



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0041/13

Referencia: Expediente No. TC-01-2012-0059, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad incoada por Lucas O. Ferreras Concepción contra las Ordenes Generales Núms. 057/2005 y 17/2006 de fechas treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005) y catorce (14) de septiembre de dos mil seis (2006), respectivamente, dictadas por la Jefatura de la Policía Nacional.

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana, a los quince (15) días del mes de marzo del año dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khouri, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1 de la Constitución y los artículos 9 y 36 de la Ley

Sentencia TC/0041/13. Expediente No. TC-01-2012-0059, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad incoada por Lucas O. Ferreras Concepción contra las Ordenes Generales Núms. 057/2005 y 17/2006, de fechas treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005) y catorce (14) de septiembre de dos mil seis (2006), respectivamente, dictadas por la Jefatura de la Policía Nacional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

I.- ANTECEDENTES

1. Descripción de los actos impugnados

Los actos impugnados por el accionante Lucas O. Ferreras Concepción, mediante su acción directa de fecha trece (13) de agosto de dos mil doce (2012), son las Ordenes Generales No. 05 7/2005, de fecha treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005), -mediante la cual se dispone el retiro forzoso con pensión del accionante como coronel de la Policía Nacional- y la No. 17/2006, de fecha catorce (14) de septiembre de dos mil seis (2006), -mediante la cual se reconsidera la causa de la pensión y se consigna como nueva causa la antigüedad en el servicio policial-, ambas disposiciones administrativas dictadas por la Jefatura de la Policía Nacional.

2. Pretensiones del accionante

2.1. Breve descripción del caso

El accionante se desempeñaba, en el año dos mil cinco (2005), como Encargado del Departamento de Gestión de Personal de la Dirección General de Recursos Humanos de la Policía Nacional, cuando fue acusado de favorecer a un personal que no reunía las condiciones para recibir ascensos en sus rangos policiales, lo que provocó que la Jefatura de la Policía Nacional, mediante la Orden General No. 057/2005, de fecha treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005), lo pusiera en retiro forzoso con pensión reconociéndole su rango de coronel; posteriormente, mediante la Orden General No. 17/2006, de fecha catorce (14) de septiembre de dos mil seis



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2006), se reconsideró la causa de la pensión originalmente declarada y se sustituyó por otra causal: antigüedad en el servicio.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante aduce en su acción directa de inconstitucionalidad de fecha trece (13) de agosto de dos mil doce (2012), que las Ordenes Generales Núms. 05/7/2005 y 17/2006, de fechas treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005) y catorce (14) de septiembre de dos mil seis (2006), respectivamente, dictada por la Jefatura de la Policía Nacional, violan la letra y espíritu de los artículos 6, 7, 8, 38, 39.3, 43,62.2, 68, 74, 110, 256 y 257 de la Constitución de la República; artículos 1, 8, 11, 17, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que rezan de la manera siguiente:

“Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

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.

Artículo 8.- Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

Artículo 38.- Dignidad humana. *El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.*

Artículo 39.- Derecho a la igualdad. (...) 3) *El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión.*

Artículo 43.- Derecho al libre desarrollo de la personalidad. *Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás.*

Artículo 62.- Derecho al trabajo. *El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia:(...) 2) Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 68.- Garantías de los derechos fundamentales. *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.*

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. *La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes:*

- 1) No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza;*
- 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;*
- 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado;*
- 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.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 110.- Irretroactividad de la ley. *La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.*

Artículo 256.- Carrera policial. *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 investigación y recomendación del ministerio correspondiente, de conformidad con la ley.*

Artículo 257.- Competencia y régimen disciplinario. *La jurisdicción policial sólo tiene competencia para conocer de las infracciones policiales previstas en las leyes sobre la materia. La Policía Nacional tendrá un régimen disciplinario policial aplicable a aquellas faltas que no constituyan infracciones del régimen penal policial.”*

Convención Americana sobre Derechos Humanos

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 17. Protección a la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.

3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley. *Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.*

Artículo 25. Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

“Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

3. Pruebas documentales

En el presente expediente se depositaron los siguientes documentos:

- a) Certificación de baja policial, de fecha veintiséis (26) de junio del dos mil doce (2012), expedida por la Dirección Central de Recursos Humanos de la Policía Nacional.
- b) Certificación de Licencia Médica, de fecha veintiséis (26) de junio del dos mil doce (2012), suscrita por el Dr. José J. Puello Herrera.
- c) Telefonema oficial No.11316-08, de fecha dieciséis (16) de agosto del dos mil cinco (2005), de la Oficina del Jefe de la Policía Nacional.
- d) Orden General No. 048-2005, de fecha diecinueve (19) de agosto del dos mil cinco (2005), de la Oficina del Jefe de la Policía Nacional.
- e) Extracto del Acta de Nacimiento del accionante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- f) Oficio No. 0256, de fecha treinta (30) de agosto del dos mil cinco (2005) de la Presidencia de la República.
- g) Oficio No. 27934, de fecha veintiocho (28) de agosto del dos mil cinco (2005), de la Oficina del Jefe de la Policía Nacional.
- h) Telefonema oficial de fecha treinta y uno (31) de agosto del dos mil cinco (2005) de la Oficina del Jefe de la Policía Nacional.

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

El accionante pretende la anulación de las Ordenes Generales Núms. 057/2005 y 17/2006, de fechas treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005) y catorce (14) de septiembre de dos mil seis (2006), respectivamente, de la Jefatura de la Policía Nacional, bajo los siguientes alegatos:

a) “(...) el Lic. Lucas Odalis Ferreras Concepción, al igual que los demás miembros del nivel superior, tenía derecho a que se les respetaran sus derechos fundamentales de ser oído y escuchado al respecto por una junta de oficiales, ya sea de la oficina del Inspector, o la de asuntos internos, o cualquier otro órgano de la Policía Nacional que a la sazón fuese designado para realizar la investigación de lugar; tenía derecho a permanecer activo, en la institución, el tiempo establecido por la ley sobre la carrera policial; tenía derecho a que se le respetara su dignidad; tenía derecho a ascender a los niveles de Dirección, y a ocupar y desempeñar los cargos de importancia y de mando dentro de la institución y en consecuencia, recibir los beneficios derivados de esa condición, los cuales le fueron conculcados de manera arbitraria, basándose en una voluntad caprichosa y no en la razón, la lógica y la justicia y por el ejercicio de un acto sumario e ilegal”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del Procurador General de la República

Mediante el oficio No. 3600, del veinte (20) de septiembre del dos mil doce (2012), el Procurador General de la República presentó su opinión sobre el caso, señalando, en síntesis lo siguiente:

“El Ministerio Público, en ocasiones anteriores ha advertido que el constituyente no incluyó los actos en el ámbito de la competencia del Tribunal Constitucional a través del mecanismo de la acción directa, conforme se aprecia en el texto del art. 185.1 de la Constitución... De igual manera, ha señalado que en su criterio esto no quiere decir en modo alguno que los actos emanados de los órganos y personas que ejercen poderes públicos están fuera del control constitucionalidad para asegurar la conformidad de los mismos con la supremacía de la Constitución, sino, que este se logra a través de otros procedimientos constitucionales, como la excepción de constitucionalidad a través del control difuso y la revisión constitucional”.

5.2. Opinión del órgano emisor del acto impugnado: Jefatura de la Policía Nacional

La Jefatura de la Policía Nacional, mediante su escrito de opinión del siete (7) de septiembre del dos mil doce (2012), señala:

“(...) la Constitución del 26 de enero del año 2010 Gaceta Oficial No. 10569 en su Art.128 establece que el Presidente de la Republica 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

Sentencia TC/0041/13. Expediente No. TC-01-2012-0059, relativo a la Acción Directa en Inconstitucionalidad incoada por Lucas O. Ferreras Concepción contra las Ordenes Generales Núms. 057/2005 y 17/2006, de fechas treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005) y catorce (14) de septiembre de dos mil seis (2006), respectivamente, dictadas por la Jefatura de la Policía Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguridad del Estado, en la letra “C” de ese mismo texto dice que dentro de las atribuciones que tiene el presidente está la de nombrar o destituir los integrantes de las jurisdicciones militares y policial, de lo que se colige que el nombramiento de oficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, es facultativo del Presidente Constitucional de la República, quien puede hacerlo única y exclusivamente. Como asimismo, puede dejar sin efecto los mismos cuando los conciba adecuado, “ya que constitucionalmente es de su facultad. En el caso de la especie, la cancelación del nombramiento del ex teniente coronel Lucas Odalis Ferreras Concepción, obedeció a una “falta disciplinaria grave en el ejercicio de sus funciones”.

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley Orgánica No. 137-11, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el dieciséis (16) de noviembre de dos mil doce (2012), compareciendo todas las partes litigantes y quedando el expediente en estado de fallo.

II.-CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
.DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución del 2010 y los artículos 9 y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Legitimación activa o calidad del accionante

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley Orgánica No. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. En ese orden de ideas, el accionante resulta afectado por los alcances jurídicos de las Ordenes Generales Núms. 057/2005 y 17/2006, de fechas treinta y uno (31) de agosto del dos mil cinco (2005) y catorce (14) de septiembre del dos mil seis (2006), respectivamente, de la Jefatura de la Policía Nacional, y en tal virtud ostenta en la especie, la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al estar revestido de un interés jurídico y legítimamente protegido de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución.

9. Inadmisibilidad de la acción

9.1. El accionante reclama, mediante su acción directa en inconstitucionalidad, la nulidad de las señaladas Ordenes Generales Núms. 057/2005 y 17/2006, de fechas treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005) y catorce (14) de septiembre del dos mil seis (2006), respectivamente, de la Jefatura de la Policía Nacional.

9.2. En el caso que nos ocupa, el tribunal ha podido advertir del examen de los documentos y hechos de la causa que los actos, cuya nulidad por inconstitucionalidad se pretende, no constituyen actos administrativos de alcance general y normativo, sino que consisten en simples actos administrativos de efectos particulares y concretos, en este caso, la puesta en retiro y pensión de un oficial superior de la Policía Nacional. En ese sentido,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Tribunal Constitucional ha fijado precedentes respecto del objeto y alcance de la acción directa en inconstitucionalidad frente a los actos administrativos del poder público, tal y como refirió en su sentencia TC/0051/12, de fecha diecinueve (19) octubre de dos mil doce (2012), al señalar: “(...) *el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa... La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general. En la especie, el acto impugnado tiene carácter de puro acto administrativo con efectos particulares*”.

9.3. En otro caso similar, decidido mediante la Sentencia TC/0073/12, de fecha veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), el tribunal dejó por sentado que: “*En efecto, dicho acto administrativo ha sido dictado en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en disposiciones normativas infraconstitucionales, es decir, en normas de derecho inferiores a la Constitución (...) Aun cuando los medios invocados por la accionante son de índole constitucional, en virtud de la naturaleza del acto atacado (resolución que prescribe sobre el desarrollo de un contrato administrativo) tales alegatos corresponden ser examinados en la jurisdicción administrativa. Sobre el particular, cabría referirnos al contenido del artículo 139 de la Constitución que sujeta el control de la legalidad de los actos de la administración pública a los tribunales, lo cual debe combinarse con el artículo 165.2 del texto constitucional, que a su vez otorga competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa para “conocer los recursos*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas, contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares (...) Sobre este último aspecto en doctrina se ha llegado a establecer que cuando el artículo 165.2 de la Constitución emplea la denominación “contrariedad al derecho” ello implica contrariedad a la Constitución, y además, a las leyes y demás fuentes de derecho, por lo que la impugnación de los actos administrativos por razón de inconstitucionalidad, es una competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa y no puede corresponder a la jurisdicción constitucional.

9.4. Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional, como es el caso de la delimitación de la competencia entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contenciosa-administrativa, cuando se trata de violaciones constitucionales derivadas de actos administrativos de alcance particular.

9.5. En ese orden de ideas, y a partir de los dos (2) precedentes constitucionales asentados por el tribunal y señalados anteriormente, y asumiendo una interpretación sistémica de la Constitución al tomar en cuenta el contexto jurídico-constitucional en cuanto a la delimitación competencial para conocer de violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular, se desprende que:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Los *actos administrativos de carácter normativo y alcance general* son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).
- Los *actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas*, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional.
- Los *actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme*, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.

9.6. En la especie, las Ordenes Generales Núms. 057/2005 y 17/2006, de fechas treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005) y catorce (14) de septiembre del dos mil seis (2006), dictadas por la Jefatura de la Policía Nacional, tienen un carácter administrativo y producen un efecto particular y concreto, por lo que no pueden ser impugnadas por la vía de la acción directa en inconstitucionalidad, sino mediante el amparo, si la situación involucra



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos fundamentales; o la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso no afectarse algún derecho fundamental. Por lo que, en tal virtud, la presente acción deviene inadmisibile, por tratarse los actos impugnados de actos administrativos no sujetos a un control concentrado de constitucionalidad.

Esta decisión, firmada por todos los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. En la misma figura incorporado el voto disidente del magistrado Rafael Díaz Filpo, Juez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Lucas Odalis Ferreras Concepción en fecha trece (13) de agosto de dos mil doce (2012), contra las Ordenes Generales Núms. 057/2005 y 17/2006, de fechas treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005) y catorce (14) de septiembre del dos mil seis (2006), respectivamente, dictadas por la Jefatura. de la Policía Nacional, por no tratarse de alguno de los actos normativos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley No. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

SEGUNDO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley Orgánica No. 137-11 del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Lucas Odalís Ferreras Concepción; a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Jefatura de la Policía Nacional, órgano emisor de los actos impugnados; así como también a la Procuraduría General de la República.

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

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

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO RAFAEL DÍAZ FILPO, EN RELACIÓN A LA SENTENCIA TC/0041/13, DE FECHA QUINCE (15) DE MARZO DEL AÑO DOS MIL TRECE (2013).

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, No. 137-11 de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), emitimos el siguiente:

VOTO DISIDENTE

Fundamentación de voto disidente del Magistrado Rafael Díaz Filpo, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad contra las ordenes generales números 057/2005 y 17/2006 de fechas treinta y un (31) de agosto del dos mil cinco (2005) y catorce (14) de septiembre del dos mil seis (2006), respectivamente, de la jefatura de la Policía Nacional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Luego de revisar la acción directa de inconstitucionalidad y expresada más arriba y de la decisión adoptada por la mayoría de los jueces que componen este Tribunal Constitucional de rechazarla, es nuestro criterio hacer de conocimiento, nuestro voto disidente frente a la referida decisión, atendiendo los aspectos en cuanto a los argumentos escritos y al derecho en sí, que se señalan a continuación:

1.- Hechos y argumentos de la parte accionante

1.1.- Breve descripción del caso

El accionante se desempeñaba en el año 2005 como Encargado del Departamento de Gestión de Personal de la Dirección General de Recursos Humanos de la Policía Nacional, cuando fue acusado de favorecer a un personal que no reunía las condiciones para recibir ascensos en sus rangos policiales, lo que provocó que la Jefatura de la Policía Nacional mediante la Orden General No. 057/2005 de fecha treinta y uno (31) de agosto del dos mil cinco (2005) le pusieron en retiro forzoso con pensión, faltas por las cuales se hizo indigno e inmerecedor de vestir el uniforme policial y mediante la Orden General No.17/2006 de fecha catorce (14) de septiembre del dos mil seis (2006), le fue reconocida su pensión por antigüedad en el servicio.

1.2.- Fundamento de la pretensión de la parte accionante

El 13 de agosto de 2012, el señor Lucas O. Ferreras Concepción introdujo un recurso de Acción Directa en Inconstitucionalidad contra las Ordenes Generales Núms. 057/2005 y 17/2006 dictadas por la Jefatura de la Policía Nacional, en el cual solicitaba al Tribunal Constitucional su anulación por vulneración a los artículos 6, 7, 8, 38, 39.3, 43, 62.2, 68, 74, 110, 256 y 257 de la Constitución dominicana; y artículo 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establecen lo siguiente: Supremacía de la Constitución; Función esencial del Estado, en cuanto a la protección de los ciudadanos; Dignidad humana; Derecho a la igualdad;



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Derecho al libre desarrollo de la personalidad; Derecho al trabajo; Garantías de los derechos fundamentales; Principios de reglamentación e interpretación; Irretroactividad de la ley; Carrera policial: “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 de la Policía Nacional, previa investigación y recomendación del ministerio correspondiente de conformidad con la ley.”; y Competencia y régimen disciplinario. Artículos 1, 8, 11, 17, 24, 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, referente a: La Obligación de Respetar los Derechos; Protección de la Honra y de la Dignidad; Protección a la Familia; Igualdad ante la Ley; Protección Judicial. Y, al artículo 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referente al reconocimiento del derecho al trabajo, a tener oportunidad de ganarse la vida mediante el trabajo, y los Estados partes deberán de adoptar medidas para lograr la plena efectividad del derecho al trabajo, respectivamente.

El accionante Lucas O. Ferreras Concepción, prosigue argumentando que en el caso de la especie nunca se realizó investigación alguna, ni de parte de la Inspección General, ni de la Dirección Central de Asuntos Internos, ni de ningún otro órgano o personal de la Policía Nacional, en ningún momento fue llamado para ser interrogado, sino que fue sorprendido con tal medida.

Celebración de audiencia

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley No. 137-11 (LOTCP) del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el dieciséis (16) de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

noviembre de dos mil doce (2012), compareciendo todas las partes litigantes y quedando el expediente en estado de fallo.

2.- De la determinación de los patrones constitucionales:

a) La Constitución dominicana del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) en su Artículo 185.- Atribuciones. *“El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;”*

b) La Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (LOTCP), su Artículo 36.- Objeto del Control Concentrado: *“La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.”*

c) El párrafo IV del artículo 14, de la Ley Institucional No. 96-04 del cinco (5) de febrero de dos mil cuatro (2004) de la Policía Nacional, que establece: *“Funciones de Investigación.- Estará a cargo de la Inspectoría General y las Direcciones Centrales de Investigaciones Criminales y Asuntos Internos de la Policía Nacional.”*

3.- Legitimidad y admisibilidad de la solicitud de inconstitucionalidad planteada

La primera razón por la cual el presente recurso de inconstitucionalidad debe ser declarado admisible es que el mismo cumple con los requerimientos de admisibilidad descrito en el artículo 100 de la Ley No. 137-11, ya que el mismo contiene especial trascendencia y relevancia constitucional, a nuestro



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entender, porque envuelve situaciones entre personas jurídicas y el Estado, por lo que citamos dicho artículo: “Artículo 100.- *Requisitos de admisibilidad. La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciara atendiendo 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.*”

- a) Entendemos que el impugnante tiene calidad para accionar en revisión por ser parte interesada, y porque está envuelto un derecho fundamental, cómo lo es la tutela judicial efectiva.
- b) Observando lo que nos dice el Artículo 69 de nuestra Constitución, en relación a la tutela judicial efectiva, hemos analizado y encontrado factible que los medios invocados por el recurrente establecen los requisitos que fundamentan la admisibilidad de este recurso de revisión, principalmente por la trascendencia constitucional, y observa a la vez, hasta dónde es el alcance de la interpretación de las inadmisibilidades de los recursos de inconstitucionalidad. Por tanto conviene que sea admitido el recurso, en cuanto a la forma, por reunir los requisitos que hemos expresado más arriba.

Ciertamente, entendemos que el accionante pretende y exige que este Tribunal Constitucional, garantice la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección del derecho fundamental a la igualdad, al cumplimiento del debido proceso y a la tutela judicial efectiva, el cual alega le ha sido vulnerado, teniendo interés legítimo y jurídicamente protegido, dando cumplimiento a los artículos 184 y 185.1 de la Constitución; y para poder entender lo anterior debemos establecer el significado de la legitimación activa o calidad de un accionante, como la facultad que ostentan las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad referido en los mismos artículos antes mencionados, que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

De todo lo antes referido, se puede colegir, que estamos frente a una acción directa de inconstitucional contra una acción de la administración pública, y a tal acto administrativo es, según es tradición citar la definición de Zanobini, que completada por autores como García de Enterría, vienen a definirlo como: *“cualquier declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo emanada de un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”*. AL tenor de esta explicación serían acto administrativo las autorizaciones o resoluciones por las que se accede a una solicitud de un particular (declaración de voluntad), las propuestas de resolución (declaración de deseo); las certificaciones y las actas (declaración de conocimiento); o los informes y dictámenes (declaraciones de juicio).

Las Resoluciones debidamente expedidas por un funcionario en ejercicio y cumpliendo con sus funciones y/o competencias constitucionales o legales asignadas a los fines, son actos administrativos, es decir una categoría de documentos a través de los cuales se expresa la “voluntad” de la administración, su carácter resolutivo indica que “resuelven” una situación bien sea de carácter general o de carácter particular.

Además, de lo precedentemente referido, en cuanto a la concepción de acto administrativo, y al interés legítimo jurídicamente protegido, criterio ya establecido en la presente sentencia, además, debemos puntualizar que para la configuración de dicho interés se requiere: a) la existencia de un derecho establecido en una norma jurídica, b) la titularidad de ese derecho por parte de una persona, c) la facultad de exigencia para el respeto de ese derecho, y d) la obligación correlativa a esa facultad de exigencia.

Del criterio sostenido en relación al presente tópico, el Tribunal Constitucional español ha estado más que claro en ello cuando ha establecido



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que, en presencia de los intereses comunes, es decir, “aquellos en que la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los que componen la sociedad [...] puede afirmarse que cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común sostiene simultáneamente un interés personal, o, si se quiere desde otra perspectiva, que la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común”.

En cualquier caso, esta disposición constitucional debe interpretarse ampliamente, pues aquí el interés tiene que ver más con la protección a la Constitución que con cuestiones particulares, máxime cuando todos estamos sujetos a ella (artículo 6 de la Constitución), como si fuera un contrato

Después de delimitar los conceptos de las acciones y omisiones que pueden dar origen a la acción directa de inconstitucionalidad y con el criterio claramente establecido en la presente sentencia, en torno al interés legítimamente protegido, está por demás decir que estamos frente a un caso que se encuentra revestido de todos los presupuestos exigidos por la Constitución para presentar la referida acción directa de inconstitucionalidad.

En consecuencia está más que sostenido que la presente acción directa de inconstitucionalidad es claramente admisible, más aún que el objetivo del Tribunal Constitucional es ser garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, por lo que en ese sentido disentimos de la decisión adoptada y reconocemos que la misma podría ser correcta en términos técnicos y jurídicos, pero se aparta de la visión social que debe tener el Juez Constitucional, que en la interpretación de la norma y de la Constitución puede sobrepasar el sentido literal y tocar la fibra humana, política, social y económica, que convierte al ciudadano en el corazón de la justicia constitucional hasta llegar a tener un sentido de identidad con el Tribunal Constitucional como el fiel intérprete de la Constitución.

Por lo que somos de opinión que el señor Lucas O. Ferreras Concepción, está revestido de un interés legítimo para la acción directa de inconstitucionalidad,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

toda vez que sostiene que se le ha violentado el derecho constitucional de la dignidad, de la igualdad, del debido proceso, de la tutela judicial efectiva todos y cada uno consagrados en nuestra Ley de Leyes del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), en los artículos 38, 39, 68 y 69, respectivamente. Si bien es cierto que, la vía administrativa en sede conoció un recurso de reconsideración, el cual fue decidido, eso no impide que si es su voluntad, y por demás el derecho a ejercer una acción directa por la vulneración de derechos fundamentales, lo que le es lesivo, generando con ello un aspecto de trascendencia que no puede pasar por desapercibido por este Tribunal Constitucional, ya que, nos encontramos frente a los derechos de igualdad, de dignidad enfrentados al criterio del control de constitucionalidad de las actuaciones del Poder Judicial, como uno de los poderes del Estado.

4.- Posible solución procesal

En consecuencia somos de opinión, que, ciertamente, el accionante, Lucas O. Ferreras Concepción, tiene legitimidad para accionar en inconstitucionalidad, y reiteramos el desacuerdo de la solución adoptada por la mayoría de los magistrados que conforman este Tribunal, ya que dicha acción puede, perfectamente, ser declarada ADMISIBLE en cuanto a la forma, y RECHAZADO, en cuanto al fondo.

En ese sentido, si nos situamos en el hecho de que la revisión de la acción es frente al control constitucional que los jueces de este Tribunal deben tener, constituye un aspecto real al cual me sumaría, y, por tanto, rechazar la acción no es atinada. Pero no desvalorar el hecho que esa acción está concretizada en medios que envuelven los principios de legalidad y de la tutela judicial efectiva, los cuales nos impone que la acción sea revisada en el fondo y no declarar su inadmisibilidad en la forma, como el Tribunal Constitucional ha Concluido.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Examinando el objetivo principal de la justicia constitucional, que es garantizar la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales, debió tener en cuenta los siguientes aspectos:

***La accesibilidad**: Que procura acercar el ciudadano lo más posible a la justicia, sin obstáculos y libres de formalismos.

***Celeridad**: Los procesos constitucionales y en especial la tutela de los derechos fundamentales deben resolverse sin demoras innecesarias.

***Efectividad**: Para hacer efectiva la tutela de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional puede utilizar los medios más idóneos y adecuados en cada caso, concediendo una tutela judicial diferenciada cuando el caso lo amerite.

***Favorabilidad**: La justicia constitucional interpreta en favor de la efectividad de la tutela de los derechos fundamentales y ninguna disposición legal puede suprimir o limitar la garantía de un derecho fundamental.

***Informalidad**: El Tribunal Constitucional puede prescindir de formalismos y rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.

***Inexcusabilidad**: Una vez que se ha requerido en forma legal y en materia de su competencia, la intervención del Tribunal Constitucional no podrá éste excusarse de ejercer su autoridad, ni aun a falta de ley que resuelva el conflicto jurídico o asunto sometido a su decisión.

***Oficiosidad**: El Juez Constitucional, como garante de la tutela judicial efectiva, puede adoptar de oficio las medidas que estime pertinentes para garantizar la supremacía constitucional.

Es preciso señalar que este voto se origina, porque entiendo que la sentencia en cuestión no aborda el aspecto de la legitimación activa consagrada en el Artículo 185.1 de la Constitución, y el 37 de la Ley 137-11 Orgánica del



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional, y luego de ser examinada esta legitimación, consideramos que lo siguiente sería analizar el fondo de lo planteado en el expediente para ser fallado, ya que soy de opinión que el mismo tiempo que usamos para declarar como decisión la inadmisibilidad de un asunto planteado, es el mismo que empleamos para estudiar el fondo y pronunciarnos en ese sentido luego de verificar la relevancia y trascendencia constitucional de lo planteado.

Por lo tanto, reitero mi posición planteada de estar en desacuerdo con la presente decisión de declarar inadmisibile dicho recurso de inconstitucionalidad, ya que, como explicamos en presente voto, justificamos nuestra opinión en los fundamentos legales precedentemente citados, y por lo que somos partidarios de que debió ser declarado el presente recurso admisible, en cuanto a la forma, y rechazado, en cuanto al fondo, dicha inadmisión que a nuestro entender es injustificada.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario