



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0707/23

Referencia: Expediente núm. TC-05-2019-0294, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Confesor Ceballos de la Rosa contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00185, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diez (10) días del mes de noviembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, 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 de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

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

La Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00185, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019). Dicho tribunal rechazó la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor Confesor Ceballos de la Rosa el cuatro (4) de abril de dos mil diecinueve (2019).

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

PRIMERO: DECLARAR buena y valida en cuanto a la forma la presente Acción Constitucional de Amparo, interpuesta por el señor CONFESOR CEBALLOS DE LA ROSA, en fecha 04 de abril del año 2019, contra la POLICIA NACIONAL, por haber sido interpuesta conforme a las reglas procesales vigentes.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, RECHAZA la Acción Constitucional de Amparo interpuesta por el seno CONFESOR CEBALLOS DE LA ROSA, en fecha 04 de abril del año 2019, contra la POLICIA NACIONAL, al haberse comprobado que se cumplió con el debido proceso, conforme los motivos anteriormente expuestos.

TERCERO: DECLARA libre de costas el presente proceso de conformidad con el artículo 66 de la Ley No. 137-11, de fecha 13 de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

junio del año 2011, orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: Ordena a la Secretaria General, que proceda a la notificación de la presente sentencia por las vías legales disponibles, a la parte accionante, MARCELINO CONFESOR CEBALLOS DE LA ROSA, parte accionada POLICIA NACIONAL, así como a la Procuraduría General Administrativa.

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

La notificación de la decisión previamente descrita fue realizada a la parte recurrente el diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), mediante oficio emitido por la secretaria del Tribunal Superior Administrativo.

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

En el presente caso, la parte recurrente, Confesor Ceballos de la Rosa, apoderó a este tribunal constitucional del recurso de revisión constitucional contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado en el Tribunal Superior Administrativo el quince (15) de julio de dos mil diecinueve (2019). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

El recurso de revisión constitucional de que se trata fue notificado a la parte recurrida, Policía Nacional, y a la Procuraduría General Administrativa mediante el Acto núm. 1250-2019, de dieciséis (16) de julio del año dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Rolando Antonio Guerrero Peña, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional

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

11. Que la destitución se aplica al personal que incurre en faltas muy graves, las cuales están sancionadas con la separación de las filas, en la especie, la parte accionante, CONFESOR CEBALLOS DE LA ROSA, fue separado de las filas de la Policía Nacional, tras haber sido sometido a la investigación correspondiente, donde se determinó que el accionante, el sargento Wendel Alejandro Almonte Veloz y la raso Nataly Maldonado Pérez mantenían relaciones amorosas, a pesar que tenían conocimiento que el reglamento interno de la Escuela de Entrenamiento Policial prohíbe las relaciones amorosas entre instructores y el personal en entrenamiento; que existen conversaciones de mensajería de texto entre los agentes policiales, donde se determinó que el accionante y el señor Wendel Alejandro Almonte Veloz, mantenían una disputa por el amor de la raso Nataly Maldonado Pérez, llegando el accionante a llamar por la vía telefónica al sargento Wendel Alejandro Almonte Veloz y manifestarle que no se metiera con las mujeres de los superiores, motivo por el cual la Dirección de Asuntos Internos recomendó su destitución por cometer una falta muy grave, evidenciándose que fue llevado el debido proceso administrativo.

12. Que conforme la glosa documental la destitución del accionante, está sustentada con la investigación llevada a cabo por la institución castrense, donde queda demostrado que para ordenar su destitución la parte accionada cumplió el debido proceso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. Que cuando se ha respetado el debido proceso, se llevó a cabo una investigación, donde fue entrevistado el accionante con la presencia de un abogado, indicándole el hecho por el cual se investigaba, garantizando sus derechos fundamentales ya que ha sido una consecuencia de un proceso disciplinario orientado a evaluar con objetividad faltas cometidas y a determinar las sanciones que correspondieran, y en el caso que ocupa nuestra atención, terminó con la destitución de la parte accionante, habiendo comprobado la parte accionada una falta por parte del señor CONFESOR CEBALLOS DE LA ROSA, la cual resultó ser muy grave y que por tanto culminó con su expulsión de la filas de la Policía Nacional.

17. Para que el juez de Amparo acoja el recurso es preciso que se haya violado un derecho fundamental o que exista la posibilidad de violación de un derecho fundamental; que en la especie el accionante no ha podido demostrar a este Tribunal que se haya vulnerado derecho fundamental alguno, ya que quedó demostrado el cumplimiento del debido proceso administrativo, por lo que procede rechazar la presente acción de amparo, incoada por el señor CONFESOR CEBALLOS DE LA ROSA, contra la POLICIA NACIONAL, tal y como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión.

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

La parte recurrente en revisión, señor Confesor Ceballos de la Rosa, pretende que se revoque la sentencia objeto del recurso alegando, entre otros motivos, los siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) POR CUANTO: En el examen de las actuaciones precedente, no consta ninguna documentación que acredite que se dio oportunidad al accionante de presentar sus medios de defensa en tener acceso de manera oportuna a la documentación que sustentaba cada paso de la investigación. En ese mismo orden cabe destacar que el debido proceso administrativo dentro del marco disciplinario sancionador no se curquincibe (sic) a una secuencia meramente formar de actuaciones del órgano o ente que los instrumenta, si no que también implica garantizar y documentar en todo momento el conocimiento, acceso y contradicción por parte del agente investigador a fin de preservar su derecho a la defensa lo que no ocurrió en el caso de la especie que estamos tratando.

Por Cuanto: en el expediente consta una certificación emitida por la procuraduría fiscal de san Cristóbal diez y nueve del mes de octubre del 2018 de lo cual se hace constar que no existe antecedentes penales a nombre del señor CONFESOR CEBALLO de la rosa. Lo cual esto evidencia que nunca fue sometido a la acción de la justicia ordinaria, tal como manda la ley institucional del policía nacional una vez verificado el hecho delictivo que a legadamente les quieren imputar al impetrante como el hecho de acoso, en franca violación al procedimiento pertinentes previsto en el artículo 147 párrafo 1 de la citada ley 590-16 cuyo contenido transcribimos.

POR CUANTO: que entre otras cosas el tribunal al dictar la presente sentencia de una manera involuntariamente y no intencionada hizo una mala apreciación de los hechos y una mala interpretación del derecho en razón de que además de al declarar rechazar la acción de amparo bien documentada y motivada, la accionada policía nacional no aportaron prueba simplemente la fabricada por la institución misma



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(EN DERECHO NADIE PUEDE FABRICARSE SUS PROPIAS PRUEBA) donde en ningún momento vinculan a nuestro defendido el señor CONFESOR CEBALLO DE LA ROSA como se puede observar en la glosa probatoria aportada por esta institución en el entendido que con nuestro defendido hoy recurrente se les violentaron todos articulado y principios constitucionales tanto en el marco del debido proceso como en el marco en el marco de sus derecho fundamentales y CONSTITUCIONALES.

POR CUANTO: que el CONFESOR CEBALLO DE LA ROSA parte recurrente en la referida revisión, no está conforme con la sentencia de referencia toda vez que la misma a lesionado sus derechos fundamentales y a restringido sus pretensiones las cuales dicha tomada por la POLICIA NACIONAL son desproporcionales ya que este el hoy impetrante no cometido falta alguna que se les haya podido comprobar.

POR CUANTO: LA prueba aportada por la parte recurrente el primer teniente CONFESOR CEBALLO DE LA ROSA son bastante contundente y demuestran que Cumplía con responsabilidades correspondiente y nunca tuvo ningún tipo de relación con la señorita envuelta en el proceso.

POR CUANTO: que el hoy recurrente CONFESOR CEBALLO DE LA ROSA se le ha sido objeto de discriminación, daños morales, difamación, desmerito grosera injusticia entre otros.

POR CUANTO: QUE EL RECURRENTE CONFESOR CEBALLO DE LA ROSA se le han vulnerados derechos constitucionales relativos al debido proceso a la dignidad, derecho al trabajo, derecho al buen nombre, derecho a su integridad ya que este hasta la fecha ha sido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objeto de Discriminación Laboral y no has podido desarrollarse personalmente.

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

La parte recurrida, Policía Nacional, depositó su escrito de defensa ante el Tribunal Superior Administrativo el veintitrés (23) de julio del año dos mil diecinueve (2019), y mediante este persigue que sea rechazado el presente recurso de revisión de sentencia de amparo. Para justificar sus pretensiones presenta, entre otros motivos, los siguientes:

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

POR CUANTO: Que el motivo de la separación del Oficial se debe a las conclusiones de una intensa investigación, realizada conforme a lo establecido en el artículo 153, inciso 1 y 3 de la Ley orgánica 590-16 de la Policía Nacional.

POR CUANTO: Que se cumplió con el debido proceso de Ley establecido en la Constitución de la República, especialmente en su artículo 69, numeral 10.

POR CUANTO: Que dicha sentencia es justa en el hecho y en el derecho, con suficiente aporte de pruebas para motivar su fallo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Opinión de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa, mediante escrito de once (11) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019), solicita que sea rechazado el recurso de revisión interpuesto por el señor Confesor Ceballos de la Rosa. Para sustentar sus conclusiones presenta como argumento lo siguiente:

ATENDIDO: A que el Tribunal A-quo al analizar el expediente contentivo de la Acción de Amparo advirtió que para poder tutelar un derecho fundamental, es necesario que se ponga al Tribunal en condiciones de vislumbrar la violación del mismo, y habida cuenta de que la documentación aportada por las partes no se desprende que se haya conculcado derecho fundamental alguno a la accionante por lo que da lugar a rechazar el Recurso de Revisión, por no haber establecido la trascendencia o relevancia constitucional,

ATENDIDO: A que, por las razones anteriores, siendo la decisión del Tribunal a quo conforme a derecho, procede que el Recurso de Revisión sea rechazado por improcedente, mal fundado y carente de base legal, confirmando al mismo tiempo la sentencia recurrida, por haber sido evacuada conforme al derecho, bajo el amparo de la Constitución Dominicana.

7. Pruebas documentales

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Copia certificada de la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00185, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019).
2. Copia de la certificación de veintisiete (27) de agosto del año dos mil dieciocho (2018), emitida por la Dirección Central de Desarrollo Humano de la Dirección General de la Policía Nacional.
3. Copia del recurso de reconsideración suscrito por el señor Confesor Ceballos de la Rosa, del dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019).
4. Copia del telefonema oficial del catorce (14) de marzo del año dos mil diecinueve (2019), contentivo de la cancelación del nombramiento del señor Confesor Ceballos de la Rosa.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos depositados en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el presente conflicto tiene su origen en una acción de amparo interpuesta por el ex primer teniente Confesor Ceballos de la Rosa, sobre el alegato de que la Policía Nacional transgredió su derecho fundamental al debido proceso, derecho de defensa, la dignidad y el derecho al trabajo, ya que afirma se le imputaron los cargos sin la celebración de un procedimiento investigativo y el sometimiento al tribunal competente conforme las normas del debido proceso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La desvinculación del exoficial operó bajo los alegatos de que este, mientras se desempeñaba como instructor en el Instituto de Formación y Entrenamiento Policial, sostenía una relación amorosa con la estudiante Nataly Maldonado Pérez. Esta, a su vez, sostenía una relación amorosa con Juan Alejandro Veloz, lo que produjo un conflicto entre ellos. Como consecuencia, los tres fueron desvinculados de la institución.

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la Decisión núm. 0030-03-2019-SSEN-00185, dictada el dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019), rechazó la acción constitucional de amparo interpuesta por el hoy recurrente, quien, al estar en desacuerdo con la decisión adoptada, ha apoderado a este tribunal constitucional del recurso revisión constitucional contra la referida sentencia, cuestión que nos ocupa.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución de la República, y los artículos 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

10. Admisibilidad del recurso de revisión de amparo

Para el Tribunal Constitucional el presente recurso de revisión resulta admisible por las siguientes razones:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. De acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, el recurso de revisión de amparo debe ser interpuesto en un plazo de cinco días, contados a partir de la fecha de su notificación.

b. La sentencia recurrida fue notificada a la parte recurrente, mediante oficio de la secretaria general del Tribunal Superior Administrativo, el diez (10) de julio del año dos mil diecinueve (2019); por su parte, la instancia contentiva del recurso de revisión de que se trata fue depositada el quince (15) de julio del año dos mil diecinueve (2019). En ese sentido, se puede comprobar que transcurrieron exactamente tres (3) días hábiles desde la notificación de la sentencia hasta la interposición del presente recurso, por lo cual se constata que fue interpuesto dentro del plazo legal dispuesto en el artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

c. Por otra parte, el artículo 96 de la aludida Ley núm. 137-11 exige que *el recurso contenga las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo* y que en este se harán *constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada* (TC/0195/15, TC/0670/16). Hemos comprobado el cumplimiento de ambos requerimientos en la especie, dado que, de un lado, las menciones relativas al sometimiento del recurso figuran en la instancia en revisión, y de otro, el recurrente desarrolla las razones por las cuales considera que el tribunal a quo erró al incurrir en violación a la tutela judicial efectiva, tutela administrativa y la Ley Orgánica núm. 590-16, de la Policía Nacional.

d. La admisibilidad de los recursos de revisión en amparo se encuentra establecida en el artículo 100 de la referida Ley núm. 137-11, que de manera precisa la sujeta (...) *a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.

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

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

f. Luego de haber estudiado los documentos y hechos del expediente que nos ocupa, estimamos que, en el presente caso la especial trascendencia o relevancia constitucional se justifica porque nos permitirá continuar refrendando nuestros precedentes sobre la garantía fundamental al debido proceso en sede administrativa y la tutela judicial efectiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

a. Previo a referirnos a los méritos del presente recurso de revisión de sentencia de amparo, resulta pertinente indicar que este tribunal constitucional, en la Sentencia TC/0235/21, del dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021), cambió su precedente con relación a los casos relativos a las desvinculaciones de los miembros de la Policía Nacional y los cuerpos castrenses, en el sentido siguiente:

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

11.15. Procede, por consiguiente, declarar la inadmisibilidad de la presente acción de amparo. Esta decisión conlleva, como lógico efecto, que el presente recurso de revisión sea acogido y que, además (sobre la base del nuevo criterio adoptado por este órgano constitucional), sea revocada la sentencia impugnada, ya que –como venimos de precisar–



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la vía más efectiva para conocer la presente acción de amparo, como las de igual naturaleza, es la contencioso-administrativa en atribuciones ordinarias, a la luz de lo prescrito por el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11.

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

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

c. En este sentido, resulta que la acción de amparo que nos ocupa fue incoada el cuatro (4) de abril del año dos mil diecinueve (2019) y el recurso de revisión fue interpuesto el quince (15) de julio de dos mil diecinueve (2019), por lo que, tras verificarse que en el presente caso no aplica el nuevo criterio, procederemos a conocer del recurso atendiendo al criterio anterior de este tribunal constitucional.

d. Precisado lo anterior, en la especie el recurrente, señor Confesor Ceballos de la Rosa, fue desvinculado de la Policía Nacional tras, según la Policía



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional, haber incurrido en actuaciones que constituyen la calificación de *faltas muy graves* en el ejercicio de sus funciones.

e. La cancelación operó a través el documento denominado *Telefonema Oficial* del catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019), emitido por la institución policial. Como consecuencia de este, el hoy recurrente invocó ante el Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones de amparo, que, según él, le fueron conculcados sus derechos y garantías fundamentales al debido proceso, derecho de defensa, dignidad y derecho al trabajo.

f. Esta acción fue rechazada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, ante lo cual, el hoy recurrente, plantea ante este tribunal que al fallar el tribunal *a-quo* como lo hizo, emitió un fallo con una errónea apreciación de los hechos y una mala interpretación del derecho.

g. Luego de examinar la decisión emitida por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en sede constitucional advertimos que como sostiene el recurrente, la sentencia recurrida no presenta argumentos ni sustento jurídico y probatorio suficiente para la adopción de la decisión recurrida, pues ha podido verificar que contra el recurrente y al momento de tomar la decisión de desvincularlo de este cuerpo policial se incumplió lo dispuesto en la Ley núm. 590-16 para este tipo de casos.

h. A saber, el artículo 158 en su numeral 1, de la referida Ley núm. 590-16, dispone lo siguiente:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

i. En la especie, se ha verificado que el señor Confesor Ceballos de la Rosa fue separado de las filas de la institución mediante el telefonema descrito anteriormente, suscrito por el director de la Policía Nacional de ese entonces, el mayor general Ney Aldrin Bautista; sin embargo, no se ha podido comprobar que esta sanción haya sido impuesta por el presidente de la República, como así lo establece el artículo descrito anteriormente.

j. En la Sentencia TC/0129/18, dictada el diecisiete (17) de julio de dos mil dieciocho (2018), esta sede constitucional dispuso que:

...este tribunal constitucional considera que las garantías del debido proceso deben respetarse en ocasión de la aplicación de una sanción disciplinaria sobre todo si se trata de la desvinculación de un cargo público, como ocurre en la especie, independientemente de que el funcionario perjudicado no forme parte de la carrera administrativa.

k. En virtud de lo anterior, ha lugar a revocar la sentencia recurrida y en consecuencia, procede que este tribunal constitucional conozca de la acción de amparo interpuesta por el señor Confesor Ceballos de la Rosa contra la Policía Nacional.

l. En ese sentido, en aplicación del principio de economía procesal, y siguiendo el criterio establecido en el precedente fijado en las Sentencias TC/0071/13, de siete (7) de mayo de dos mil trece (2013); TC/0185/13, de once (11) de octubre de dos mil trece (2013); TC/0012/14, de catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014) y TC/0127/14, de veinticinco (25) de junio de dos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil catorce (2014), este tribunal constitucional se avoque a conocer el fondo de la presente acción de amparo.

m. En los documentos que conforman el expediente, principalmente el telefonema oficial de catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019), este tribunal constata que el motivo de la cancelación del ex primer teniente Confesor Ceballos de la Rosa se fundamenta, según el referido telefonema:

en el hecho de que mientras este y el ex sargento Wendel Alejandro Almonte Veloz fungían como instructores de la Escuela de Entrenamiento Policial Mayor General Eulogio Benito Monción Leonardo, P.N. mantenían relaciones amorosas con la entonces conscripta Nataly Maldonado Pérez, a sabiendas de que el reglamento interno de ese centro de enseñanzas prohíbe sostener o mantener en el transcurso del entrenamiento relaciones amorosas o íntimas entre discente/docentes o discente con el personal de planta, situación que generó una disputa entre ambos, llegando al extremo del primer teniente llamar vía telefónica al sargento para amenazarlo, manifestándole que le iba a enseñar a no meterse con las mujeres de los superiores, de conformidad en lo establecido en los arts. 28 numeral 19, 153 incisos 1, 3, 19 y 22, así como el 156 ordinal 1 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

n. En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha podido comprobar que en la desvinculación del ex primer teniente P.N. Confesor Ceballos de la Rosa, la Policía Nacional ha inobservado el debido proceso, ya que ha incumplido los requisitos establecidos en la Ley núm. 590-16 para la destitución de un oficial, ya que como se ha indicado más arriba, no se observó el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo núm. 158 de la Ley núm. 596-16, numeral 1, cuando indica que la autoridad competente para sancionar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuando se trate de faltas muy graves y cuya sanción sea la destitución es el presidente de la República, y en la especie hemos podido constatar que no se encuentra dentro del expediente ningún documento que indique que se llevó a cabo este proceso, sino que la destitución fue realizada por el director general de la Policía Nacional.

o. En la Sentencia TC/0008/19, este tribunal constitucional afirmó:

En este orden, el numeral 19 del artículo 28 de la Ley núm. 590-16 establece: Atribuciones del Director General de la Policía Nacional. El Director General de la Policía Nacional tiene las siguientes atribuciones: 19) Suspender o cancelar los nombramientos de los miembros policiales del nivel básico.

Como se observa, cuando se trata de un miembro básico de la Policía la cancelación será impuesta por el director general de la Policía Nacional, mientras que cuando se trata de un oficial la cancelación se hace mediante recomendación hecha al Poder Ejecutivo por el jefe de la Policía Nacional previa aprobación del Consejo Superior Policial.

p. El accionante en amparo tiene derecho a ser reintegrado a la institución policial, en aplicación de lo que establece el artículo 256 de la Constitución:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

investigación y recomendación del ministerio correspondiente, de conformidad con la ley.

q. Luego de haber establecido que en la especie fue realizada una destitución irregular y arbitraria en perjuicio del accionante en amparo, corresponde valorar el pedimento relativo a que se fije una astreinte de cinco mil pesos con 00/100 (\$5,000.00) por cada día de retardo en el cumplimiento de esta sentencia. Dicho pedimento procede en la medida en que el establecimiento de esta constriña a la institución a darle cumplimiento a la obligación que se le impondrá, por lo que procede imponer una astreinte con dicho fin. Sin embargo, esta se fijará por un monto de mil pesos con 00/100 (\$1,000.00) por cada día de retardo, no por la suma requerida por el accionante.

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

s. En virtud de las motivaciones anteriores, procede acoger el recurso de revisión que nos ocupa, revocar la sentencia recurrida y acoger la acción de amparo interpuesta por el señor Confesor Ceballos de la Rosa, en consecuencia, ordenar su restitución en el cargo que ocupaba antes de su destitución, así como el pago de los salarios dejados de percibir durante el tiempo transcurrido desde la destitución.

t. En consonancia con lo anterior, habiéndose comprobado que hubo violación al debido proceso establecido, procede acoger la acción de amparo interpuesta por el accionante y ordenar su reintegro a la Policía Nacional por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los motivos ya expuestos, este tribunal determina que dicha orden de reintegro se establece sin desmedro de la posible realización del juicio disciplinario por parte de la Policía nacional.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y María del Carmen Santana de Cabrera. Consta en acta el voto disidente 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 Confesor Ceballos de la Rosa contra la Sentencia núm. 030-03-2019-SSEN-00185, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso interpuesto por el señor Confesor Ceballos de la Rosa y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 030-03-2019-SSEN-00185.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: ACOGER la acción de amparo interpuesta por el señor Confesor Ceballos de la Rosa contra la Policía Nacional, por los motivos establecidos en la presente decisión.

CUARTO: OTORGAR a la Policía Nacional un plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta sentencia, para la restitución del señor Confesor Ceballos de la Rosa al puesto que ostentaba antes de la destitución, así como también la entrega de todos los valores que le corresponden por concepto de salarios dejados de pagar desde la fecha de su destitución.

QUINTO: FIJAR una astreinte de mil pesos con 00/100 (\$1,000.00) en favor del señor Confesor Ceballos de la Rosa, por cada día de retardo en la ejecución de la presente sentencia.

SEXTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia vía Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Confesor Ceballos de la Rosa; a la parte recurrida, Dirección General de la Policía Nacional, así como a la Procuraduría General Administrativa.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; 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.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

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

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El quince (15) de julio de dos mil diecinueve (2019), el señor Confesor Ceballos de la Rosa interpuso un recurso de revisión constitucional de amparo contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00185, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019), que rechazó la acción de amparo² sobre la base de que el

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

² La referida acción fue interpuesta por confesor Ceballos de la Rosa el 4 de abril de 2019.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante no pudo demostrar que se haya vulnerado derecho fundamental alguno, al quedar demostrado el cumplimiento del debido proceso administrativo.

2. Los honorables jueces de este tribunal han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de acoger el recurso, revocar la sentencia recurrida y ordenar el reintegro del accionante, tras considerar que: *...en la desvinculación del ex Primer Teniente P.N. Confesor Ceballos de la Rosa, la Policía Nacional ha inobservado el debido proceso, ya que ha incumplido los requisitos establecidos en la ley 590-16 Orgánica de la Policía Nacional para la destitución de un oficial*³. (sic)

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

II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA, LLEVAR A CABO UN NUEVO PROCESO DISCIPLINARIO SANCIONADOR VULNERA EL DERECHO DEL AMPARISTA A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, LA GARANTÍA FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO, LOS PRINCIPIOS DE “NON BIS IN IDEM”, CONFIANZA LEGÍTIMA, INCONVALIDABILIDAD Y FAVORABILIDAD

³ Ver acápite 11.k, página 20 de esta sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

q) En consonancia con lo anterior, habiéndose comprobado que hubo violación al debido proceso establecido, procede acoger la acción de amparo interpuesta por el accionante y ordenar su reintegro a la Policía Nacional por los motivos ya expuestos, este Tribunal determina que dicha orden de reintegro se establece sin desmedro de la posible realización del juicio disciplinario por parte de la Policía nacional⁴.

5. Como se observa, la decisión objeto del presente voto reserva a la Policía Nacional la posibilidad de realizar un nuevo proceso administrativo sancionador al accionante, cuyo reintegro ha sido dispuesto por este colegiado precisamente ante la ostensible violación de su derecho al debido proceso⁵.

6. Al respecto, es oportuno destacar que la Constitución dominicana garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección⁶; asimismo, dispone que toda persona en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso, y que sus normas se aplican a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas⁷.

⁴ Ver literal *q*, pág. 23 de esta sentencia.

⁵ Literal *k*, pág. 20 de esta sentencia.

⁶ El artículo 68 de la Constitución, en cuanto a las *garantías de los derechos fundamentales*, dispone: *La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.*

⁷ Constitución dominicana, artículo 69, numerales 4 y 10.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

9. En torno al contenido constitucional del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el Tribunal Constitucional español ha distinguido dos tipologías de tutela: la primera, de carácter sustantivo, vincula a los órganos judiciales, *“que deben proporcionar a cada asunto la solución más adecuada en términos jurídicos”*; la segunda, *“que lleva a cabo el Tribunal Constitucional desde una perspectiva estructural, (...) exige que la solución del órgano judicial se derive de una argumentación razonable”*⁸.

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

⁸ CARRASCO, MANUEL DURÁN. *“Definición constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva”*, UNED. Revista de Derecho Político, núm. 107, enero-abril 2020, págs. 13-40.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

detrimento de la garantía fundamental a un debido proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva del señor Confesor Ceballos de la Rosa.

11. Desde esta perspectiva, juzgar por segunda ocasión la responsabilidad disciplinaria del accionante en torno a las mismas faltas por las que el referido órgano policial —mediante un proceso disciplinario irregular decidiera su destitución— tornaría ilusorio el amparo otorgado, socavando su efectividad como mecanismo constitucional de protección⁹ y garantía de los derechos fundamentales que fueron invocados oportunamente por el amparista.

12. Entre las garantías esenciales que forman parte del debido proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva, la Constitución dominicana consagra en el artículo 69.5 que “ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa”. Esta disposición normativa también llamada regla del “non bis in idem”, *a pesar de lo expresamente indicado por el texto constitucional, debe ser concebida como el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho*¹⁰.

13. En igual sentido, el artículo 40 de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo¹¹ establece que “[n]o podrán ser objeto de sanción los hechos que hayan merecido sanción penal o administrativa en aquellos casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.”

⁹El artículo 72 de la Constitución establece que *[t]oda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.* Asimismo, el artículo 65 de la Ley 137-11, respecto a los actos impugnables, dispone: *La acción de amparo será admisible contra todo acto omisión de una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesione, restrinja, altere o amenace los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el Hábeas Corpus y el Hábeas Data.*

¹⁰ Constitución Comentada. Fundación Institucionalidad y Justicia Inc. (FINJUS). Noviembre 2011 Pág. 163.

¹¹ De 8 de agosto de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. En aplicación de las normas antes descritas, el Tribunal Constitucional ha considerado que el principio *non bis in idem*, “tanto en su vertiente penal como administrativa, veda la imposición de doble sanción en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hechos y fundamentos jurídicos (...)”¹²; operar en sentido contrario constituye una evidente elusión constitucional en tanto sustrae del control constitucional una infracción de la administración que subvierte el orden constitucional.

15. Es así como, QUINCHE RAMÍREZ, en el contexto específico del ordenamiento colombiano, desarrolla la tesis fundamentada en la:

“política de elusión constitucional, de manipulación del control constitucional y de la propia Constitución, que progresivamente sustrae sectores normativos (los decretos reglamentarios, los acuerdos simplificados, los decretos estatutarios, entre otros) de las redes del control constitucional de modo tal, que resultan impuestas políticas unilaterales, sin poder limitarlas desde la propia Constitución, bien porque no existe el mecanismo, o porque quien debiera hacer el control no lo hace, o hace un control simplemente simbólico o de muy baja intensidad”¹³.

16. En la especie, como hemos dicho, este colegiado apoderado del fondo de la acción de amparo decretó el reintegro del amparista y, a su vez, dispuso que la Policía Nacional puede llevar a cabo un juicio disciplinario. Contrario a dicho razonamiento, la realización de un nuevo proceso disciplinario a que da aquiescencia la presente decisión configura una violación al aludido principio

¹² Ver Sentencia TC/0183/14 de 14 de diciembre de 2014.

¹³ QUINCHE RAMÍREZ, MANUEL FERNANDO. *La manipulación constitucional. La elusión y la elusión constitucional*. Editorial Universidad de Rosario (Colombia): 2009, pág. 19 (Subrayado nuestro).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional de “non bis in idem”, tomando en cuenta que se verifica la triple identidad: (i) versaría sobre el mismo hecho conocido ante la jurisdicción policial (*identidad fáctica o identidad de objeto*), (ii) intervendrían las mismas partes del proceso (*identidad de sujeto o subjetiva*) y (iii) se establecería sobre los mismos intereses y bienes jurídicos que motivaron el proceso disciplinario anterior (*identidad de fundamento jurídico o identidad causal*).

17. El Tribunal Constitucional, con relación a la vulneración del principio fundamental de *non bis in idem*, ha dispuesto lo siguiente:

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

n. En cuanto a la dada de baja del... efectiva mediante el telefonema oficial del cinco (5) de septiembre del dos mil quince (2015), por alegada “mala conducta”, luego de haber sido sancionado con treinta (30) días de prisión,¹⁴ se incurrió en una violación al principio constitucional non bis in ídem, toda vez que el mismo resultó ser sancionado disciplinariamente dos veces por una misma causa, en lo que constituye una actuación arbitraria de la administración. (TC/368/18 de 10 de diciembre de 2018, acápite 11.n).

18. De conformidad con la doctrina jurídica, la violación a la regla *non bis in idem* se torna más gravosa cuando se trata de sanciones administrativas en tanto que (...) *se refiere fundamentalmente a las relaciones entre penas y sanciones,*

¹⁴ Sanción dispuesta por el Tribunal de Justicia Policial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*o, mejor todavía, entre los órganos jurisdiccionales penales y los administrativos sancionadores*¹⁵.

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

20. Y es que, como bien ha sido expuesto en torno al alcance del derecho administrativo sancionador, *el Estado debiera ejercer su “ius puniendi” en un sólo momento, en la forma e intensidad que hayan dispuesto las leyes, pudiendo imponer en esa oportunidad todas las medidas principales o accesorias que sean del caso, por lo tanto, fuera de dicho momento habría agotado la posibilidad de aplicarlas*¹⁶.

21. Consideramos, por tanto, que reservar a la institución policial la realización de un nuevo proceso disciplinario, cuyo caso ya fue ventilado en sede administrativa con el agotamiento de todas las etapas procesales, para luego mantener al agraviado en un estado de incertidumbre, no solo resulta contrario al principio de seguridad jurídica, sino al criterio desarrollado en los citados precedentes en atención al carácter vinculante y definitivo que comportan las decisiones de este órgano de justicia constitucional, conforme lo prescrito en el artículo 184 de la Constitución¹⁷.

¹⁵ NIETO, ALEJANDRO. “Derecho administrativo sancionador”. Editorial Tecnos: 2012, pág. 475. 5ta edición.

¹⁶ GÓMEZ GONZÁLEZ. *El “non bis in idem” en el derecho administrativo sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa*. En revista de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLIX, 2017. págs. 101-138.

¹⁷ 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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22. Lo anterior implica que el propio tribunal debe ceñirse a sus decisiones previas y respetarlas, a no ser que existan motivos de importancia que le obliguen a apartarse, en cuyo caso, debe exponer los fundamentos de hecho y de derecho que le conducen a modificar su criterio, tal como lo indica el párrafo I del artículo 31¹⁸ de la Ley 137-11.

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

24. La doctrina, por su parte, también se ha pronunciado en torno a la llamada “regla del autoprecedente” y de cómo vincula a los tribunales constitucionales dada la naturaleza especial de sus decisiones. En ese orden, GASCÓN expresa:

...la regla del autoprecedente vincula especialmente a los tribunales constitucionales habida cuenta del particular espacio de discrecionalidad que caracteriza la interpretación de un texto tan abierto e indeterminado como es una constitución. Por eso la creación de un precedente constitucional, y más aún el abandono del mismo, requiere siempre una esmerada justificación: explícita, clara y especialmente intensa¹⁹.

y
constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria.

¹⁸ Artículo 31.- *Decisiones y los Precedentes. Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*

¹⁹ GASCÓN ABELLÁN, MARINA “Autoprecedente y Creación de Precedentes en una Corte Suprema”. TEORIA JURÍDICA CONTEMPORANEA, VOL. 1, 2 (2016): 249.

Expediente núm. TC-05-2019-0294, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por Confesor Ceballos de la Rosa contra la Sentencia núm. 0030-03-2019-SEEN-00185, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. La importancia del precedente ha llevado al sistema jurídico de Colombia a reconocerlo como un nuevo derecho de los ciudadanos frente a la Administración, y consiste en la expectativa legítima en la cual las autoridades den un trato igual al que ha beneficiado a otros, mediante la aplicación de precedentes judiciales que hubieren resuelto casos similares al suyo; en el caso español, también afirma GASCÓN, el Tribunal Constitucional ha establecido que la regla del precedente se contrae a una exigencia de constitucionalidad²⁰. Así que, la incorporación de esta institución a la legislación positiva o a la práctica jurisprudencial de estas corporaciones constituye una manifestación inequívoca de la relevancia normativa que ésta supone para ajustar a niveles óptimos el principio de igualdad en las decisiones de los tribunales.

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

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

²⁰ *Ibid*, pág. 7.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. En torno a su alcance, y atendiendo a la consolidada jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, el Tribunal Constitucional ha considerado como reprochable el cambio intempestivo de las condiciones previamente definidas por la Administración en cuanto a la satisfacción de determinados derechos, sin que obre de por medio justificación alguna.²¹

29. Por su parte, la doctrina señala que este principio de protección a la confianza legítima se halla estrechamente ligado a los principios de buena fe y seguridad jurídica, que deben imperar en todo Estado de Derecho²². Así las cosas, desde nuestra perspectiva, la realización de un nuevo proceso disciplinario supone un cambio intempestivo del procedimiento administrativo seguido en casos de desvinculación de miembros policiales, desmejorando las condiciones de reintegro al amparista frente a una autoridad que ha irrespetado el marco jurídico establecido por la Constitución y su propia ley orgánica.

30. De manera que, luego de haber realizado la Policía Nacional el proceso administrativo sancionador, y tras haber determinado que fue realizada una destitución irregular y arbitraria en perjuicio del accionante en amparo, correspondía que este Tribunal, de conformidad con sus autprecedentes, revocara el acto administrativo irregular, y cerrar la posibilidad de retrotraer el proceso a etapas ya superadas para que presuntamente se corrijan infracciones constitucionales consumadas, escenario que por mandato constitucional y legal deviene insubsanable.

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

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

²² MALVAZEZ, GABRIELA. “Principio de protección de la confianza legítima en México, Recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

32. Asimismo, la parte capital del artículo 14 de la citada Ley núm. 107-13 dispone la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos entre otros, en los casos siguientes: que subviertan el orden constitucional; vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; los que han sido dictados prescindiendo completamente del procedimiento establecido; los carente de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales.

33. La imposibilidad de subsanar o convalidar infracciones constitucionales a las que se refieren los referidos textos legales, ha sido concebida al amparo del artículo 6²³ de la Carta Magna que declara la nulidad de pleno derecho de toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a la Constitución²⁴.

34. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0090/22, de cinco (5) de abril de dos mil veintidós (2022), estableció que “...solo pueden convalidarse los actos anulables, es decir, aquellos que infrinjan el ordenamiento jurídico, los que vulneren normas de procedimiento, los que carezcan de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas y los que se dicten en desviación de poder, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 párrafo II (*sic*) de la Ley núm. 107-13”²⁵.

²³ La doctrina jurídica por su parte ha sostenido que *la invalidez es una consecuencia de la nulidad absoluta y de pleno derecho de los actos inconstitucionales consagrada por el artículo 6 de la Constitución*. JORGE PRATS, EDUARDO. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*. 2013, Pág. 48.

²⁴ Ver sentencia TC/0090/22 de 5 de abril de 2022, literal 10.17, página 39.

²⁵ Artículo 14 párrafo II. *Los meros defectos de forma, de competencia o de procedimiento, o el incumplimiento de plazos que no determinen caducidad o prescripción no presuponen necesariamente la anulabilidad de los actos, sin perjuicio de la exigencia de responsabilidades a los servidores públicos incumplidores de formas o tiempos. En particular, cuando la decisión de la Administración resulte materialmente correcta, los defectos de forma o de procedimiento no acarrearán su anulabilidad, salvo que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.*

Artículo 14 párrafo III. *Se conservarán los elementos de los actos no afectados por vicios de invalidez. La invalidez de un acto no se transmitirá necesariamente a los sucesivos del procedimiento que sean independientes del nulo o anulable. Los actos inválidos que contengan elementos constitutivos de otro válido producirán los efectos de éste. Los actos anulables podrán ser*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

convalidados subsanando sus defectos de competencia o procedimiento, con efectos desde su fecha o retroactividad para el caso de ser favorables y cumplir los requisitos del Artículo 9 de esta ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.

37. No obstante, lo anterior y, pese a la opinión del suscribiente en las deliberaciones del pleno, donde externé particular preocupación de que el citado razonamiento fuese incorporado a la doctrina del Tribunal Constitucional, los honorables jueces que concurrieron con esta sentencia determinan (...) *que dicha orden de reintegro se establece sin desmedro de la posible realización del juicio disciplinario por parte de la Policía nacional.* (sic).

III. CONCLUSIÓN

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

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo sustituto

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
MARÍA DEL CARMEN SANTANA DE CABRERA

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en la presente sentencia, y conforme a la opinión mantenida ante el honorable Pleno de este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colegiado en la deliberación de la especie, procedo a ejercer la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), a los fines de someter un voto disidente con respecto a la decisión asumida en el caso relativo al expediente marcado bajo el número TC-05-2019-0294.

I. Antecedentes

1 El conflicto resuelto mediante la presente decisión se origina debido a la desvinculación de las filas de la Policía Nacional del ex primer teniente Confesor Ceballos de la Rosa, mientras se desempeñaba como instructor en el Instituto de Formación y Entrenamiento Policial, y sostenía una relación amorosa con la estudiante Nataly Maldonado Pérez. Esta, a su vez, sostenía una relación amorosa con Juan Alejandro Veloz, lo que produjo un conflicto entre ellos. Como consecuencia, los tres fueron desvinculados de la institución.

1.1 El señor Confesor Ceballos de la Rosa interpuso una acción de amparo en contra de la Dirección General de la Policía Nacional, bajo el alegato de que se transgredió en su contra el derecho fundamental al debido proceso, el derecho de defensa, a la dignidad humana y al trabajo. La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo apoderada de la acción, dictó la Sentencia núm. 0030-03-2019-SSEN-00185, en fecha dieciocho (18) de junio de 2019, decisión mediante la cual rechazó la acción constitucional de amparo interpuesta.

1.2 En vista de lo anterior, en fecha quince (15) del mes de julio de dos mil diecinueve (2019), dicho señor interpuso recurso de revisión constitucional de amparo, que, al ser conocido por este Tribunal Constitucional, la mayoría del *quorum* procedió a acoger en cuanto al fondo el referido recurso y a revocar la sentencia impugnada, y por vía de consecuencia, acogió la acción de amparo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otorgando un plazo de quince (15) días para la restitución del señor Confesor Ceballos de la Rosa al puesto que ostentaba antes de su destitución, así como también la entrega de todos los valores que le corresponden por concepto de los salarios dejados de pagar. La magistrada más abajo suscrita manifiesta no estar de acuerdo con la decisión asumida por lo que procede a emitir el presente voto disidente, cuyos fundamentos serán desarrollados en los párrafos subsiguientes.

1.3 De entrada, es necesario aclarar que, con anterioridad al dictado de la presente decisión, el Tribunal Constitucional había emitido la Sentencia TC/0235/21, en fecha dieciocho (18) del mes de agosto del año dos mil veintiuno (2021), mediante la cual se unificaron los criterios jurisprudenciales sobre la inadmisibilidad de las acciones de amparo interpuestas por miembros del sector público desvinculados de su cargo, dentro de los cuales se encuentran los miembros de las Fuerzas Armadas Dominicanas y la Policía Nacional, determinándose que la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinarias, es la que se encuentra en condiciones adecuadas para analizar, conocer y decidir, de manera efectiva estos casos, por las razones que más adelante serán detalladas en el momento en que retomemos este punto en la continuación de las fundamentaciones del presente voto.

1.4 Sin embargo, se precisa agregar que, esta variación de precedente fue dispuesta a futuro, esto es, que su aplicación fue diferida en el tiempo, por lo que es solo aplicable para los recursos de revisión en materia de amparo que fueran interpuestos o presentados luego de realizada la publicación de la referida Sentencia TC/0235/21, esto es, el dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

1.5 En tal virtud, en la argumentación de la presente decisión se hace referencia del señalado cambio jurisprudencial, el mismo no fue aplicado en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especie por tratarse de un recurso interpuesto el quince (15) de julio de dos mil diecinueve (2019), o sea, previo a la entrada en aplicación del nuevo criterio procesal constitucional sobre la inadmisibilidad de las acciones de amparo interpuestas por servidores militares o policiales desvinculados.

II. Consideraciones y fundamentos del voto disidente

2.1 Con respecto a la sentencia unificadora previamente descrita (Sentencia TC/0235/21), nuestro despacho ejerció un voto salvado, por entender que, en ese caso debió haberse hecho una aplicación inmediata del criterio jurisprudencial sentado, sin necesidad de que el mismo solo aplicara para casos futuros, criterio que ratificamos en la especie. Esto se debe a que consideramos que toda acción de amparo interpuesta por algún miembro desvinculado de la Policía Nacional o de las instituciones castrenses, sin importar el momento en el que el recurso de revisión fuera incoado, debería ser declarada inadmisibile por existencia de otra vía efectiva, que lo es la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinarias.

2.2 En tal sentido, el objeto de esta disidencia radica en la no aplicación, de manera inmediata, del nuevo criterio jurisprudencial, pues este Tribunal Constitucional acogió el recurso de revisión presentado, revocó la sentencia recurrida, y acogió la acción de amparo originalmente sometida por haber incurrido la Policía Nacional en inobservancia del debido proceso en la desvinculación del accionante, cuando lo adecuado, a nuestro juicio, era que, al proceder a conocer de la acción de amparo, la misma se declarara inadmisibile por la existencia de otra vía efectiva.

2.3 Los argumentos principales que justifican la solución que sostenemos que debió dársele al recurso decidido mediante la presente sentencia fueron aportados y fundamentados adecuadamente en el voto salvado emitido con



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respecto a la indicada Sentencia TC/0235/21 del dieciocho (18) de agosto del año dos mil veintiuno (2021). En todo caso, aquí se reiterará la esencia de los mismos por tratarse de un recurso de revisión de un fallo concerniente a la desvinculación de un miembro de la Policía Nacional, recurso que fue conocido por el Tribunal Constitucional, después de la toma de la decisión que cambió el precedente, y, en consecuencia, este despacho somete su voto disidente por este tribunal no haber declarado inadmisibile la acción interpuesta por existencia de otra vía efectiva, que en el caso lo es, como ya hemos expresado, la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinarias.

2.4 Los dos fundamentos principales para la declaratoria de inadmisibilidad de casos como el de la especie se contraen a que:

a. Conocer estas desvinculaciones por medios tan expeditos como el amparo, desnaturaliza esa figura jurídica e impide un conocimiento detallado de procesos que exigen una delicada valoración probatoria y conocimiento de la causa llevada a la esfera judicial;

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

2.5 La acción de amparo, en los términos que está concebida tanto en el artículo 72 de la Constitución como en el 65 de la Ley núm. 137-11, es un procedimiento constitucional que ciertamente procura la protección de derechos fundamentales, pero no es el único procedimiento judicial que tiene esta función. De ahí que no deba simplemente usarse la vía de amparo por entenderse como medio preferente para protección de derechos fundamentales,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sino que debe estudiarse la naturaleza del caso y del procedimiento para determinar con claridad si las características del amparo²⁶ son apropiadas para las situaciones de hecho que dan origen al reclamo judicial.

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

2.7 Los razonamientos expresados son coherentes con los criterios jurisprudenciales de este Tribunal Constitucional, debido a que se ha entendido que es posible declarar la inadmisibilidad por existencia de otra vía eficaz ante el escenario de que la sumariedad del amparo impide o dificulta resolver, de manera adecuada, el conflicto llevado a sede constitucional²⁷. Además, la jurisprudencia constitucional ha sido de notoria tendencia a declarar la inadmisibilidad de las acciones de amparo interpuestas por funcionarios desvinculados del sector público²⁸. En consecuencia, no conviene ofrecer un tratamiento distinto a las acciones de amparo sometidas por servidores públicos

²⁶ El artículo 72 de la Constitución establece estas características básicas al disponer que: «[...] De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades».

²⁷ TC/0086/20; §11.e).

²⁸ V. TC/0804/17, §10.j; TC/0065/16, §10.j; TC/0023/20, §10.d, y TC/0086/20, §11.e.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desvinculados de la función pública tradicional y a aquellas sometidas por policías y militares desvinculados de la función pública propia de su oficio.

2.8 Finalmente, si bien la base legal que habilita la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es diferente en ambos casos (servidor público ordinario y servidor público policial o militar), esto no afecta el criterio esencial de que es, actualmente, el Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones ordinarias, la sede judicial en la cual deben ventilarse este tipo de casos.

Conclusión

El Tribunal Constitucional, en aplicación del nuevo precedente jurisprudencial sentando en la Sentencia TC/0235/21, de fecha dieciocho (18) del mes de agosto del año dos mil veintiuno (2021), y diferido en el tiempo -desde nuestra óptica- de manera improcedente, debió haber acogido el recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida, y, al conocer de la acción original de amparo, declarar la inadmisibilidad de la misma por existir otra vía efectiva, en aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Esto se debe a que la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinaria, es la vía efectiva por la cual deben dilucidarse las reclamaciones de servidores policiales y militares desvinculados de sus respectivas instituciones.

Firmado: María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza

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