por la comisión de faltas leves ante el superior inmediato; por faltas graves al Consejo Superior Policial y muy graves ante el Ministro de Interior y Policía, en un plazo no mayor de 15 días. Párrafo. La impugnación de las sanciones por la comisión de faltas graves ante el Ministerio de Interior y Policía, se hará cuando se trate de sanciones relativas a la suspensión sin disfrute de sueldo establecida en el Artículo 156, Numeral 1).

Artículo 160. Ejecutividad de las sanciones. Las sanciones disciplinarias impuestas a los miembros de la Policía Nacional serán inmediatamente ejecutivas y su cumplimiento no se suspenderá por la interposición de ningún tipo de recurso administrativo o judicial.

Artículo 163. Procedimiento disciplinario. El procedimiento disciplinario para la aplicación de las sanciones por la comisión de faltas muy graves, graves y leves se ajustará a los principios de legalidad, impulsión de oficio, objetividad, agilidad, eficacia, contradicción, irretroactividad, y comprende los derechos a la presunción de inocencia, información, defensa y audiencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo. Mediante reglamento, el Consejo Superior Policial establecerá lo relativo a la iniciación, instrucción y finalización de los procedimientos disciplinarios.

Artículo 164. Investigación. La función instructora de las faltas disciplinarias corresponde a la Dirección de Asuntos Internos de la Policía Nacional, quien podrá dar inicio al procedimiento disciplinario de oficio, por denuncia de cualquier ciudadano, o a solicitud del Ministro de Interior y Policía, del Ministerio Público o del Defensor del Pueblo.

Artículo 165. Medida cautelar. En los casos de procedimientos disciplinarios por falta muy grave o grave podrá disponerse inmediatamente la suspensión en servicio, en forma provisional, como medida cautelar.

Párrafo. El servidor afectado continuará percibiendo el salario a que tiene derecho hasta que recaiga resolución definitiva.

Artículo 166. Autonomía del Proceso Disciplinario. Concurrencia. La iniciación de un procedimiento penal contra un servidor policial no constituye un obstáculo para el inicio de un procedimiento disciplinario por los mismos hechos. Sólo podrá recaer sanción penal y administrativa sobre los mismos hechos cuando no hubiera identidad de fundamento jurídico y bien jurídico protegido. Párrafo. El proceso disciplinario podrá llevarse a cabo y culminar independientemente del proceso penal al que sea sometido un servidor policial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 167. Registro. Una vez impuesta la sanción disciplinaria, será registrada en el historial de vida del miembro policial sancionado.

23. De la lectura del citado artículo 163 de la aludida Ley núm. 590-16 se desprende que, cuando se trate de sanciones por la comisión de faltas muy graves, graves y leves el procedimiento disciplinario debe ajustarse, entre otros, a los principios de legalidad, eficacia y contradicción, asimismo, a los derechos a la presunción de inocencia, información, defensa y audiencia; no obstante, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo al rechazarle su demanda al recurrente, elude examinar el cumplimiento de esta imperativa garantía, tampoco este Tribunal reprocha dicha actuación, pese a que en él descansa el ineludible mandato de proteger los derechos fundamentales¹⁷.

24. Se advierte que, no obstante, el preceptivo mandato de observar el debido proceso administrativo por la administración, en el expediente no reposa constancia alguna de que se diera oportunidad al recurrente-accionante de refutar, a la luz de las garantías previamente citadas, las faltas muy graves que sostiene la Policía Nacional con relación a su alegada participación en los crímenes de agresión y violación sexual que se le imputan.

25. En efecto, aunque consta en el expediente una serie de remisiones a lo interno del órgano policial, informando los resultados de una supuesta investigación, estos no fueron puestos en conocimiento del recurrente a fin de que ejerciera contradictoriamente su derecho de defensa.

¹⁷ La Constitución dominicana establece en su 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

26. Entre las garantías esenciales que forman parte del debido proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva, la Constitución dominicana consagra en los artículos 69, numerales 4 y 10 el derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa; por igual, el mandato expreso de que las normas del debido proceso se apliquen a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

27. Asimismo, es oportuno destacar que la citada Ley núm. 107-13, dispone en el artículo 2, párrafo I, que los órganos y entes administrativos de la Policía y las Fuerzas Armadas se regirán por los principios y reglas previstos en dicha ley, siempre que sean compatibles con la especificidad de las funciones que les asigna la Constitución y sus respectivas Leyes Orgánicas. De ello resulta que, en el procedimiento administrativo sancionador la parte recurrida debió atender, entre otros, a los criterios y principios consagrados en el artículo 42 de la Ley núm. 107-13, que establece en los numerales 1, 2, 3 y 4 lo transcrito a continuación:

- 1. Separación entre la función instructora y la sancionadora, que se encomendará a funcionarios distintos y, si es posible, de otros entes públicos.*
- 2. Garantía del derecho del presunto responsable a ser notificado de los hechos imputados, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le puedan imponer, así como de la identidad de los instructores, de la autoridad competente para sancionar y de la norma jurídica que atribuya tales competencias.*
- 3. Garantía del derecho del presunto responsable a formular las alegaciones y uso de los medios de defensa procedentes, los cuales deberán ser considerados en la decisión del procedimiento.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Garantía de los derechos de las personas, en la medida en que el presunto responsable es parte interesada en el procedimiento administrativo sancionador.

28. Sin embargo, se evidencia que fueron inobservados en perjuicio del recurrente los citados principios y reglas, particularmente, lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 42 de la referida Ley Orgánica, en cuanto a que el ejercicio de la potestad sancionadora debe garantizar al presunto responsable formular las alegaciones y uso de los medios de defensa procedentes, los cuales deberán ser considerados en la decisión del procedimiento.

29. En consecuencia, la decisión de desvinculación ha vulnerado el debido proceso que rige a la Administración Pública, consignado como principio en el artículo 3 numeral 22 de la referida Ley núm. 107-13, en cuyo tenor las actuaciones administrativas deben realizarse de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y las leyes, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. De igual modo, se advierte que la institución policial ha lesionado al recurrente el derecho a la buena administración, concretizado, entre otros, en el derecho a ser oído siempre, previo a la adopción de cualquier medida que pudiera afectarles desfavorablemente¹⁸.

30. Como se observa, en el expediente correspondiente a la presente sentencia, existen elementos probatorios suficientes para poner al Tribunal en condiciones de decidir la cuestión planteada; de manera que, atendiendo a la gravedad de los hechos imputados a la referida institución policial, este colegiado debió considerar la acción de amparo como la vía procesal más efectiva para proteger los bienes jurídicos invocados.

¹⁸ Ver en ese sentido el artículo 8, numeral 4, de la citada Ley núm. 107-13.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. El Tribunal Constitucional ha instituido el criterio respecto a la necesidad de observar el debido proceso administrativo sancionador previo a la destitución de miembros policiales, tal como se evidencia en la aludida Sentencia TC/0048/12, reiterado, entre otras, en las Sentencias TC/0075/14 de 23 de abril de 2014 y TC/0325/18 de 3 de septiembre de 2018, en la que estableció lo siguiente:

*k. ...en el ámbito de un Estado social y democrático de derecho, como el que se organiza en la Constitución, no tienen cabida las prácticas autoritarias, incluso en instituciones como las militares y policiales en las que, por su propia naturaleza, prevalece una jerarquía rígida y una línea de autoridad sin espacios para el cuestionamiento. De esto resulta que, a lo interno de ellas, deben respetarse los derechos fundamentales, así como las garantías del debido proceso y de la tutela judicial efectiva, cuando, como ocurre en la especie, se pretenda separar de la institución a uno de sus miembros.*¹⁹

32. Posteriormente, en un caso análogo al ocurrente, resuelto por la Sentencia TC/0008/19 de 29 de marzo de 2019, este Tribunal advirtió que la ausencia de un debido proceso administrativo disciplinario se sanciona con revocación de la sentencia, con base en los razonamientos siguientes:

l. Cuando se dicta un acto administrativo en el que se ordena la cancelación del nombramiento de un agente de la Policía Nacional, sin que, como ocurre en la especie, se hayan realizado las actuaciones señaladas en el párrafo precedente, se lesiona su derecho de defensa,

¹⁹ Es oportuno destacar que, el aludido precedente TC/0048/12 ha sido reiterado en múltiples decisiones lo que, a juicio de este exponente, constituye un precedente consolidado. También se precisa, que el mismo ha sido aplicado en sentencias cuyos casos versan sobre procedimientos disciplinarios seguidos a miembros oficiales y alistados de la Policía Nacional, desvinculados tanto bajo el amparo de la derogada Ley 96-04 Institucional de la Policía Nacional como de la Ley 590-16 Orgánica la Policía Nacional, actualmente vigente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se violenta el debido proceso y, consecuentemente, se comete una infracción constitucional (véase sentencias TC/0048/12 y TC/0075/14).

t. Dado el hecho de que el accionante en amparo tenía, al momento de la cancelación, el rango de sargento, el mismo no alcanzaba la categoría de oficial, en aplicación del texto legal transcrito anteriormente. En este orden, el Tribunal Constitucional considera, contrario a lo establecido por el juez que dictó la sentencia recurrida, que la acción de amparo era procedente, ya que la desvinculación no fue hecha por la autoridad correspondiente.

u. En efecto, la institución policial violó el párrafo 19 del artículo 28 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, particularmente, porque la cancelación no fue precedida de una decisión del director general de la Policía Nacional, sino mediante el telefonema oficial de tres (3) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), expedido por Recursos Humanos. Es decir, que se usurpó una competencia o atribución que el legislador atribuyó, de manera específica, al director general de la Policía Nacional.

v. En este sentido, procede revocar la sentencia recurrida y acoger la acción de amparo interpuest[a]... ya que la Policía Nacional ni ninguna otra institución puede cancelar a uno de sus miembros sin observar las garantías del debido proceso que apliquen a la materia de que se trate.

33. Desde esa perspectiva, como hemos dicho, previo a la desvinculación del amparista Aurelio Morillo Romero, ha debido desarrollarse un proceso disciplinario sometido a las reglas del debido proceso, orientado a evaluar con objetividad las faltas cometidas y las sanciones correspondientes, donde no solo se ponga en conocimiento los resultados de la investigación realizada en su contra, sino el contenido de la misma y de las diversas pruebas que la sustentan, de modo que en un estado de igualdad, ejercieran contradictoriamente su derecho de defensa con eficacia; razonamiento similar al que expusimos en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

voto particular emitido en la Sentencia TC/0481/20²⁰ y que conviene reiterar en este voto disidente.

34. De manera que, a mi juicio, el recurso de revisión debió ofrecer la oportunidad para que este colegiado reprochara una práctica arbitraria de la Policía Nacional, que contraviene el Estado Social y Democrático de Derecho y, reiterara los referidos autoprecedentes tutelando los derechos fundamentales de los amparistas.

III. CONCLUSIÓN

Esta opinión va dirigida a señalar que correspondía que este Colegiado reiterara sus autoprecedentes y privilegiara el cauce procesal del amparo ante la evidente violación a la doble dimensión del derecho y la garantía al debido proceso, tutela judicial efectiva y derecho al trabajo, invocado por el señor Aurelio Morillo Romero; por las razones expuestas, disiento del criterio adoptado por la mayoría de los miembros de este Tribunal.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm.

²⁰ Del 29 de diciembre de 2020.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

137-11. En tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. De conformidad con la documentación que reposa en el expediente y los hechos que alegan las partes, el conflicto tiene su origen con la desvinculación, por la comisión de faltas disciplinarias muy graves, del Sr. Aurelio Morillo Romero, quien se desempeñaba como sargento en la Policía Nacional.

2. Inconforme con la situación anterior, el Sr. Aurelio Morillo Romero accionó en amparo. La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en funciones de tribunal de amparo, conoció e inadmitió la acción por juzgar que la jurisdicción contencioso-administrativa constituía una vía judicial efectiva para proteger los derechos invocados por los accionantes, en virtud del artículo 70.1 de la Ley 137-11 y el precedente asentado por este tribunal en su Sentencia TC/0235/21. En desacuerdo con la sentencia de amparo, el Sr. Aurelio Morillo Romero acudió ante este Tribunal Constitucional a través del recurso de revisión.

3. La mayoría del Pleno decidió rechazar el recurso de revisión y confirmar la sentencia de amparo. Si bien coincidimos con que la acción debió ser inadmitida por el tribunal de amparo, como en efecto lo fue, siendo coherentes con la postura que hemos venido asumiendo desde el 2013, sostenemos que el tribunal de amparo erró en su motivación, lo cual ameritaba que esta corte acogiera el recurso de revisión, revocara la sentencia impugnada y, al avocarse a conocer la acción, la inadmitiera con base en la causal de inadmisibilidad que correspondía, esto es, una notoria improcedencia, en virtud del artículo 70.3 de la Ley 137-11. A continuación, sin sacrificar la esencia de nuestro criterio, hacemos una síntesis de nuestra posición.

4. Nos referiremos, en primer lugar, a algunos elementos que caracterizan la acción de amparo en República Dominicana (§ 1), para luego detenernos en lo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relativo a su admisibilidad (§ 2) y, finalmente, aterrizar en el caso concreto (§ 3).

1. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo

5. Refiriéndose a las garantías de los derechos fundamentales, la Constitución consagra el amparo en su artículo 72, aportando, así, los elementos esenciales que le caracterizan. Tal disposición reza de la siguiente manera:

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el 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.

6. Luego de la Constitución, la Ley 137-11 regula el régimen del amparo a partir de su artículo 65, indicando lo siguiente:

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.

7. De las disposiciones anteriores se desprende que los derechos protegidos por el amparo no son otros que los derechos fundamentales, salvo en la situación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

excepcional de que no existiere «una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental»²¹; situación en la que, «en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)»²², el amparo devendrá, consecuentemente, en «la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho»²³. Como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

8. En fin, que la acción de amparo busca remediar, de la manera más completa y abarcadora posible, cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es —y no alguna otra— su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza. Por tanto, con ese propósito, el artículo 91 de la Ley 137-11 establece que «la sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio».

9. De esto último deriva la constatación de que el juez de amparo tiene un rol particular, específico, característico, que es, por cierto, sustancialmente diferente al que corresponde al juez ordinario; asunto sobre el que volveremos más adelante (§ 2.4).

2. Inadmisibilidad de la acción de amparo

²¹ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*. IUS NOVUM, Editora Búho, Santo Domingo, 2.ª edición, 2013, p. 175.

²² Ibid.

²³ Ibid.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Conforme se ha advertido, la Ley 137-11 regula el régimen de amparo en todos sus detalles, uno de los cuales —especialmente relevante para el objeto de este voto— es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado. En efecto, el artículo 70 de la referida norma establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo:

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

11. A continuación, nos detendremos en el análisis de las causales primera y tercera, que son las que resultan de interés en el caso que nos ocupa, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptuado que la inadmisibilidad de la acción de amparo «debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla» (TC/0197/13).

12. Contrario a la segunda causal, las otras dos (la existencia de otra vía judicial efectiva y la notoria improcedencia) son menos precisas, pues abarcan una amplia diversidad de situaciones, lo que hace más complejo asir sus contenidos, objetos y alcances. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación precisa y objetiva de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad —siempre excepcional, como ya hemos dicho—, procede aplicar en cada caso. En efecto, con más frecuencia de la deseable, la decisión de inadmitir una acción por existir



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otra vía judicial efectiva, pareciera que puede ser tomada, también e igualmente, por ser notoriamente improcedente; y viceversa. Es necesario, pues, un esfuerzo para clarificar y precisar dichas causales, de forma que las decisiones al respecto sean tomadas de la manera más objetiva posible, lo que, por supuesto, habrá que hacer siempre de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso.

13. En este sentido, conviene examinar y responder algunas preguntas: ¿Cuál es la naturaleza de la causal de inadmisibilidad relativa a la existencia de otra vía judicial efectiva? ¿Cómo determinarla? ¿Cómo aplicarla? ¿Cuál es el significado y el sentido del concepto «notoriamente improcedente»? ¿Cómo se puede identificar dicha notoria improcedencia? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas.

14. Con esa intención, veamos, primero, la inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva (§ 2.1) y luego la notoria improcedencia (§ 2.2), para presentar, así, nuestra visión de estas causales (§2.3), deteniéndonos luego brevemente sobre los roles del juez de amparo y del juez ordinario (§ 2.4).

2.1. Existencia de otra vía judicial efectiva

15. Esta causal constituye una novedad aportada por la Ley 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente y, por tanto, desconocida en la doctrina y jurisprudencia dominicana. Así las cosas, resulta útil conocer cuál es la visión que, respecto de la noción de otra vía judicial efectiva, tiene la doctrina nacional e internacional.

16. Una primera cuestión es la de que no debe tratarse de cualquier otra vía judicial, sino de una que sea efectiva. Al respecto, conviene recordar el criterio



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citado por este Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0030/12:

«Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida». Esto para decir, que[,] si bien «en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos», «no todos son aplicables en todas las circunstancias». Por otro lado, «un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido».

17. Más aún, tanto la doctrina como la jurisprudencia han planteado que el asunto no se remite solamente a la determinación de si la otra vía judicial es efectiva o no, sino al establecimiento de que esa otra vía sea más efectiva que el amparo. Así lo ha dicho Sagués: «solamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal»²⁴. Ha añadido lo siguiente:

No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría hartamente fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues[,] con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son

²⁴ En: Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*efectivamente útiles para lograr «la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate».*²⁵

18. Ha sido este, justamente, el criterio que ha fundado las decisiones de este tribunal. En las sentencias TC/0182/13 y TC/0017/14, por ejemplo, ha llegado a tales conclusiones «luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda»; o bien, como dice Sagués y hemos citado poco antes, viendo y evaluando «cuáles son los remedios judiciales existentes».

19. Así, en las Sentencias TC/0021/12, TC/0182/13 y TC/0197/13, este colegiado ya había fijado criterios en ese sentido, tales como: «en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo»; «la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado»; que no se trata de que «cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados»; y que la acción de amparo es admisible siempre que «no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular». En términos parecidos se expresó en las Sentencias TC/0083/12 y TC/0084/12, en las que concluyó en que el amparo, en vista de la sumariedad que caracteriza su procedimiento, no era una vía «más efectiva que la ordinaria».

20. Finalmente, es importante subrayar que la inadmisión de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no solo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo, sino a que, además, se indique cuál es

²⁵ Sagués, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de amparo*. En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Gaceta Jurídica, SA. Editorial El Búho. Tomo I. Lima, Perú. 1.ª edición, 2013, p. 530.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales ella es más efectiva. El tribunal, en efecto, dejó claro en la Sentencia TC/0021/12 que:

el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.

21. Asimismo, en las Sentencias TC/0097/13 reiteró los términos de sus Sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12 y TC/0098/12, y estableció que:

[e]l juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisibles, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz.

22. De esa forma, el tribunal se ha referido a la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía en materia contencioso-administrativa (TC/0030/12, TC/0097/13, TC/0156/13, TC/0225/13, TC/0234/13), inmobiliaria (TC/0031/12, TC/0098/12), civil (TC/0244/13, TC/0245/13, TC/0269/13), penal (TC/0084/12, TC/0261/13), entre otros. En esos casos, además del criterio de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía judicial, se mezclan también elementos relativos a la dificultad — cuando no a la imposibilidad— del juez de amparo para administrar las pruebas del asunto que se ha puesto en sus manos; elementos que constituyen otro de los criterios que hemos identificado entre los que fundan las decisiones de inadmisión de este colegiado por la causal de existir otra vía judicial efectiva: el criterio relativo a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, que es el que expondremos inmediateamente a continuación. A pesar de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la señalada mezcla, estos casos son expuestos en el marco de este criterio, en el entendido de que el mayor peso en la fundamentación de las respectivas decisiones hace más relación con este criterio que con el próximo.

23. En la Sentencia TC/0083/12, el tribunal derivó el asunto «ante el juez de los referimientos o ante el juez apoderado del embargo», en el entendido de que «el procedimiento de referimiento está previsto para resolver los casos urgentes, de manera tal que[,] siguiendo el mismo[,] existe la posibilidad de obtener resultados en un plazo razonable», sentando un criterio relativo a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos.

24. Asimismo, en la Sentencia TC/0118/13, el tribunal verificó que la accionante había ya interpuesto una acción idónea y correspondiente para remediar la alegada vulneración de derechos, sentando un criterio relativo a la constatación de que el conflicto en cuestión ya está siendo llevado en la otra vía. Finalmente, en la Sentencia TC/0234/13, el tribunal se refirió al criterio de la posibilidad de que en la otra vía judicial puedan dictarse medidas cautelares.

25. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva, hemos identificado que el tribunal ha establecido criterios relativos a (1) la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía, (2) las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, cuya solución implica auscultar el fondo de la cuestión, (3) la constatación de que el conflicto que contiene la acción de amparo ya está siendo llevado en la otra vía, y (4) la posibilidad de que en la otra vía puedan dictarse medidas cautelares.

2.2. Notoria improcedencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. Respecto de esta causal, conviene recordar que, contrario a la anterior, ella era conocida en la doctrina nacional, toda vez que se encontraba consagrada en las normas que regularon el amparo previamente, es decir la Ley 437-06 y la Resolución de la Suprema Corte de Justicia, del 24 de febrero de 1999, si bien en esta última usaba el concepto «ostensiblemente improcedente». Tuvo, sin embargo, poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial. Por tanto, respecto de ella, el reto es parecido al que presenta el desarrollo de la noción contenida en la causal anterior para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.

27. «Notoriamente» se refiere a una calidad que es manifiesta, clara, evidente, indudable, patente, obvia, cierta, de tal forma que aquello que tiene esa calidad no amerita discusión. Entretanto, la «improcedencia» significa, pues, que algo no es procedente. Es la calidad «de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que[,] por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado»²⁶. Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico-procesal. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una «condición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas»²⁷.

28. La notoria improcedencia se trata de una noción vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir —y solo se puede definir, subrayamos— a la lectura de los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley 137-11. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo, a la que, por su esencialidad respecto del contenido de este voto, nos referimos al inicio.

²⁶ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Tomo 1 A/K. Grupo Latino Editores. 1.a edición. 2008, p. 1062.

²⁷ *Ibid.*, p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la acción de amparo, también se define su improcedencia. Así, de su lectura se colige que, en la medida en que ella está destinada a la protección judicial de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de proteger otros derechos —derechos que no sean fundamentales; derechos subjetivos, cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria—, es decir, derechos que no son fundamentales, esa acción ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

30. De igual manera, cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el de la libertad —protegido, según la ley, por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 constitucional—, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente. Asimismo, cuando la acción de amparo se plantea con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el derecho a la autodeterminación o libertad informativa —protegido, según la ley, por el habeas data y excluido taxativamente por el referido artículo 65 de la Ley 137-11—, esa acción ha de ser considerada como notoriamente improcedente. Lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia; posibilidad que ha sido excluida por el referido artículo 72 constitucional, pues el mismo solo se refiere a la posibilidad de «hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo». Esa acción ha de ser, también, notoriamente improcedente.

31. Se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

involucrados y que, entonces, hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

32. En todo caso, compartimos el criterio de que «la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes»²⁸.

2.3. Nuestra visión

33. A continuación, plantearemos nuestra visión respecto de ambas causales; más específicamente, respecto del razonamiento que debe seguirse para determinar la una o la otra.

34. Una primera cuestión salta a la vista, y es la de que ambas causales son excluyentes entre sí y, por tanto, el razonamiento para llegar a una debe ser diferente al razonamiento para llegar a la otra; o bien, que las razones que fundan la decisión en un sentido no pueden servir para fundar la decisión en el otro sentido.

35. Una segunda cuestión es que el análisis para determinar la existencia de otra vía judicial efectiva debe realizarse comparando la vía del amparo con esa otra vía. Como ya se ha dicho, habría que determinar la existencia de otra vía más efectiva que la del amparo; énfasis que, como hemos pretendido evidenciar más arriba, no siempre se ha hecho al aplicar esta causal de inadmisión. En este sentido, hay que tener presente que la opción por otra vía judicial más efectiva ha de tomarse entre dos vías que son efectivas, que no en virtud de que el juez de amparo no posea la atribución para conocer de la cuestión que se le ha

²⁸ Jorge Prats. Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

planteado, no solo porque se desnaturaliza tal decisión, sino también porque, en tal escenario, lo pertinente sería, entonces, decidir la inadmisión de la acción por su notoria improcedencia.

36. Como ha afirmado Jorge Prats:

[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.²⁹

37. De la lectura de los artículos 72 de la Constitución y 65 de la Ley 137-11 se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de (1) proteger derechos que no sean fundamentales (derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria); (2) proteger derechos fundamentales como el de la libertad, protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente del ámbito de la acción de amparo por el referido artículo 72 de la Constitución; (3) proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa, protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente del ámbito de la acción de amparo por el artículo 65 de la Ley 137-11; o (4) hacer cumplir o ejecutar una sentencia —también excluido por el referido artículo 72—, esa acción no cumple con los presupuestos establecidos en el texto constitucional señalado y, consecuentemente, debe ser declarada inadmisibles por ser

²⁹ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 194.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la Ley 137-11.

38. En todo caso, se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos involucrados y que, entonces, hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

39. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley 137-11 establece lo que denomina como «presupuestos esenciales de procedencia»³⁰, los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible. Estos presupuestos serían los siguientes:

- (1) estar en presencia de una agresión a derechos fundamentales;
- (2) que la agresión se constituya por la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad o particular;
- (3) que sea patente la actualidad o la inminencia de la vulneración o amenaza;
- (4) que sea manifiesta la arbitrariedad o la ilegalidad de la vulneración o amenaza; y
- (5) que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.

³⁰ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. *El amparo como proceso subsidiario: crítica al voto disidente de la TC/0007/12*. En: *Crónica jurisprudencial dominicana*; Editora FINJUS; año I, número I; enero-marzo 2012; p. 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. Somos partícipes de estos presupuestos esenciales de procedencia, los cuales deben ser verificados cada vez, si bien a estos agregaríamos los últimos tres mencionados previamente. De esta forma, la acreditación de dichos presupuestos constituyen «un “primer filtro” que debe sortear el amparista, por lo que[,] en ausencia de cualquiera de éstos, la acción de amparo “resulta notoriamente improcedente” conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC»; todo sin perjuicio de que este «primer filtro» incluya, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia del artículo 44 de la Ley 834 —aplicada por este colegiado constitucional en virtud del principio de supletoriedad—, razones de inadmisión como las de cosa juzgada, falta de objeto, entre otras.

41. Una vez verificada la procedencia de la acción porque cumple con los referidos presupuestos, es que procede evaluar si esa acción es o no igual o más efectiva que otra vía judicial. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los «presupuestos esenciales de procedencia» no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos presupuestos, se estará concluyendo, al mismo tiempo, que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella. Tal conclusión implicará «automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el derecho alegadamente vulnerado o amenazado»³¹. No tiene sentido, en efecto, el análisis de la efectividad de otra vía judicial, en comparación con la del amparo, si la acción de que se trata es improcedente.

42. Así, solo después de verificada la procedencia de la acción, «es que los jueces deberían ponderar la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado»³². En tal sentido,

³¹ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

³² Ibid., p. 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*[e]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección efectiva del derecho fundamental lesionado constituye una suerte de «segundo filtro» para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el «primer filtro».*³³

43. En efecto, para determinar la admisibilidad de la acción de amparo, debe tomarse en cuenta y verificarse, así, en este orden específico, que:

(1) la acción de amparo no esté prescrita, de conformidad con el artículo 70.2 de la Ley 137-11;

(2) los referidos presupuestos esenciales de procedencia se cumplan y que, asimismo, no exista otra causa de inadmisibilidad de derecho común, de conformidad con los artículos 72 de la Constitución, 65 y 70.3 de la Ley 137-11, y 44 de la Ley 834; y, finalmente,

(3) no exista una vía judicial más efectiva para remediar la violación, de conformidad con el artículo 70.1 de la Ley 137-11.

2.4. Los roles del juez de amparo y del juez ordinario

44. Antes de detenernos en el caso concreto, es útil y conveniente enfatizar lo relativo a la agresión a derechos fundamentales como un presupuesto esencial de procedencia de la acción de amparo, si bien ello pudiera parecer obvio; y, en tal sentido, subrayar la verdadera naturaleza de la acción de amparo y, consecuentemente, su admisibilidad. En este punto, conviene retener un asunto

³³ Ibid., p. 45.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en particular: no toda violación a derechos lo es a derechos fundamentales y que, por eso mismo, no toda violación a derechos debe ser perseguida mediante una acción de amparo.

45. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada conforme los términos del artículo 91 de la Ley 137-11.

46. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el «amparo judicial ordinario»³⁴ es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual:

ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de «preclusiva» precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.³⁵

47. Como se aprecia, en la puntualización —por demás fundamental— de lo anterior toma relevancia la precisión de los roles que corresponden al juez ordinario y al juez de amparo, respectivamente; asunto sobre el que, en párrafos anteriores, habíamos advertido que volveríamos.

³⁴ Se refiere al amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución española, el cual establece: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª. del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad». Aparte, existe el «amparo constitucional» que, en nuestro caso, constituye el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.

³⁵ Catalina Benavente, Ma Ángeles. *El Tribunal Supremo y la tutela de los derechos fundamentales. El recurso de casación y el art. 53.2 de la CE*; Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 55.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

48. En este sentido, es útil recordar que dichos roles son excluyentes, en aras de salvaguardar la integridad de sus respectivos ámbitos de actuación, evitando superposiciones y colisiones, de tal forma que el juez de amparo no debe conocer cuestiones que son atinentes a la *legalidad ordinaria* y que, como tales, deben ser resueltas por el juez ordinario a través de los condignos procedimientos judiciales establecidos al respecto por la ley. Y es que el papel del juez de amparo es reestablecer la lesión a derechos fundamentales, o impedir que la conculcación se produzca; función que no se extiende, tal cual lo afirma el Tribunal Constitucional español, a:

[I]a mera interpretación y aplicación de las leyes, ni a la decisión de decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes. (ATC 773/1985)

49. Así las cosas, el juez de amparo no puede tomarse el papel y las funciones de lo que por ley corresponde dirimir a los jueces ordinarios, puesto que, en tal eventualidad, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol. Se trata, en efecto, de «no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección»³⁶ y de tener presente, en todo caso, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional peruano en unos párrafos que bien aplican a nuestra realidad, «la experiencia jurisdiccional ha demostrado que el uso indiscriminado e irrazonable de las acciones de garantía genera [...] la depreciación de la majestad de la justicia constitucional»³⁷.

³⁶ Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 515.

³⁷ STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Caso concreto

50. Tal como ya hemos expuesto, la mayoría del Tribunal Constitucional optó por confirmar la sentencia de amparo. Estamos de acuerdo con que, real y efectivamente, el juez de amparo no podía conocer la acción y que, por ende, esta debía ser inadmitida. Sin embargo, no compartimos que dicha inadmisión sea en virtud de la existencia de otra vía efectiva, conforme los términos del artículo 70.1 de la Ley 137-11, sino, más bien, por tratarse de una acción notoriamente improcedente, con base en el artículo 70.3.

51. Ya hemos visto que, para aplicar la inadmisibilidad del artículo 70.1, debe hacerse un esfuerzo comparativo entre la acción de amparo y la otra acción judicial, a los fines de establecer cuál es más efectiva. En la especie, la notoria improcedencia se deriva de la naturaleza misma de la cuestión que es, si se ausulta bien, impropia del ámbito del amparo y atinente a la legalidad ordinaria.

52. En realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer estas acciones es porque la jurisdicción contencioso-administrativa es la idónea para proteger los derechos supuestamente vulnerados. En efecto, no corresponde al juez de amparo decidir sobre conflictos de índole laboral entre funcionarios y la Administración pública.

53. De hecho, así mismo lo expresó la mayoría del Pleno al referirse al precedente asentado en la Sentencia TC/0235/21:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

54. En el caso concreto, la mayoría del Pleno lo afirmó en los siguientes términos: «los asuntos relacionado a conflictos de carácter laboral que se susciten entre la Policía Nacional y sus miembros, son de la competencia de la vía contenciosa administrativa en atribuciones ordinarias».

55. Esta *atribución de funciones* tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción contencioso-administrativa que tiene la responsabilidad de escudriñar el proceso administrativo seguido para valorar si la desvinculación se ajustaba a la normativa. Además, es la propia Constitución en su artículo 165.3 la que indica que es atribución de la jurisdicción contencioso-administrativa «conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración [p]ública y sus funcionarios y empleados civiles». Todo esto refleja que el asunto se adentra en tema de legalidad ordinaria.

56. Afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisibile por existir otra vía, aplicando, además, las motivaciones recién



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

transcritas, no solo supone una incongruencia, sino que implica que es procedente accionar en amparo con estos fines, pero que se trata de una vía menos efectiva que la ordinaria. Esta decisión deja, pues, abierta la posibilidad de que, en casos como estos, el amparo pudiera ser admitido y, consecuentemente, conocido; es decir, que deja abierta la posibilidad de que, a través de acciones de amparo, se proceda a determinar y resolver sobre conflictos laborales entre funcionarios y la Administración pública, en contravención a las medidas que pueda adoptar el juez de lo contencioso-administrativo.

57. Así, pues, aquello que corresponde hacer al juez contencioso-administrativo no puede hacerlo el juez de amparo, puesto que la acción de amparo, conforme explicamos, busca remediar violaciones o amenazas de violaciones inmediatas e inminentes a derechos fundamentales, debiendo limitar su decisión a ese asunto central y definitorio, que no es otro que la eliminación de la vulneración o de la amenaza de vulneración a un derecho fundamental. En fin, que en la especie lo que procedía era declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria, no satisfaciendo, así, el «primer filtro» de los referidos «presupuestos esenciales de procedencia».

58. Por tanto, nuestra posición es que el tribunal de amparo erró en la motivación de su decisión, debido a que la acción de amparo era ciertamente inadmisibile, pero por ser notoriamente improcedente, al tratarse de una cuestión que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del Poder Judicial. En vista de ello, la mayoría del Pleno debió



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia de amparo y, al avocarnos a conocer la acción, inadmitirla por la causal correcta: notoria improcedencia, en virtud del artículo 70.3 de la Ley 137-11.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria