



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0502/21

Referencia: Expediente núm. TC-01-2014-0006, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el ex teniente coronel Sergio T. Victoria Fontana, contra de la Orden General núm. 19-2011, emitida por la Jefatura de la Policía Nacional el quince (15) de marzo del dos mil once (2011).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinte (20) días del mes de diciembre del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, presidente en funciones; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; 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 y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución dominicana, así como 9 y 36 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), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la orden general impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por el ex teniente coronel, Sergio T. Victoria Fontana, contra la Orden General número 19-2011, dictada por la Jefatura de la Policía Nacional el quince (15) de marzo del dos mil once (2011).

La referida orden general impugnada contiene las disposiciones transcritas a continuación:

n) Efectivo el 9 de marzo del 2011, El Poder Ejecutivo ha cancelado el nombramiento que amparaba al señor SERGIO T. VICTORIA FONTANAC-001-1563373-7 P.N., como Teniente Coronel de la Policía Nacional, en la Unidad Cuartel General Dirección Central de Investigaciones Criminales, P.N., por haberse determinado mediante investigación efectuada por la Dirección Central de Asuntos Internos, P.N.. que se encuentra registrado en os Archivos de la Dirección Nacional de Control de Drogas, con la ficha control No.20661, a su nombre, tras ser sometido a la acción de la Justicia Ordinaria, en fecha 11-05-1992. imputado como presunto autor de formar parte de una red de narcotraficantes, compuesta por nacionales colombianos y dominicanos, a quienes les fueron ocupados (11) kilos de cocaína, parte de 399 kilos que habían enviado a la ciudad de Miami, Estados Unidos de Norteamérica ocasión en que ostentaba el rango de Sargento del Ejército Nacional, por cuyo hecho fue separado de manera deshonrosa de las filas de esa Institución y recluido durante tres años en las Cárceles Modelo de San Cristóbal y Fortaleza Militar de aquella jurisdicción, acción bochornosa que lo hizo indigno de seguir perteneciendo a las filas de la Policía Nacional.

El Tribunal Constitucional comunicó la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa a la Procuraduría General de la República y a la Jefatura de la



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Policía Nacional mediante el oficio PTC-AI-0040-2014, expedido el veinticinco (25) de abril de dos mil dos mil catorce (2014). Por medio de dicha comunicación se les solicitó sus respectivas opiniones sobre la presente acción, las cuales constan más adelante. Dichos oficios fueron recibidos por la Procuraduría General de la República y la Policía Nacional, respectivamente, el veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014).

2. Pretensiones de la parte accionante

El accionante, ex teniente coronel Sergio T. Victoria Fontana, apoderó al Tribunal Constitucional de la referida acción directa de inconstitucionalidad, según instancia depositada el veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014). Dicho accionante solicita por medio del referido documento la declaración de inconstitucionalidad de la Orden General número 19-2011, dictada por la Jefatura de la Policía Nacional el quince (15) de marzo del dos mil once (2011), alegando que dicha orden general prevé la arbitraria cancelación de su nombramiento como miembro de las filas de la Policía Nacional por la Presidencia de la República.

El indicado accionante fundamenta la presente acción directa en la supuesta afectación de los arts. 6, 8, 62, 68, 69.4, 69.5, 69.10, 138, 148, 256 y 257 de la Constitución. Además, dicho accionante persigue que el Tribunal Constitucional disponga su reintegración con efecto retroactivo a las filas de la Policía Nacional.

3. Infracciones constitucionales alegadas

La parte accionante, el ex teniente coronel Sergio T. Victoria Fontana, aduce la transgresión por la orden general impugnada de los arts. 6, 8, 62, 68, 69.4, 69.5, 69.10, 138, 148, 256 y 257 de la Constitución. Dichos textos disponen lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 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 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 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 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. [...]

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 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: [...]

4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;

5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;

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

Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. [...]

Artículo 148.- Responsabilidad civil. Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica.

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

4. Argumentos de la parte accionante

El accionante, ex teniente coronel Sergio T. Victoria Fontana, pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de la mencionada Orden General número 19-2011. Sustenta sus pretensiones en los razonamientos siguientes:

a. Que «[...] el Señor Sergio T. Victoria fue objeto de un infame y truculento expediente que pretendía vincularlo a acciones reñidas con la ley penal sin otra finalidad que la de dañar su imagen personal y su carrera profesional. Como se ha visto en la relación de hechos con que se inicia la presente acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad, el hoy accionante fue beneficiario de un "auto de no ha lugar" y de una posterior sentencia de hábeas corpus que daba cuenta de ilegalidad de la privación de libertad en que era mantenido pese al indicado auto».

b. Que «[m]ás de 15 años después de esos hechos, de los que resultó notoriamente inocente como lo corroboran las decisiones judiciales firmes que acompañan la presente acción, se abrió un amañado proceso de "investigación" y, sobre la base de hechos de los que había sido declarado no culpable, se concluye separándolo de las filas de la Policía Nacional en un típico acto de arbitrariedad reñido con los más elementales preceptos informativos del Estado Social y Democrático de Derecho».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Que «[e]n la medida que la causa formal de la destitución de sus funciones en la Policía Nacional fueron los hechos ocurridos en 1992 en los cuales quedó judicialmente establecido que el hoy accionante no tuvo ninguna participación, el acto contentivo de la orden de destitución deviene en contrario al artículo 69.5 constitucional pues se trata de una segunda persecución y sanción, con la agravante de que la misma operó pese a las sobradas pruebas de su no responsabilidad en los hechos presuntamente investigados por la Policía».

d. Que «[e]ste solo argumento es suficiente para que esta Honorable Alta Corte de la República proceda a declarar la nulidad de la Orden General No. 19-2011.x-x-vo».

e. Que «[e]n el caso que nos ocupa, en contra de todas las previsiones legales y constitucionales se abrió un supuesto proceso de investigación que culminó con la destitución del hoy accionante sin que fuera posible que el mismo presentara sus alegatos, a contrapelo de todas las disposiciones constitucionales que gobiernan el debido proceso y en particular el derecho a la defensa».

f. Que «[e]n la medida en que el Señor Sergio T. Victoria no pudo ejercer su legítimo derecho a la defensa, tampoco le fue dado presentar las pruebas que en su favor tenía legítimo derecho de presentar y hacer valer: autos de no ha lugar, decisiones judiciales que consignan la irregularidad y arbitrariedad de la, por tanto injusta privación de libertad a que fue sometido, entre otros importantes documentos que se bastaban por sí mismos para detener la voluntad de separarlo de las filas de la Policía Nacional si la misma hubiera estado fundada en auténticas preocupaciones de institucionalidad».

g. Que «[...] como se ha visto, era la voluntad desnuda del poder la que tenía la decisión de imponerse, frenando de esa manera y mediante



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actos colosalmente arbitrarios la exitosa carrera policial del hoy accionante».

h. Que «[l]a violación del derecho a la defensa y la imposibilidad consecuente de presentar y hacer valer las pruebas de que disponía en su favor, constituyen también poderosas razones para que sea declarada la nulidad del acto impugnado mediante la presente acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad».

i. Que «[c]uando una instancia de poder como la Policía Nacional no solo no actúa para hacer efectivos los derechos, sino que su actuación —como en el caso que nos ocupa- es la causa directa de la conculcación de los mismos, infringe los mandatos expresos contenidos en los artículos 8 y 68 constitucionales antes citados».

j. Que «[e]sta constituye una razón adicional para que la Ordenanza administrativa impugnada por vía de la presente acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad sea declarada nula por este Honorable Tribunal, a fin de que el Señor Sergio T. Victoria pueda ser restituido en el pleno goce y disfrute de sus legítimos derechos en los términos constitucionalmente previstos».

k. Que «[c]omo se ha visto sobradamente en el caso que nos ocupa, la decisión de separar al Señor Sergio T. Victoria de las filas de la Policía Nacional contraviniendo la prohibición de la doble sanción y persecución constitucionalmente previsto, el derecho a la defensa, el debido proceso administrativo, entre otros importantes derechos y principios constitucionales, constituye además una infracción directa al artículo 6 y al principio de supremacía constitucional en él consagrado, razón adicional para que esta Alta Corte declare inconstitucional la Ordenanza que la contiene, con los efectos que ello comporta».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

l. Que «[a]sí las cosas, la forma en que se ha producido la separación del Señor Sergio T. Victoria de la Policía Nacional agrede también el artículo 138 citado por lo cual debe ser declarada nulo el acto administrativo que la contiene».

m. Que «[e]n el caso que nos ocupa, el Señor Sergio T. Victoria ha sido víctima de una serie de actuaciones antijurídicas tal y como ha podido establecerse a lo largo de la presente acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad. Uno de los resultados que derivan de esas actuaciones antijurídicas consiste en un severo daño al patrimonio del accionante, pues de lo que se trata es de que el mismo, al ser arbitrariamente separado del desempeño de sus funciones como oficial de la Policía Nacional, ha visto considerablemente mermados sus ingresos y con ello su calidad de vida, así como el potencial para impulsar iniciativas económicas que propendan a facilitar una vida en las condiciones de dignidad a que aspira nuestro ordenamiento constitucional».

n. Que «[c]onforme se desprende del texto constitucional bajo análisis, para que se configure la responsabilidad civil y por tanto la infracción al indicado artículo se precisan dos condiciones: a) que se produzca un acto antijurídico por parte de una entidad o agente de la administración y b) que ese acto antijurídico sea la ocasión para producir un daño en detrimento de una persona moral o una persona física. En el presente caso se cumplen cabalmente estas dos condiciones».

o. Que «[l]a concurrencia de los dos elementos señalados en el párrafo que antecede se presenta como una circunstancia que amplía el cúmulo de infracciones constitucionales perpetradas en contra del señor Sergio T. Victoria toda vez que con ella se transgrede el artículo 148 constitucional, lo que robustece la tesis central que atraviesa la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente acción: que el acto mediante el cual se produjo la separación del accionante de las filas de la Policía Nacional debe ser declarado nulo».

p. Que «[e]n otras palabras, Honorables Magistrados, ni se realizó la investigación en base a la cual hubiera procedido la recomendación de cancelación, ni intervino sentencia judicial alguna imponiendo una pena criminal como condición para aplicar la sanción de la destitución en el caso que nos ocupa, tal y como manda la ley. Tampoco se observaron las previsiones que con carácter ineludible deben considerarse para destituir a un funcionario, agente u oficial policial inserto en un sistema de carrera cuya principal característica consiste en que lo protege contar la arbitrariedad como condición para que pueda realizar sus labores obedeciendo a los parámetros de eficacia y eficiencia a que propende todo régimen de carrera».

q. Que «[...] el Señor Sergio Victoria fue privado arbitrariamente, por un lado, del cumplimiento de un deber y, por otro, del disfrute de un derecho de la más arbitraria de las formas. Si el trabajo es un derecho que además confiere fundamento y razón de ser al propio Estado, a nadie se le puede privar de su ejercicio sin que para ello medien razones suficientemente poderosas y debidamente justificadas. Lo más irónico es que la vulneración del derecho al trabajo en contra del accionante se produce por parte de una institución estatal que, al decir del texto constitucional bajo análisis debe ofrecer protección y asistencia a los trabajadores y cuya finalidad esencial es el fomento del empleo digno y remunerado. Ninguno de estos mandatos fue tomado en consideración en el caso que nos ocupa».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones oficiales

En el presente caso, intervinieron y emitieron sus respectivas opiniones la Procuraduría General de la República (A) y la Policía Nacional (B), según se consigna a continuación.

A) Opinión de la Procuraduría General de la República

Mediante dictamen depositado en la Secretaría General de esta sede constitucional, el veintiuno (21) de mayo de dos mil catorce (2014), el procurador general de la República solicitó la inadmisión de la presente acción de inconstitucionalidad interpuesta por el ex teniente coronel, Sergio T. Victoria Fontana. Dicho funcionario fundamentó su requerimiento con base en las siguientes observaciones:

a. Que «[e]n primer lugar, cabe destacar que el objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad es un acto administrativo con un carácter particular, por lo que dista de ser un acto normativo de carácter general respecto de los cuales el Tribunal Constitucional ha considerado reiteradamente que la acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo procesal adecuado para aplicar la supremacía de la Constitución a través del control de constitucionalidad».

b. Que «en atención a la jurisprudencia de esa alta corte los actos administrativos, no pueden ser impugnados a través del mecanismo procesal que, conforme con las referidas sentencias constitucionales, está reservado para impugnar las disposiciones normativas de carácter general».

c. Que, «[p]or tales motivos, somos de opinión: Único: Que procede declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpuesta por Sergio T. Victoria Fontana contra la Orden General No 019201 1 de la Jefatura de la Policía Nacional, de fecha 15 de marzo de 2011».

B) Opinión de la Policía Nacional

Mediante instancia depositada en la Secretaría General de esta sede constitucional el veinticuatro (24) de mayo de dos mil catorce (2014), la Policía Nacional solicitó, *de manera principal*, la inadmisión de la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el ex teniente coronel, Sergio T. Victoria Fontana, alegando una formulación inapropiada de este último respecto a las infracciones constitucionales que motivaron su acción. Y *de manera subsidiaria*, en cuanto al fondo, la Policía Nacional requirió asimismo el rechazo de la referida acción. La aludida entidad accionada fundamentó ambas pretensiones en los siguientes motivos:

a. Que «[...] *resulta sorprendente el apoderamiento de este Tribunal, esto lo que decimos en razón de que ya el TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO, conoció una acción de amparo por parte del ex OFICIAL SUPERIOR P.N., y fue rechazado, COPIA DE LA CUAL EL ACCIONANTE DEPOSITA SIN LA PAG. 20 ACCION MALSANA A TODAS LUCES, CON LA QUE PRETENDE BURLAS A ESTA ALTA CORTE*».

b. Que «[...] *EN CONSECUENCIA TENGA A BIEN DECLARAR INADMISIBLE POR LAS RAZONES LEGALES ANTES CITADAS Y MUY ESPECIALMENTE POR NO EXISTIR NINGUN TIPO DE VIOLACIONES DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL*».

c. Que «[...] *EN EL SUPUESTO E IMPROBABLE CASO DE QUE EL PEDIMENTO ANTES FORMULADO NO SEA ACOGIDO, ESTE HONORABLE TRIBUNAL TENGA A BIEN, RECHAZAR EN TODAS Y*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CADA UNA DE SUS PARTES LA ACCION DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR E ACCIONATE».

6. Pruebas documentales

En el expediente relativo a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa constan los documentos siguientes:

1. Instancia suscrita por el ex teniente coronel, Sergio T. Victoria Fontana, dirigida al Tribunal Constitucional, concerniente a la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, depositada el veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014).
2. Escrito de conclusiones presentado por la Procuraduría General de la República, depositado el veintiuno (21) de mayo de dos mil catorce (2014).
3. Escrito de conclusiones presentado por la Policía Nacional, depositado el veinticuatro (24) de mayo de dos mil catorce (2014).
4. Fotocopia de la Orden General núm. 19-2011 emitida por la Jefatura de la Policía Nacional el quince (15) de marzo del dos mil once (2011).
5. Fotocopia de la Certificación núm. 2392, emitida por la Jefatura de Estado Mayor, Ejército Nacional, a través del director de Personal, el diecinueve (19) de abril de dos mil diez (2010).
6. Fotocopia de la Certificación núm. 03768, emitida por Dirección Central de Recursos Humanos de la Policía Nacional el veinticinco (25) de marzo de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Celebración de audiencia pública

En atención a lo dispuesto en el art. 41 de la Ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional celebró una audiencia pública para conocer de la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, el ocho (8) de septiembre de dos mil catorce (2014). A esta audiencia comparecieron y presentaron sus respectivas conclusiones tanto el accionante, ex teniente coronel, Sergio T. Victoria Fontana, como la Procuraduría General de la República. Luego de estas actuaciones, el presidente del Tribunal Constitucional declaró el expediente en estado de fallo.

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

8. Competencia

Este tribunal constitucional tiene competencia para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad en virtud del art. 185.1 constitucional, así como de los arts. 9 y 36 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).

9. Legitimación activa o calidad de la accionante

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal Constitucional expone las siguientes consideraciones:

a. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica (así como a órganos o agentes estatales), en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos constitucionales o legales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. A partir de la proclamación de la Carta Sustantiva proclamada el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), la República Dominicana adoptó el sistema de control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer ante esta sede constitucional los mandatos de la Ley Fundamental, velar por la vigencia de esta última, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo implicó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales a los cuales, por su posición institucional, también les incumbe la defensa de la Carta Magna, legitimándoles para impugnar las normas infraconstitucionales ante este fuero sin condicionamiento alguno, para expurgar del ordenamiento jurídico las que resulten contrarias a la Constitución. De igual forma, esta prerrogativa fue reconocida a cualquier persona dotada de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

c. Sobre esta legitimación activa o calidad para actuar, el art. 185.1 constitucional dispone lo siguiente: *«Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) 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 la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido»*. En igual tenor, el art. 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: *«Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, 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 un interés legítimo y jurídicamente protegido»*. Tal como se advierte de las disposiciones precedentemente transcritas, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular, existe la posibilidad de que *cualquier persona*, con un interés legítimo y jurídicamente protegido pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. Sobre la indicada legitimación procesal activa, el Tribunal Constitucional ha mantenido el criterio de que para determinar la calidad de la persona actuante (sea física o moral) e identificar su interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse la existencia de un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Esta verificación persigue atribuir al pueblo soberano mayor acceso a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

e. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por esta sede constitucional desde la expedición de su Sentencia TC/0047/12, de tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), mediante la cual se dictaminó que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado encontrarse en pleno goce de sus derechos de ciudadanía y cuestiona la constitucionalidad de la norma le causa perjuicios¹. Expresado de otro modo, como fue dictaminado en TC/0057/18, de veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), «[...] *una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio*»².

f. Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional ha enfocado de manera diversa la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de quienes que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Al respecto, recordemos que, para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral, este colegiado procedió a morigerar el criterio de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante, considerando el estatus de ciudadanía de parte de este último, así como la posibilidad de afectar el derecho

¹ TC/0047/12, de tres (3) de octubre, p. 5.

² TC/0057/18, de veintidós (22) de marzo, p. 9.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada como inconstitucional³.

g. En este contexto, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto notoriamente atenuada cuando, para acreditar su calidad o legitimación procesal, se dispensa al accionante de probar la afectación directa y personal de un perjuicio, si el objeto de la norma atacada atañe a intereses difusos o colectivos⁴. La misma política de morigeración ha sido también aplicada en otras circunstancias; a saber: cuando la norma imponga obligaciones fiscales a una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial⁵; cuando la norma regule el derecho a elegir de un ciudadano, como sufragante activo, en los términos constitucionalmente previstos⁶; cuando la norma concierna a la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante⁷; cuando la acción es promovida por una asociación integrada por personas jurídicas cuyas actividades ordinarias podrían resultar afectadas por la norma impugnada⁸; cuando al accionante incumbe establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, los cuales, por su naturaleza, comportan un interés difuso⁹; cuando la acción regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector (vg. alguaciles o contadores públicos), y el gremio como tal (a pesar de no ser afectado directamente), se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros,¹⁰ cuando la acción atañe a una asociación sin fines de lucro, cuya misión consiste en estudiar temas ligados a la soberanía del Estado dominicano,¹¹ o actúe en representación de la sociedad;¹² o cuando el accionante, en su condición de

³ TC/0031/13, de quince (15) de marzo, pp. 6-7; y TC/0033/13, de quince (15) de marzo, pp. 7-8.

⁴ TC/0048/13, de nueve (9) de abril, pp. 8-9; TC/0599/15 del diecisiete (17) de diciembre, pp. 112-113; TC/0713/16 de veintitrés (23) de diciembre, pp. 17-18; y TC/0009/17, de once (11) de enero, pp. 9-10.

⁵ TC/0148/13, de doce (12) de septiembre, p. 8.

⁶ TC/0170/13, de veintisiete (27) de septiembre, pp. 7-8.

⁷ TC/0172/13, de veintisiete (27) de septiembre, pp. 10-11.

⁸ TC/0184/14, de quince (15) de agosto, pp. 16-17.

⁹ TC/0234/14, de veinticinco (25) de septiembre, pp. 12-14.

¹⁰ TC/0110/13, de cuatro (4) de julio, pp. 7-8; y TC/0535/15 de primero (1ro) de diciembre, pp. 17-18.

¹¹ TC/0157/15, de tres (30) de julio, pp. 24-25.

¹² TC/0207/15, de seis (6) de agosto, pp. 15-16.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

organización política, procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, en su rol de intermediación entre el Estado y el ciudadano.¹³

h. Siguiendo la misma tendencia, el Tribunal Constitucional introdujo asimismo matizaciones adicionales a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, para posibilitar aún más el acceso del control concentrado al accionante (reconociéndole a este legitimación activa), cuando puedan alcanzarle los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o en el acto atacado.¹⁴ También extendiendo dicha acreditación mediante la admisión de la titularidad de un interés legítimo y jurídicamente protegido a favor del accionante, al advertir que este resultaba incluido dentro del ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.¹⁵ De manera que se ampliaron aún más las posibilidades para que *cualquier persona* accione directamente en inconstitucionalidad.

i. Por tanto, nos encontramos ante numerosas variantes, distinciones, puntualizaciones y matizaciones adoptadas a través del tiempo por el Tribunal Constitucional (sobre todo a partir de la Sentencia TC/0345/19) con la finalidad de mitigar las condiciones de admisión del interés jurídico y legítimamente protegido y retener la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interpone una acción directa de inconstitucionalidad. Esta orientación jurisprudencial evidencia la intención de este colegiado de otorgar al pueblo, encarnado en el ciudadano con plena posesión y goce de sus derechos de ciudadanía, así como a las personas morales constituidas de acuerdo con la ley, la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

¹³ TC/0224/17, de dos (2) de mayo, pp. 49-51.

¹⁴ TC/0200/13, de siete (7) de noviembre, pp. 27-28; TC/0280/14, de ocho (8) de diciembre, pp. 8-9; TC/0379/14, de treinta (30) de diciembre, pp. 14-15; TC/0010/15, de veinte (20) de febrero, pp. 29-30; TC/0334/15, de ocho (8) de octubre, pp. 9-10; TC/0075/16, de cuatro (4) de abril, pp. 14-16; y TC/0145/16, de veintinueve (29) de abril, pp. 10-11.

¹⁵ TC/0195/14, de veintisiete (27) de agosto, pp. 10-11; y TC/0221/14, de veintitrés (23) de septiembre, pp. 12-14.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. En este contexto de creciente la atemperación introducida por el Tribunal Constitucional respecto a la noción de *interés legítimo y jurídicamente protegido*, dada la vaguedad, imprecisión y rica polisemia de dicho concepto, este colegiado se dispondrá a reorientar, en aras de expandir aún más, el enfoque de la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Todo ello, tomando como base la aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el art. 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

k. Resulta por tanto imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar en el sistema democrático, al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho, a la luz de los arts. 2 y 7 de la Carta Sustantiva. Se pretende así reconocer a favor de la población, según hemos afirmado, la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Ley Fundamental, a fin de garantizar la supremacía de esta, al igual que el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

l. En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los arts. 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a la identificación por el Tribunal de que la persona accionante goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, de encontrarnos ante personas jurídicas accionantes en inconstitucionalidad, dicha presunción será válida cuando este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro, de acuerdo con la ley. Es decir, si se trata de entidades



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dotadas de personería jurídica y *capacidad procesal*¹⁶ para actuar en justicia; presupuestos sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada, con una vinculación comprobable entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justificando de esta manera los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional¹⁷ para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

m. Con base en esta argumentación, este tribunal constitucional estima que, en la especie, el ex teniente coronel Sergio T. Victoria Fontana, como ciudadano dotado de su correspondiente cédula de identidad, cuenta con la calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, de acuerdo con la Constitución y la ley. Sin embargo, resta por determinar si los presupuestos de admisibilidad de dicha acción directa satisfacen los requerimientos de la normativa constitucional atinente a la materia, tema que abordaremos a continuación.

10. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

10.1 Tal como hemos previamente expresado, la acción directa de inconstitucionalidad se encuentra reservada, como proceso constitucional, para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la referida ley núm. 137-11; es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. En la especie, el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta consiste en una *orden general*, emitida por la Jefatura de la Policía Nacional, mediante la cual se comunica al ex teniente coronel, Sergio T. Victoria Fontana, su desvinculación de la

¹⁶ TC/0028/15 de veintiséis (26) de febrero.

¹⁷ TC/0535/15 de primero (1ro) de diciembre, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 de diecisiete (17) de octubre [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 de primero (1ro) de noviembre [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indicada institución. Este último impugna esencialmente dicha *orden general* por alegada violación a la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva y el debido proceso consagrados por el artículo 69 de la Constitución de dos mil diez (2010).

10.2 De la precedente argumentación resulta que el acto cuya inconstitucionalidad procura el ex teniente coronel, Sergio T. Victoria Fontana, es una *orden general*, categoría de acto que no se encuentra contemplada expresamente en la enumeración taxativa de los supuestos previstos por los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la referida ley núm. 137-11. Al respecto, conviene indicar que este tribunal, a partir de la Sentencia TC/0052/12, de diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), sentó el criterio de que la acción directa de inconstitucionalidad concierne únicamente a la impugnación de los actos estrictamente señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11. Esta posición se fundamenta en que la acción directa de inconstitucionalidad se encuentra enfocada al ejercicio de un control *in abstracto* de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan, por acción u omisión, alguna normativa sustantiva, que implica la exclusión de dicho proceso a los demás actos, entre los cuales se encuentra la *orden general* de la especie.

10.3 Sin embargo, si bien este criterio de admisibilidad en materia de control concentrado de constitucionalidad establecido mediante la citada Sentencia TC/0052/12 ha sido reiterado por esta sede constitucional en numerosas ocasiones¹⁸, el Tribunal Constitucional, a partir de la Sentencia TC/0051/12, de diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), también ha considerado

¹⁸ Precedente reiterado, entre otras, en las siguientes decisiones: TC/0055/12, de veintidós (22) de octubre; TC/0067/12, de veintinueve (29) de noviembre; TC/0068/12, de veintinueve (29) de noviembre; TC/0074/12, de veintinueve (29) de noviembre; TC/0075/12, quince (15) de diciembre; TC/0087/12, de quince (15) de diciembre; TC/0089/12, de veinte (20) días del mes de diciembre; TC/0102/12, de veintiséis (26) de diciembre; TC/0103/12, de veintiséis (26) de diciembre; TC/0104/12, de veintiséis (26) de diciembre; TC/0066/14, de veintitrés (23) de mayo; TC/0273/19, de ocho (8) de agosto; TC/0195/21, de ocho (8) de julio; particularmente, en ocasión a acciones directas de inconstitucionalidad incoadas contra ordenes generales, en las siguientes decisiones: TC/0101/12, de veintiséis (26) de diciembre; TC/0144/13, de veintidós (22) de agosto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inadmisibles aquellas acciones directas de inconstitucionalidad incoadas contra actos que, si bien no se encuentran contemplados dentro de las disposiciones de los referidos textos, tampoco ostentan un carácter normativo y alcance general que permita el control *in abstracto* de su contenido objetivo.¹⁹

10.4 En virtud de estas consideraciones, se advierte una heterogeneidad de criterios entre ambas líneas de precedentes, que exige ser atendida por este colegiado constitucional para garantizar la claridad y cumplimiento de sus precedentes, en virtud de los principios rectores del sistema de justicia constitucional; en particular, los principios de constitucionalidad, efectividad y vinculatoriedad, consagrados en el art. 7, numerales 3, 4 y 13, respectivamente, de la referida ley núm. 137-11. En este contexto, a partir de su Sentencia TC/0123/18, de cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), esta sede constitucional introdujo en nuestro ordenamiento jurídico la aplicación de *sentencias de unificación*, como remedio constitucional efectivo para aclarar, modificar o abandonar precedentes ante determinados supuestos de procedencia, de acuerdo con los siguientes términos:

e. Cuando existe un número importante de decisiones de nuestro tribunal constitucional en aplicación divergente de un precedente, es necesario analizar dichos criterios y determinar si este tribunal debe aclarar, modificar o abandonar el mismo. Bien se trate de una cuestión de lenguaje o de fondo, el tribunal debe velar porque sus precedentes sean lo suficientemente claros y precisos para que los destinatarios puedan aplicarlos en pro de la seguridad jurídica, la igualdad y la

¹⁹ Precedente reiterado, entre otras, en las siguientes decisiones: TC/0053/12, de diecinueve (19) de octubre; TC/0076/12, de quince (15) de diciembre; TC/0077/12, de quince (15) de diciembre; TC/0078/12, de quince (15) de diciembre; TC/0086/12, de quince (15) de diciembre; TC/0267/20, de nueve (9) de diciembre; TC/0379/20, de veintinueve (29) de diciembre; TC/0121/21, de veinte (20) de enero; particularmente, en ocasión a acciones directas de inconstitucionalidad incoadas contra ordenes generales, en las siguientes decisiones: TC/0041/13, de quince (15) de marzo; TC/0141/13, de veintidós (22) de agosto; TC/0253/13, de diez (10) de diciembre; TC/0236/14, de veintiséis (26) de septiembre; TC/0322/16, de veinte (20) de julio; TC/0371/16, de cinco (5) de agosto; TC/0026/17 de treinta y uno (31) de enero; TC/0286/17, de veintinueve (29) de mayo; TC/0385/17, de once (11) de julio; y TC/0282/21, de ocho (8) de septiembre.

Expediente núm. TC-01-2014-0006, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el ex teniente coronel Sergio T. Victoria Fontana contra de la Orden General número 19-2011 emitida por la Jefatura de la Policía Nacional el quince (15) de marzo del dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

racionalidad. Esto no sólo se exige a la hora de sentar un precedente, también al momento de aplicarlo, ya que el Tribunal, como órgano del Estado, se encuentra vinculado a dicho precedente (TC/0195/13; TC/0606/15).

[...] h. El uso de la modalidad de sentencias constitucionales de unificación de doctrina se justifica cuando dentro de la jurisprudencia de este tribunal se observan aplicaciones divergentes de un precedente o se haga necesario unificar criterios contrarios tendentes a la clarificación, modificación o variación de un precedente y evitar así sentencias o criterios contradictorios. Como ya lo ha indicado este tribunal, aplicaciones contradictorias de precedentes, o la existencia continuada de precedentes contradictorios, plantean problemas de seguridad jurídica y de la aplicación del principio de igualdad de la ley (TC/0094/13), que colocaría en un estado de vulnerabilidad a los justiciables, así como a los operadores políticos y jurisdiccionales encargados de acoger y hacer efectivos los criterios de este tribunal.

i. En consecuencia, las sentencias de unificación de este tribunal constitucional proceden cuando:

• Por la cantidad de casos aplicando un precedente o serie de precedentes sobre un punto similar de derechos, se presentan divergencias o posibles contradicciones que hacen necesaria la unificación por razones de contenido o lenguaje;²⁰

• Por la existencia de una cantidad considerable de precedentes posiblemente contradictorios que llame al Tribunal a unificar doctrina;
y,

²⁰ El resaltado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

• *Por la cantidad de casos en que, por casuística, se aplican criterios concretos para aquellos casos, pero que por la cantidad se hace necesario que el Tribunal unifique criterios en una sola decisión por la naturaleza de la cuestión;*

10.5 En la especie, la unificación se justifica ante la divergencia y posible contradicción entre los criterios utilizados en las decisiones que integran nuestra jurisprudencia, aplicando los precedentes sentados mediante TC/0051/12 y TC/0052/12, ambas decisiones de diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), conforme a lo ya explicado. Con base en estos motivos, a partir de la presente sentencia, el Tribunal Constitucional optará por determinar que los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad (prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11), se encuentran satisfechos o no satisfechos, según la tipología del acto impugnado. En este orden de ideas, el Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad previstos en las dos precedentes disposiciones citadas se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, *leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas*. Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar otros elementos según cada caso en concreto. Los anteriores razonamientos implican en sí un cambio de precedente, debido a que, en lo adelante, solo podrán ser susceptibles de control concentrado de constitucionalidad las *leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas*, independientemente de su alcance.

10.6 En consecuencia, en vista que la presente acción directa de inconstitucionalidad tiene por objeto una *orden general* expedida por la Jefatura de la Policía Nacional, la cual dispuso la desvinculación del entonces teniente coronel, señor Sergio T. Victoria Fontana, se impone concluir que dicha *orden general* no resulta susceptible de control concentrado de constitucionalidad



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(según los arts. 185.1 constitucional y 36 de la Ley núm. 137-11, así como de los precedentes de este colegiado), motivo en cuya virtud deviene inadmisibile.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso y Eunisis Vásquez Acosta en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. No figura la firma del magistrado Milton Ray Guevara, presidente, por motivos de inhibición voluntaria.

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

DECIDE:

PRIMERO: INADMITIR la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el ex teniente coronel Sergio T. Victoria Fontana, el veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014) contra la Orden General número 19-2011, emitida por la Jefatura de la Policía Nacional el quince (15) de marzo del dos mil once (2011), en virtud de las motivaciones que consta en el cuerpo de la presente decisión.

SEGUNDO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con lo establecido en el art. 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al accionante, ex teniente coronel Sergio T. Victoria Fontana, así como a la Procuraduría General de la República y a la Policía Nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmada: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto, en funciones de Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; 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; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria