



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0517/21

Referencia: Expediente núm. TC-05-2015-0084, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Policía Nacional contra la Sentencia núm. 00473-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de diciembre del año dos mil veintiuno (2021).

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

I. ANTECEDENTES



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 00473-2014, objeto del presente recurso de revisión de amparo, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014). Dicho fallo acogió la acción de amparo interpuesta por el señor Eddy Jiménez Paniagua contra la Policía Nacional y ordenó reintegrar al accionante en el rango que ostentaba al momento de su cancelación. Su dispositivo es el siguiente:

FALLA:

PRIMERO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma, la presente Acción de Amparo interpuesta en fecha 03 de octubre del año 2014, por el señor EDDY JIMENEZ PANIAGUA, contra la Policía Nacional, por haber sido incoada de conformidad con la ley.

SEGUNDO: ACOGE en cuanto al fondo, la presente Acción de Amparo interpuesta por el señor EDDY JIMENEZ PANIAGUA, contra la Policía Nacional, por haberse demostrado la violación al debido proceso de Ley, y en consecuencia, ordenar el reintegro del señor EDDY JIMENEZ PANIAGUA, de las filas de la Policía Nacional, con el mismo rango que ostentaba al momento de su cancelación.

TERCERO: FIJA a la Policía Nacional, un ASTREINTE PROVISIONAL conminatorio de QUINIENTOS PESOS DOMINICANOS (RD\$500.00) diarios por cada día que transcurra sin ejecutar lo decidido en esta sentencia, a favor de la Liga Dominicana contra el Cáncer (LDCC), a fin de asegurar eficacia de lo decidido.

CUARTO: DECLARA libre de costas el presente proceso en razón de la materia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: ORDENA que la presente Sentencia sea comunicada vía Secretaría del Tribunal a la parte accionante, señor EDDY JIMENEZ PANIAGUA, a la parte accionada la Policía Nacional, y al Procurador General Administrativo.

SEXTO: ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo.

Dicha sentencia le fue notificada a la parte recurrente, Policía Nacional, en copia certificada emitida por Marilalba Díaz Ventura, secretaria general en funciones del Tribunal Superior Administrativo, el seis (6) de febrero de dos mil quince (2015); al procurador general administrativo, el veinte (20) de enero de dos mil quince (2015), y al señor Eddy Jiménez Paniagua, el dieciséis (16) de enero de dos mil quince (2015).

2. Presentación del recurso de revisión constitucional

La recurrente, Policía Nacional, interpuso el presente recurso de revisión constitucional, el trece (13) de febrero de dos mil quince (2015), y fue recibido en este tribunal, el siete (7) de mayo de dos mil quince (2015), a fin de que se anule la decisión recurrida. Los fundamentos de esta petición se expondrán más adelante.

El indicado recurso le fue notificado al señor Eddy Jiménez Paniagua y al procurador general administrativo mediante el Acto núm. 604-2015, del Tribunal Superior Administrativo, el veintitrés (23) de febrero de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió la acción de amparo interpuesta por el señor Eddy Jiménez Paniagua en contra de la Policía Nacional, fundamentando su decisión, en las motivaciones siguientes:

a) La Policía Nacional debe velar por la seguridad ciudadana mediante el diseño e implementación de tácticas que permitan la prevención y control de la actividad delictual, es decir, mantener el orden público, en aras de poder proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas y su convivencia, en tal sentido, de ello se desprende que los oficiales que forman parte de sus filas deben de mantener una conducta acorde con la Constitución, las leyes y los reglamentos que les regulan, sin embargo, aquellos oficiales que infrinjan o violenten los reglamentos de la Policía Nacional, o actúen en contra de los preceptos legales que regulan nuestra sociedad, son pasibles de comprometer su responsabilidad personal, para lo cual, dependiendo a la gravedad del hecho, serán juzgados por los Tribunales correspondientes, o por el organismo disciplinario competente, de acuerdo a la naturaleza de la falta; que según la Ley No. 96-04, institucional de la Policía Nacional establece que el nombramiento, los ascensos, retiro y demás aspectos del régimen de carrera policial de sus miembros se efectuara sin discriminación alguna, prohibiéndose el reintegro de sus miembros, con excepción de los casos en los cuales el retiro o separación sea realizado en violación a la Ley Orgánica de la Policía Nacional, previa investigación y recomendación del ministerio correspondiente.

b) A partir de los hechos probados en la especie, y el análisis de los elementos de prueba que reposan en el expediente, hemos constatado que la cancelación por parte de la Jefatura de la Policía Nacional, en perjuicio del señor EDDY JIMENEZ PANIAGUA, adolece de pruebas



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

que la justifiquen, en el sentido de que la glosa procesal da cuenta que el mismo dejó de pertenecer a las filas de dicha institución con efectividad a partir del día 22 de agosto de 2014, alegando retiro forzoso con pensión por razones de antigüedad en el servicio, sin este encontrarse en la edad requerida, sin haberlo solicitado y sin orden del poder ejecutivo ordenando dicho retiro, además de que ninguna prueba o documento aportado en la especie denota que se haya tramitado el procedimiento administrativo o disciplinario que prevé la Ley No. 96-04, institucional de la Policía Nacional, para pasar a retiro cancelando con este acto el nombramiento del accionante, lo que a todas luces se traduce en una violación grosera a su garantía constitucional a ser sometido a un debido proceso que asegure el ejercicio a su derecho de defensa, en ausencia total de pruebas que justifiquen su accionar.

c) Habiendo constatado el tribunal que la Policía Nacional no le garantizó un debido proceso administrativo o disciplinario al accionante, señor EDDY JIMENEZ PANIAGUA, al momento en que se aprestó a ponerlo en retiro forzoso, no le sometió ante el Consejo Superior Policial, no fue solicitado retiro alguno por él, ni le dejó la posibilidad de ejercer su derecho de defensa, es evidente que nos encontramos frente a situaciones que ponen de manifiesto la vulneración de los derechos fundamentales invocados en la especie, especialmente el debido proceso y el derecho de defensa, en tal sentido, se impone acoger la presente Acción Constitucional de Amparo, y en consecuencia, se ordena el reintegro del accionante a las filas de la Policía Nacional con el rango que desempeñaba al momento de que fue separado de la misma, con todas las consecuencias que se deriven de ello.

d) (...) de manera accesoria la parte accionante ha solicitado al tribunal que la presente sentencia sea beneficiada con la fijación de una astreinte de diez mil pesos con 00/100 (RD\$10,000.00), por cada día de



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

retardo en la ejecución de la presente decisión judicial contra la Policía Nacional y a favor del amparista. En tal sentido, precisa es la ocasión para advertir que el Tribunal Constitucional dominicano en su sentencia TC/0048/12, de fecha 08 de octubre de 2012, entre otras cosas, sentó pautas respecto de la figura de la astreinte al exponer que: “a) La naturaleza de la astreinte es de una sanción pecuniaria, no la de una indemnización por daños y perjuicios, por lo que su eventual liquidación no debiera favorecer al agraviado; b) Toda vulneración a la Constitución y a un derecho fundamental, así como toda violación a una decisión de éste Órgano constitucional, genera un daño social, a cuya reparación el Tribunal podría contribuir; c) Aunque en nuestro país no hay tradición en tal sentido, el Tribunal podría, en efecto, imponer astreintes cuya liquidación vaya en provecho de la sociedad, como hacen en otras latitudes a favor y a través del fisco y del sistema judicial; d) En esa línea, el Tribunal podría, más aun, procurar que la señalada reparación se realice no ya de forma indirecta, a través de las vías señaladas en el párrafo anterior, sino directamente a través de instituciones específicas, en este caso estatales y preferiblemente dedicadas a la solución de problemas sociales que tengan vinculación y afinidad con el tema que es objeto de la sentencia en la que se dispone la astreñirte.

e) Lo anterior constituye un precedente constitucional de carácter vinculante a todos los poderes públicos, incluyendo éste Tribunal, por tanto, al ser la astreinte una figura de naturaleza jurisprudencial cuya fijación depende de la soberana apreciación del Juez, esta Sala entiende pertinente acoger dicho pedimento, pero reduciendo el monto del mismo al que se hará constar en el dispositivo de la sentencia, por considerarlo como el justo y razonable dadas las particularidades del caso. En ese mismo orden, procede declarar que la beneficiaria de la astreinte será a favor de la Liga Dominicana Contra el Cáncer (LDCC), ya que se trata



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de una entidad sin fines de lucro con el fin social de ayudar a personas afectadas con dicha enfermedad, valiendo este considerando decisión, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia.

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

Para justificar sus pretensiones, la recurrente, Policía Nacional, alega, entre otros motivos, que:

a) Con la sentencia antes citada la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, viola el artículo 256 de la Constitución el cual entre otras cosas establece: “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”, por lo que permitir que el accionante sea parte de nuestro cuerpo de policía, sería una violación a nuestra ley de leyes, razón por la que procede anular la sentencia recurrida en revisión.

b) Es evidente que la acción iniciada por Eddy Jiménez Paniagua, contra la Policía Nacional, carece de fundamento legal, por tanto, la sentencia evacuada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Es a todas luces irregulares y sobre todo violatoria a varios preceptos legales, los que vamos a citar.

c) A todas luces la presente sentencia debe ser anulada, no solo por las mínimas razones que acabamos de exponer, sino por las que ustedes nobles jueces de este Tribunal habrán de ver con su ojo agudo y sapiencia profunda.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) Vistos y analizados los artículos citados es fácil llegar a la conclusión de que la presente revisión tiene fundamento legal, por estar hecha sobre la base de la Constitución y la ley, como hemos demostrado.

e) (...) tenemos a bien solicitar: Primero: que el recurso de revisión interpuesto por la accionada Policía Nacional por mediación de su abogado constituido y apoderado especial Lic. Carlos E, Sarita Rodríguez, sea acogido en todas sus partes; Segundo: que en consecuencia tenga a bien anular la sentencia marcada con el núm. 00473-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo por las razones legales antes citadas y muy especialmente por las violaciones que tiene la referida decisión; Tercero: que se declara libre de costas por tratarse de una acción de amparo.

5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión

El presente recurso de revisión fue notificado al accionante Eddy Jiménez Paniagua, mediante Auto núm. 604-2015, por la secretaria en funciones del Tribunal Superior Administrativo, el diecisiete (17) de febrero de dos mil quince (2015); sin embargo, no consta en el expediente que este haya depositado escrito de defensa.

6. Hechos y argumentos jurídicos del procurador general administrativo

Luego de notificado el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo a las partes, la Procuraduría General Administrativa produjo un escrito de defensa en el tenor de que acojan las pretensiones de la Policía Nacional; en consecuencia, señala lo siguiente:

a) Esta Procuraduría al estudiar el recurso de revisión elevado por la Policía suscrito por el Lic. Carlos E. S. Sarita Rodríguez, encuentra



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

expresado satisfactoriamente los medios de defensa promovidos por la recurrente, tanto en la forma como en el fondo, por consiguiente, para no incurrir en repeticiones innecesarias, se procede a pedir de manera pura y simple a ese honorable tribunal, acoger favorablemente el recurso por ser procedente en la forma y ajustado a derecho en cuanto al fondo, conforme a la Constitución y las leyes.

b) (...) Único: Acoger íntegramente, tanto en la forma como en el fondo, el Recurso de Revisión de Amparo interpuesto en fecha 13 de febrero de 2015, por la Policía Nacional contra la Sentencia No. 0473-2014 de fecha 13 de noviembre de 2014 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en consecuencia, declarar su admisión y revocar la sentencia recurrida, por ser el indicado recurso conforme a derecho.

7. Pruebas documentales

Las pruebas documentales relevantes que obran en el expediente del presente recurso de revisión son, entre otras, las siguientes:

1. Copia de la Sentencia núm. 00473-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014).
2. Notificación de la Sentencia núm. 00473-2014, a la parte recurrente, Policía Nacional, y al procurador general administrativo, ambos mediante copia certificada emitida por la secretaria general del Tribunal Superior Administrativo, el seis (6) de febrero de dos mil quince (2015), y el veinte (20) de enero de dos mil quince (2015), respectivamente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Notificación de la Sentencia núm. 00473-2014, a la parte recurrida, Eddy Jiménez Paniagua, mediante copia certificada emitida por secretaria general del Tribunal Superior Administrativo, el dieciséis (16) de enero de dos mil quince (2015).
4. Instancia contentiva del presente recurso de revisión constitucional suscrita, el trece (13) de febrero de dos mil quince (2015).
5. Acto núm. 604-2015, del Tribunal Superior Administrativo, de diecisiete (17) de febrero de dos mil quince (2015), mediante el cual se le notificó el recurso de revisión al señor Eddy Jiménez Paniagua y al procurador general administrativo.
6. Acto núm. 120, de notificación de recurso de amparo, del ministerial Luis Albero Rodríguez Hinojosa, alguacil ordinario de la Cámara Penal del Tribunal de Primera Instancia de Niños, Niñas y Adolescente del Distrito Nacional.
7. Certificación núm. 57334, sobre constancia de “retiro con pensión por antigüedad en el servicio” efectiva al veintidós (22) de agosto de dos mil catorce (2014), según Orden General núm. 044-2014, emitida por la Jefatura de la Policía Nacional, el ocho (8) de septiembre de dos mil catorce (2014).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a las piezas que figuran en el expediente y a los argumentos invocados por las partes, el conflicto se originó en ocasión de la Orden General núm. 044-2014, emitida por la Policía Nacional, el veintidós (22) de agosto de dos mil catorce (2014), a través de la cual se puso en retiro por antigüedad en



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el servicio al segundo teniente Eddy Jiménez Paniagua, razón por la que interpuso una acción de amparo contra la referida institución, en procura de que se anule dicha orden.

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo resultó apoderada de la acción de amparo y, a través de la Sentencia núm. 00473-2014, acogió la acción contra la Policía Nacional, por haberse demostrado la violación al debido proceso de ley y, en consecuencia, ordenó el reintegro del señor Eddy Jiménez Paniagua con el mismo rango que ostentaba al momento de su cancelación. No conforme con la decisión, la Policía Nacional interpuso ante este tribunal el recurso de revisión que ahora nos ocupa.

9. Competencia

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

10. Admisibilidad del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

Para este Tribunal Constitucional, el presente recurso de revisión resulta admisible por los siguientes motivos de derecho:

a. La Ley núm. 137-11, en su artículo 94, consagra la posibilidad de que todas las sentencias emitidas por el juez de amparo puedan ser recurridas en revisión ante el Tribunal Constitucional en la forma y bajo las condiciones establecidas en la ley. En cuanto a su interposición, el artículo 95 de la referida ley dispone, so pena de inadmisibilidad, que “[e]l recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha de su notificación”. Este Tribunal ha estimado este plazo como hábil y franco¹, por lo cual se descartan para su cómputo los días no laborables y los correspondientes a la notificación y a su vencimiento.

b. En el presente caso la Sentencia núm. 00473-2014, fue dictada, el trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014), y notificada a la Policía Nacional, el seis (6) de febrero de dos mil quince (2015), mientras que el recurso fue interpuesto el trece (13) de febrero de dos mil quince (2015), dentro del plazo requerido por la norma para su interposición.

c. La admisibilidad de los recursos de revisión en amparo se encuentra establecida en el artículo 100 de la referida Ley núm. 137-11, que de manera taxativa y específica lo sujeta

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

d. En cuanto a la admisibilidad relativa a la trascendencia y relevancia constitucional, este tribunal fijó su posición en la Sentencia TC/0007/12, de veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), al establecer:

La especial trascendencia o relevancia constitucional se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos siguientes: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su

¹ Entre otras, véanse: TC/0080/12, TC/0071/13, TC/0122/15, TC/0224/16, TC/0109/17, TC/0016/18.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esclarecimiento; 2) que propicien por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

e. En esa atención, el recurso de revisión constitucional que nos ocupa tiene especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que le permitirá a este tribunal continuar desarrollando jurisprudencia en lo relativo al respeto al debido proceso en el marco de un procedimiento administrativo sancionador en materia disciplinaria ante la Policía Nacional al amparo de la Ley núm. 96-04.

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

En cuanto al fondo del recurso, el Tribunal Constitucional, luego de haber analizado los documentos y argumentos de las partes, fundamenta su decisión en lo siguiente:

a. La recurrente, Policía Nacional, pretende que el Tribunal anule la Sentencia núm. 00473-2015, bajo las siguientes consideraciones:

Con la sentencia antes citada la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, viola el artículo 256 de la Constitución el cual entre otras cosas establece: “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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ley”, por lo que permitir que el accionante sea parte de nuestro cuerpo de policía, sería una violación a nuestra Ley de Leyes, razón por la que procede anular la sentencia recurrida en revisión.

Que es evidente que la acción iniciada por Eddy Jiménez Paniagua, contra la Policía Nacional, carece de fundamento legal, por tanto, la sentencia evacuada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo. Es a todas luces irregulares y sobre todo violatoria a varios preceptos legales, los que vamos a citar.

b. En ese orden, se debe precisar que en su Sentencia núm. 00473-2014, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió la acción de amparo interpuesta por el señor Eddy Jiménez Paniagua, fundamentada, entre otras razones, en las siguientes:

A partir de los hechos probados en la especie, y el análisis de los elementos de prueba que reposan en el expediente, hemos constatado que la cancelación por parte de la Jefatura de la Policía Nacional, en perjuicio del señor EDDY JIMENEZ PANIAGUA, adolece de pruebas que la justifiquen, en el sentido de que la glosa procesal da cuenta que el mismo dejó de pertenecer a las filas de dicha institución con efectividad a partir del día 22 de agosto de 2014, alegando retiro forzoso con pensión por razones de antigüedad en el servicio, sin encontrarse en la edad requerida, sin haberlo solicitado y sin orden del poder ejecutivo ordenando dicho retiro, además de que ninguna prueba o documento aportado en la especie denota que se haya tramitado el procedimiento administrativo o disciplinario que prevé la Ley No. 96-04, institucional de la Policía Nacional, para pasar a retiro cancelando con este acto el nombramiento del accionante, lo que a todas luces se traduce en una violación grosera a su garantía constitucional a ser sometido a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un debido proceso que asegure el ejercicio a su derecho de defensa, en ausencia total de pruebas que justifiquen su accionar.

c. Continúa diciendo el Tribunal *a-quo* que

(...) habiendo constatado el tribunal que la Policía Nacional no le garantizó un debido proceso administrativo o disciplinario al accionante, señor EDDY JIMENEZ PANIAGUA, al momento en que se aprestó a ponerlo en retiro forzoso, no le sometió ante el Consejo Superior Policial, no fue solicitado retiro alguno por él, ni le dejó la posibilidad de ejercer su derecho de defensa, es evidente que nos encontramos frente a situaciones que ponen de manifiesto la vulneración de los derechos fundamentales invocados en la especie, especialmente el debido proceso y el derecho de defensa, en tal sentido, se impone acoger la presente Acción Constitucional de Amparo, y en consecuencia, se ordena el reintegro del accionante a las filas de la Policía Nacional con el rango que desempeñaba al momento de que fue separado de la misma, con todas las consecuencias que se deriven de ello.

d. En síntesis, el fundamento de la decisión fue la falta absoluta de documentación que acreditara la actuación administrativa de la Policía Nacional, para legitimar su actuación y para garantizar los derechos fundamentales del accionante envuelto en el caso, como el debido proceso en sede administrativa (art. 69.10 de la Constitución).

e. En ese orden, el artículo 256 de la Constitución de la República establece lo siguiente:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. (Subrayado nuestro)

f. Por otro lado, la Ley núm. 96-04, Institucional de la Policía Nacional, vigente en dicho momento, establecía entre las sanciones disciplinarias (Artículo 65) la separación definitiva (literal f), para luego establecer como el retiro una de las vías de separación (párrafo II, literal b) del artículo 65). El retiro es forzoso, como se alega en el caso que nos ocupa, cuando lo impone el Poder Ejecutivo por recomendación del Consejo Superior Policial (artículo 81). Bajo la Ley núm. 96-04, el retiro forzoso como vía de aplicar la sanción disciplinaria de la separación tiene una naturaleza distinta al retiro por edad (artículo 96) o por tiempo en el servicio (artículo 96, párrafo), ya que estos últimos, por mandato expreso de la referida ley, tenían un carácter “*obligatorio e inmediato*”.

g. Igualmente, la Ley núm. 96-04 establecía en sus artículos 81 y 82, lo siguiente:

Art. 81.- Tipos de retiro. - El retiro podrá ser voluntario o forzoso.

Art. 82.- Retiro voluntario y forzoso. - El retiro voluntario es aquel que se concede a petición del interesado por las causas contempladas en la ley. El retiro forzoso lo impone el Poder Ejecutivo, previa recomendaciones del Consejo Superior Policial.

h. Asimismo, la Ley núm. 96-04, regulaba a partir del artículo 65 lo relativo a la imposición de sanciones, y vale destacar que en sus artículos 69 y 70 establecía los requisitos de respeto al debido proceso y del derecho de defensa,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reglas que, si bien a la fecha la Ley núm. 94-06, se encuentra derogada, encuentran su fundamento original en el artículo 69.10 de la Constitución Dominicana. Así las cosas, en todos los casos en que se trate de la separación de un miembro de la Policía Nacional, sea a propósito de la ejecución de una sanción en virtud del régimen disciplinario, o sea en ocasión de un retiro forzoso, se debe seguir, según la naturaleza de la actuación, un debido proceso administrativo, sobre todo, documentado y motivado.

i. Sobre el derecho al debido proceso en sede administrativa, este tribunal consideró en la Sentencia TC/0048/12, de ocho (8) de octubre de dos mil doce (2012), ratificado en la Sentencia TC/0499/16, de veintisiete (27) de octubre de dos mil dieciséis (2016), lo siguiente:

(...) el respeto al debido proceso y, consecuentemente, al derecho de defensa, se realiza en el cumplimiento de supuestos tales como la recomendación previa a la adopción de la decisión sancionatoria; que dicha recomendación haya sido precedida de una investigación; que dicha investigación haya sido puesta en conocimiento del afectado; y que éste haya podido defenderse.

Las garantías mínimas que, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución dominicana, conforman el debido proceso, sirven para definir el tipo de proceso respecto del cual debe exigirse su aplicación. Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de las personas.

j. Si bien un procedimiento administrativo por retiro por antigüedad no implica la realización de un procedimiento con los estándares de un proceso



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativo sancionador en materia disciplinaria, como sería en el caso de un retiro forzoso puro y simple, es decir, entendido como mecanismo de imposición de la sanción de separación; no menos cierto es que el primero debe también contar con un debido proceso administrativo, documentado y motivado, que permita al interesado principal –el posible afectado o afectada– comprender plenamente el fundamento de la decisión administrativa adoptada, y contar, mínimamente, con alguna posibilidad de contradictorio, antes de que una decisión tan perjudicial constituya una decisión definitiva de la institución.

k. Precisamente por lo anterior, por la mayor flexibilidad que tiene la Policía Nacional para aplicar el retiro por antigüedad, es que debe de realizar un debido proceso administrativo para dejar constancia de la procedencia y reales motivos de su decisión. Si bien es cierto que, en el caso de la especie, el accionante sostuvo que inicialmente se le indicó que había sido suspendido para investigarlo y posteriormente se le notificó que había sido puesto en retiro forzoso, lo que constituiría una desviación de poder –*al tratar de justificar como forzoso, luego de haber suspendido para fines de investigación, un retiro por antigüedad en el que no se cumple con la edad requerida*– y en sentido genera una causa de nulidad de la actuación de la administración pública, no menos cierto es que el juez de amparo no fue puesto en condiciones de referirse a esto, especialmente por la falta absoluta de documentación que acreditara el proceso administrativo, lo que constituye razón suficiente para retener “*arbitrariedad o ilegalidad manifiesta*” a cargo de la Policía Nacional.

l. En vista de las consideraciones anteriores, este Tribunal Constitucional considera que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo obró correctamente al dictar la Sentencia núm. 00473-2014, del trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014), donde acogió la acción de amparo interpuesta por el señor Eddy Jiménez Paniagua contra la Policía Nacional por verificarse una afectación a derechos fundamentales, de ahí que se procederá a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarar el rechazo del presente recurso de revisión y a confirmar la decisión emitida por el tribunal *a-quo*.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vasquez Samuel, segundo sustituto y Alba Luisa Beard Marcos, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente de la magistrada María del Carmen Santana de Cabrera.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por la Policía Nacional contra la Sentencia núm. 00473-2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sentencia recurrida por las razones expuestas en la presente decisión.

TERCERO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7.6 y 66 de la referida Ley núm. 137-11.

CUARTO: COMUNICAR esta sentencia, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la recurrente la Policía Nacional, al recurrido, señor Eddy Jiménez Paniagua, y al procurador general administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
MARIA DEL CARMEN SANTANA DE CABRERA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la sentencia y conforme a la opinión mantenida en la deliberación, ejerzo la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), a los fines de someter un voto disidente con respecto a esta decisión.

I. Antecedentes

1. El presente caso trata de la puesta en retiro forzoso por antigüedad en el servicio realizado mediante la Orden General núm. 044-2014, el veintidós (22) de agosto del dos mil catorce (2014), al señor Eddy Jiménez Paniagua, por parte de la Policía Nacional, quien ostentaba el rango de segundo teniente de dicha institución. Ante esta situación, el referido señor no conforme, presentó una acción de amparo alegando vulneración a derechos fundamentales, ya que no se encontraba en la edad requerida para el retiro forzoso con pensión por razones de antigüedad en el servicio, no lo había solicitado, ni tampoco existía



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orden del poder ejecutivo ordenando dicho retiro, además de que ninguna prueba o documento aportado en la especie denota que se haya tramitado el procedimiento administrativo o disciplinario que prevé la Ley núm. 96-04, institucional de la Policía Nacional, lo que a su entender, se traduce en una vulneración al debido proceso y a su derecho de defensa, solicitando ser restituido en las filas policiales; esta acción fue acogida mediante la Sentencia núm. 00473-2014, de trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014), de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, al comprobarse que hubo vulneración de derechos de derechos fundamentales. No conforme con la decisión, la Policía Nacional interpuso ante este tribunal el recurso de revisión que ahora nos ocupa.

2. La decisión alcanzada por la mayoría de este Tribunal Constitucional determinó admitir la acción de amparo en cuanto a la forma, y en cuanto al fondo, lo rechaza confirmando así la Sentencia núm.00473-2014, de trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014), la cual ordena la reintegración del señor Eddy Jiménez Paniagua a las filas policiales, en el rango que ostentaba al momento de su irregular separación, por haberse demostrado vulneración al debido proceso administrativo para su puesta en retiro, robusteciendo así el criterio manifestado por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

3. Es importante destacar que, previo al dictamen de esta sentencia, este Tribunal Constitucional decidió un caso análogo acogiendo un recurso de revisión a los fines de revocar la sentencia recurrida y declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo interpuesta por existencia de otra vía efectiva, en aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Se trata de la Sentencia TC/0235/21, de dieciocho (18) del mes de agosto del año dos mil veintiuno (2021), mediante la cual se unificaron los criterios jurisprudenciales sobre la inadmisibilidad de las acciones de amparo interpuestas por miembros del sector público desvinculados de su cargo, dentro de los cuales se encuentran los servidores policiales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Ahora bien, esta variación de precedente se dispuso a futuro, o sea, su aplicación fue diferida en el tiempo, por lo que es solo aplicable para los recursos de revisión en materia de amparo que fueron incoados después de la publicación de la referida sentencia constitucional. En tal virtud, a pesar de que no se hace constar en el cuerpo de las consideraciones dadas por el criterio mayoritario de este tribunal, el cambio jurisprudencial descrito no fue aplicado en la especie pues se trata de un recurso interpuesto en fecha trece (13) de febrero de dos mil quince (2015), y fue recibido en este tribunal el siete (7) de mayo de dos mil quince (2015), es decir, previo a la entrada en aplicación del nuevo criterio procesal constitucional sobre la inadmisibilidad de las acciones de amparo interpuestas por servidores policiales desvinculados.

II. Consideraciones y fundamentos del voto disidente

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

6. Como se ha adelantado, el objeto de esta disidencia reside en la no aplicación del nuevo criterio jurisprudencial en virtud del cual se declararán inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por miembros desvinculados



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de la Policía Nacional. De ahí que este despacho se encuentra en desacuerdo con el criterio mayoritario pues este rechazó el recurso y confirmó la sentencia recurrida, mientras que lo correcto hubiera sido acoger el recurso, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibles las acciones de amparo por existencia de otra vía efectiva.

7. Los argumentos principales que justifican la decisión propuesta que deriva en la inadmisibilidad de la acción de amparo de especie fueron aportados y fundamentados adecuadamente en el voto salvado emitido con respecto a la indicada Sentencia TC/0235/21, de dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021). En todo caso, aquí se reiterará la esencia de los mismos por tratarse del primer caso que es conocido sobre desvinculación de miembros de la Policía Nacional después de la toma de la decisión descrita y, en consecuencia, del primer caso en el que este despacho somete un voto disidente por este tribunal no haber declarado inadmisibles las acciones interpuestas por existencia de otra vía efectiva.

8. Los dos fundamentos principales para la declaratoria de inadmisibilidad de casos como el de la especie se refieren a que: a) conocer estas desvinculaciones por medios tan expeditos como el amparo desnaturaliza esa figura jurídica e impide un conocimiento detallado de procesos que exigen una delicada valoración probatoria y conocimiento de la causa llevada a la esfera judicial; b) la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinarias, se encuentra en condiciones propicias y cuenta con el tiempo para analizar apropiadamente estos casos en similitud a como lo hace con las demás desvinculaciones de personas que ejercen alguna función pública en el Estado. A continuación, se ofrecerán los fundamentos de ambos argumentos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. La acción de amparo, en los términos que está concebida tanto en el artículo 72 de la Constitución como en el 65 de la Ley núm. 137-11, es un procedimiento constitucional que ciertamente procura la protección de derechos fundamentales, pero no es el único procedimiento judicial que tiene esta función. De ahí que no deba simplemente usarse la vía de amparo por entenderse como medio preferente para protección de derechos fundamentales, sino que debe estudiarse la naturaleza del caso y del procedimiento para determinar con claridad si las características del amparo² son apropiadas para las situaciones de hecho que dan origen al reclamo judicial.

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

11. Los razonamientos expresados son coherentes con los criterios jurisprudenciales de nuestro tribunal. Esto se debe a que este ha entendido que es posible declarar la inadmisibilidad por existencia de otra vía eficaz ante el escenario de que la sumariedad del amparo impida resolver de manera adecuada el conflicto llevado a sede constitucional³. Por demás, la jurisprudencia

² El artículo 72 de la Constitución establece estas características básicas al disponer que: «[...] De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades».

³ TC/0086/20; §11.e).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional ha sido de notoria tendencia a declarar la inadmisibilidad de las acciones de amparo interpuestas por funcionarios desvinculados del sector público⁴. En consecuencia, no conviene ofrecer un tratamiento distinto a las acciones de amparo sometidas por servidores públicos desvinculados de la función pública tradicional y a aquellas sometidas por policías desvinculados de la función pública policial.

12. Si bien la base legal que habilita la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es diferente en ambos casos (servidor público ordinario y servidor público policial), esto no afecta el criterio esencial de que es actualmente el Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones ordinarias, la sede judicial en la cual deben ventilarse este tipo de casos. Esto se fundamenta en el artículo 170 de la Ley núm. 590-16⁵, Orgánica de la Policía Nacional, que habilitan esta competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con los desvinculados de la carrera policial.

Conclusión

El Tribunal Constitucional, en aplicación del nuevo precedente jurisprudencial sentando en la Sentencia TC/0235/21, de dieciocho (18) del mes de agosto del año dos mil veintiuno (2021), e incorrectamente diferido en el tiempo, debió haber acogido el recurso de revisión, revocado la sentencia recurrida y declarado inadmisibles la acción de amparo interpuesta por existencia de otra vía efectiva, en aplicación del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11. Esto se debe a que es la jurisdicción contencioso-administrativa, en atribuciones ordinaria, la vía efectiva por la cual deben dilucidarse las reclamaciones de servidores policiales desvinculados.

⁴ V. TC/0804/17, §10.j; TC/0065/16, §10.j; TC/0023/20, §10.d, y TC/0086/20, §11. e.

⁵ Este artículo dispone que: «Artículo 170. Procedimiento de revisión de separación en violación a la ley. El miembro separado o retirado de la Policía Nacional en violación a la Constitución, la ley o los reglamentos, en circunstancias no previstas en esta ley o en el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, podrá recurrir en revisión del acto que dispuso su separación, siguiendo el procedimiento establecido en la ley».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza

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