



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0512/17

Referencia: Expediente núm. TC-05-2016-0067, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo incoado por la Armada de República Dominicana contra la Sentencia núm. 00083-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de marzo de dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciocho (18) días del mes de octubre del año dos mil diecisiete (2017).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil trece (2013), dicta la siguiente sentencia.

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-05-2016-0067, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo incoado por la Armada de República Dominicana contra la Sentencia núm. 00083-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de marzo de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La Sentencia núm. 00083-2015, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el dieciséis (16) de marzo de dos mil quince (2015). Esta decisión acoge la acción de amparo incoada por el señor Mario Rafael Bretón Santana contra la Armada de República Dominicana. La parte dispositiva de esta sentencia es la siguiente:

PRIMERO: Rechaza los medios de inadmisión presentado por la parte accionada, Armada Dominicana, a los cuales se adhirió el Procurador General Administrativo, por los motivos antes indicados.

SEGUNDO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma la presente Acción de Amparo interpuesta en fecha doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014), por el señor MARIO RAFAEL BRETÓN SANTANA, contra la Armada Dominicana, por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que rige la materia.

TERCERO: ACOGE en cuanto al fondo, la presente Acción de Amparo interpuesta por el señor MARIO RAFAEL BRETÓN SANTANA, contra la Armada Dominicana, por haberse demostrado la violación al debido proceso de Ley y en consecuencia, ORDENA su REINTEGRO a las filas de dicha institución con el mismo rango que ostentaba al momento de su cancelación, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde su cancelación hasta el momento en que se haga efectivo el reintegro.

CUARTO: FIJA a la Armada Dominicana, un ASTREINTE PROVISIONAL conminatorio de QUINIENTOS PESOS DOMINICANOS (RD\$500.00)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diarios (sic) por cada día que transcurra sin ejecutar lo decidido en esta sentencia, a favor del Hogar del Sordo Santa Rosa, a fin de asegurar la eficacia de lo decidido.

QUINTO: DECLARAR libre de costas el presente proceso en razón a la materia.

La indicada sentencia fue notificada a la parte recurrente, Armada de República Dominicana¹, mediante el Acto núm. 030/2015, del ocho (8) de julio de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial Enrique Aguiar Alfau, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo. Igualmente, la sentencia recurrida fue notificada a la Armada de República Dominicana y a la Procuraduría General Administrativa a través del Acto núm. 230/2016, del treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Pedro C. Ureña, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo. Al señor Mario Rafael Bretón Santana², le fue notificada el ocho (8) de junio de dos mil quince (2015), según consta en certificación emitida por la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo.

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

La parte recurrente, Armada Dominicana, apoderó a este Tribunal Constitucional de un recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado ante la secretaría del Tribunal Superior Administrativo, el quince (15) de julio de dos mil quince (2015), y recibido en la secretaría de este tribunal el doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016).

¹ En lo adelante por su propio nombre o “la parte recurrente”.

² En lo adelante por su propio nombre o “la parte recurrida”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El indicado recurso fue notificado al procurador general administrativo y al señor Mario Rafael Bretón Santana mediante Auto núm. 3362-2015, del veintidós (22) de julio de dos mil quince (2015), emitido por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, siendo recibido por el primero el diez (10) de agosto de dos mil quince (2015), y por el segundo el primero (1º) de agosto de dos mil quince (2015).

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

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió la acción de amparo interpuesta por Mario Rafael Bretón Santana, apoyándose, fundamentalmente, en los siguientes motivos:

II) Que en tal sentido, el Tribunal advierte que en cuanto a los medios de inadmisión planteados por la Armada Dominicana, a los cuales se adhirió la Procuraduría General Administrativa, fundados en el artículo 70 numerales 1 y 2 de la Ley No. 137-11, en cuanto que existe otra vía judicial mediante la cual es posible tutelar de manera efectiva el derecho fundamental supuestamente conculcado, esto es, la Contenciosa Administrativa, hemos constatado a partir de las cuestiones de hecho establecidas anteriormente, que la existencia de otras vías por sí solo no impide que la jurisdicción de amparo tutele los derechos fundamentales, por cuanto la vía existente tiene que ser idónea efectiva, que siendo el Tribunal Superior Administrativo la jurisdicción que en primera instancia analiza la existencia de vulneración a derechos fundamentales dichos planteamientos deben ser rechazados por cuanto sólo en la sustanciación del fondo de la cuestión y analizando si se actuó dentro de los parámetros impuestos por la Constitución y las Leyes y los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional se podrá verificar si existe vía idónea en el marco de la ley o si por el contrario la propia institución llamada a velar por su propia legalidad incurre o no en su aplicación.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III) Que con relación al medio de inadmisión planteado sobre la extemporaneidad de la presente acción, es oportuno establecer que si bien este Tribunal es de criterio que las disposiciones en cuanto al plazo para interponer un recurso son de orden público y de interpretación estricta, en materia de amparo se imponen criterios que van acorde con la naturaleza de las acciones, su continuación en el tiempo y la necesidad de restituir los derechos conculcados para la Supremacía Constitucional. Que cuando se invoca la vulneración de derechos fundamentales, como en la especie que se trata del derecho de propiedad y de la dignidad humana, su falta continua reedita el plazo para accionar día a día sin que pueda oponérsele la inadmisión por prescripción del plazo de 60 días previsto en el artículo 70.2 de la Ley No. 137-11. Que la vulneración reiterada, aún cuando parta de una fecha concreta, es una actuación que se reproduce continuamente mientras no se restituya el derecho constitucional conculcado y más aun cuando el accionante ha realizado constantes diligencias para poner fin al estado de turbación de sus derechos, ya que interpretar lo contrario sería admitir que una vulneración a la Constitución pueda ser subsanada por efecto de la prescripción legal, con lo que quedaría impune la vulneración a la Constitución, razón por la cual procede rechazar dicho medio de inadmisión.

IV) Rechazado por los motivos antes dados los medios de inadmisión planteados, este Tribunal se dispone a analizar el objeto de la presente acción de amparo, a los fines de determinar si en el caso de la especie se evidencia alguna vulneración o turbación a los derechos fundamentales, el debido proceso, el derecho a la estabilidad en la carrera policial o alguna ilegalidad manifiesta que requiera la Supremacía de la Constitución para ser subsanada, por la vía del amparo.

V) Que el señor MARIO RAFAEL BRETÓN SANTANA, ha accionado en amparo en contra de la Armada Dominicana, en procura de que éste órgano castrense lo reintegre a sus filas con el rango de teniente de navío, el cual ostentaba hasta el día



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

08 de enero de 2011, fecha en la cual fue cancelado de forma arbitraria, al tiempo de que se le paguen los salarios que ha dejado de percibir desde dicha fecha hasta el día en que se produzca su reintegro, ya que se le han estado conculcando sus derechos fundamentales a un debido proceso, al trabajo, a la igualdad, su seguridad jurídica y al plan de vida del hoy accionante, mediante una arbitraria separación impuesta por la Armada de la República Dominicana.

VIII) Que de la valoración conjunta y armónica de los elementos de prueba aportados este tribunal ha podido advertir como hechos ciertos, los siguientes: a) que el accionante MARIO RAFAEL BRETÓN SANTANA, ingresó a la filas de la institución con el grado como Alférez de Fragata el día 1 de noviembre de 2001, dejando de pertenecer a la misma con el rango de Teniente de navío, efectivo el día 8 de enero del año 2011; b) que dicho señor fue imputado de presunta violación a las disposiciones de los artículos 226, 238, 298 y 300 del Código Penal Dominicano, así como el artículo 216 párrafo 1, II de la ley 3483-53, en ocasión de haber se reunido con el señor Francisco Alberto Carela Castro; c) que por la casuística anterior, al accionante le fue impuesta la medida de coerción consistente en tres (3) meses de prisión preventiva, conforme a la Resolución No. 011-2010, expedida por el Juzgado de Instrucción del Consejo de Guerra de Primera Instancia de Atención Permanente de la Marina de Guerra, de fecha 18 de noviembre de 2010; d) que por motivo de la acción penal antes indicada, la Armada de la República, decidió dar de baja por mala conducta al accionante, señor MARIO RAFAEL BRETÓN SANTANA, con efectividad a partir del día 8 de enero del año 2011; e) que a la fecha el accionante no ha sido reintegrado a las filas de la Armada de la República Dominicana.

X) Que la Suprema Corte de Justicia en función de Tribunal Constitucional en sentencia de fecha 21 de septiembre del 2011, ha expresado lo siguiente: “que tanto el amparo como ‘el recurso de revisión del amparo son garantías constitucionales



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instituidas para la protección inmediata de derechos fundamentales que resulten vulnerados o amenazados por acciones u omisiones arbitrarias e ilegítima de toda autoridad pública o de particulares, siempre que se demuestre que el daño concreto y grave ocasionado por estas actuaciones sólo puede eventualmente ser reparado acudiendo a la vía urgente y expedita de estos procesos constitucionales como forma de hacer cesar la turbación ilícita a derechos fundamentales reconocidos por la Constitución”, lo que ocurre en la presente porque justo la entidad llamada a tutelar en sede administrativa el debido proceso respecto al ingreso o salida de los miembros de la entidad es la ARMADA DOMINICANA, por lo que la vía del amparo es la única idónea y eficaz no sólo para cumplir el mandato y la supremacía constitucional, sino también los precedentes vinculantes respecto de los cuales ya el Tribunal Constitucional ha sentado jurisprudencia y que conforme a sentencias de este Tribunal cuando las vulneraciones a derechos fundamentales provienen de la propia institución llamada a tutelarlos, cuando existe abuso de poder, cuando hay estado de indefensión, ilegalidad manifiesta, vulneración al debido proceso de ley u obstáculos procesales insalvables la única vía idónea para restituir dichos derechos los constituye la jurisdicción constitucional del amparo.

XI) Que el Presidente de la República es la Autoridad Suprema de la ARMADA DOMINICANA y podría dentro de sus facultades constitucionales destituir a cualquier miembro de estas, a condición de que se observe el proceso debido y tal actuación se ajuste a los parámetros de discrecionalidad legítimamente validados por la norma Constitucional, que en la especie, no se ha probado que el afectado hubiere incurrido en actividades ilícitas, ya que estaba siendo investigado por su relación en el caso de Jordi Veras porque supuestamente no le informó a sus superiores sobre las investigaciones e informaciones obtenidas sobre dicho caso, lo cual según se comprueba con las declaraciones del testigo Ramón (Negro) Antonio Veras era del conocimiento tanto del jefe de la Policía Nacional, como la Fiscal actuante el proceso investigativo no se procede ni se le informa al accionante que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se le estaba investigando por la pérdida de la pistola que le fuera asignada y cuyos fundamentos sirvieron de base para la cancelación de su nombramiento violentando, así el debido proceso de ley.

XII) Que no existiendo discusión respecto al efecto vinculante de las decisión de principios antes indicada, proveniente del Tribunal Constitucional y no habiendo sido probado falta a cargo del accionante, que su caso haya sido ventilado en cumplimiento del debido proceso, ha cometido una injusticia y un proceso de vulneraciones constitucionales que este Tribunal está llamado a restituir las cosas al momento en que intervino la desafortunada decisión, por lo que ésta sala entiende procedente acoger la presente acción de amparo interpuesta por MARIO RAFAEL BRETÓN SANTANA, contrala Armada de la República Dominicana, por haberse comprobado violación al debido proceso de ley, en contra del accionante, y en consecuencia, declara que en contra del accionante se han vulnerado derechos constitucionales relativos al debido proceso, el derecho de defensa, la dignidad humana y el derecho al trabajo, respecto a su carrera militar por lo cual ordena a la Armada Dominicana restituirle en el mismo rango que ostentaba al momento de su cancelación, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde su cancelación hasta el momento en que se haga efectivo el reintegro.

XIII) Que la parte accionante solicita que se condene a la parte accionada Armada Dominicana, al pago de un astreinte de RD\$5,000.00 por cada día de retardo en la ejecución de la decisión a intervenir (...) en atención a que lo ordenado en la presente decisión constituye una obligación de hacer, este tribunal considera procedente la fijación de un astreinte, a favor de una institución social sin fines de lucro, pero por una suma menor, tal y como lo consignará en la parte dispositiva de la sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

La parte recurrente, Armada Dominicana, pretende que se revoque con todas sus consecuencias legales la sentencia recurrida y que este tribunal se avoque a conocer el fondo de la acción. En ese sentido solicita: a) declarar la incompetencia de atribución del Tribunal Superior Administrativo para conocer la acción; b) subsidiariamente, que se declare inadmisibile la acción de amparo, por extemporánea; y c) en cuanto al fondo, que se rechace la misma o que se ordene la restitución del accionante con el fin de realizar juicio disciplinario apegado al debido proceso, basándose, fundamentalmente, en los siguientes motivos:

i. Violación a la regla de competencia de atribución

a) Que la Constitución Dominicana, en su artículo 128 separa la administración Pública Militar de la administración pública Civil.

b) Que las Fuerzas Armadas, tienen en su estructura una jurisdicción especializada nombrada por el Poder Ejecutivo, en atención a lo dispuesto por el artículo 128 de la Constitución, en su numeral C; estando sus tribunales de primera instancias divididos en Salas y que como Jurisdicción especial, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, es absolutamente competente para conocer amparo cuando se trate, como en el presente caso de violación real o supuesta a un derecho fundamental que guarde afinidad o relación directa con el ámbito jurisdiccional específico.

c) Que la Ley 1494, excluye de la competencia del Tribunal Superior Administrativo, en su artículo 7, numeral C, “los actos de las autoridades



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

militares relacionadas con los miembros de los cuerpos correspondientes. Cuando el accionante en amparo, reclama su reintegro porque en el proceso disciplinario se le violaron sus derechos fundamentales, lo que persigue es revertir un acto de una autoridad militar.

*d) El carácter vinculante de las decisiones de los Tribunales Constitucionales.
(...)*

Cuando el artículo 85 de la Ley 137-11, le prohíbe al Juez acumular con el fondo una excepción de incompetencia planteada antes de toda defensa al fondo, está indicando, que al dictar su decisión debe mediante una sentencia independiente y separada de la decisión de fondo, ya que la primera decisión es una sentencia interlocutoria, que si bien por los efectos de la ley, el Procedimiento Constitucional, dispone recurrirla conjuntamente con el fondo, se trata de una decisión que tiene sus motivaciones y base legal independiente de la sentencia de fondo.

Al momento de los nobles jueces del Tribunal Constitucional, ponderar el presente escrito, podrán determinar que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, retuvo su competencia sin fundamentarse en ningún criterio legal objetivo y coherente, y por tanto, el Tribunal a-quo será declarado incompetente para conocer acciones de amparo contra una autoridad militar que ejerciendo una actuación militar contra un militar, supuestamente conculcó algún derecho fundamental.

ii. Uso abusivo del poder de interpretación de la ley

En la audiencia de fecha 16 del mes de Marzo del año 2015, la parte accionada, ARMADA DE REPUBLICA DOMINICANA, propuso de manera



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principal, un medio de inadmisión que fue rechazado por el Tribunal A-quo, bajo el criterio, de que tratándose de la violación de un derecho fundamental, el daño causado es continuo y el por consiguiente el plazo para reclamar ese derecho, se renueva día tras día, hasta tanto no se restablece el derecho fundamental conculcado.

El Tribunal A-que, no explica con fundamentación objetiva la tesis del daño continuo si el accionante siendo conocedor de que se le está ocasionando un daño, nunca le reclama a quien le está conculcando su derecho, y luego de 3 años, 11 meses y 4 días, reclama la violación de ese derecho; permitiendo el Tribunal que el reclamante se provea de su propia falta; reclamando un derecho que nada le impidió reclamarlo en el plazo que establece la Ley para actuar en justicia.

Por Cuanto: Esta honorable Sala del Tribunal Superior Administrativo, en una acción de amparo, en la que el accionante fue cancelado en fecha 20 de marzo del año 2009, y ejerció su acción de amparo en fecha 17 de febrero del 2014; decidió mediante sentencia de fecha 12juniodel año 2014, lo siguiente:

Primero: DECLARA INADMISIBLE la presente acción de amparo incoada por el señor GREGORIO TURBI PAREDES, en contra del Ministerio de Defensa y la Armada de la República Dominicana, por violación a las disposiciones del artículo 70.2 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; (ver sentencia No.00218-2014, de fecha 12del mes de junio del año 2014, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, contenida en el expediente No.030-1 4-0137).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

MUTATIS MUTANDI, lo decidido en el caso anterior, se aplica perfectamente en el presente caso; y en consecuencia al momento del Tribunal examinar el mérito de dicho medio tendrá que acogerlo declarando inadmisibile la presente acción de amparo por haber transcurrido el plazo establecido en artículo 70.2 de la Ley 137-11, para el ejercicio de la misma; ley de la que tampoco se beneficia el accionante, en virtud de que se trata de una Ley que no existía al momento de su cancelación y bajo el principio de que las leyes solo se aplican para el porvenir y quedando claramente establecido que su cancelación se produce antes de la puesta en vigencia de la Ley 137-11, como también de la puesta en vigencia de la Ley 139, Orgánica de las Fuerzas Armadas.

iii. Aplicación incorrecta de la ley para favorecer al accionante; contradicción de motivos y falta de motivación

Que el accionante y recurrido, MARIO RAFAEL BRETÓN SANTANA, fue desvinculado de las filas de la Marina de Guerra, hoy Armada de la República Dominicana, en fecha 8 de enero del año 2011, fecha para la que se encontraban vigente la Ley 437, Sobre Recurso de Amparo; sin embargo, al momento de dictar su decisión, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, fundamenta su sentencia en la Ley 137, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, y la Ley 139 de fecha 13 de septiembre del año 2013, Orgánica de las Fuerzas Armadas, que al momento de la cancelación del nombramiento del accionante, no existían; por lo que, la accionada y recurrente, cuando instruye el proceso disciplinario al recurrido, no podía imaginarse que en nuestro sistema judicial, iba a entrar en vigencia algún día un ordenamiento jurídico que regularía de forma distinta el proceso administrativo disciplinario y los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal a-quo al dictar la decisión recurrida, aplicando las leyes y disposiciones que no estaban previstas al momento de la cancelación del nombramiento del accionante, puso a la parte recurrente en un estado de indefensión, ya que para la fecha en que la Armada de República Dominicana, antigua Marina de Guerra, ejerció su autoridad recomendando la cancelación del nombramiento como Teniente de Navío de la Marina de Guerra, hoy Armada de República Dominicana, al señor MARIO RAFAEL BRETÓN SANTANA, actuó conforme las leyes y reglamentos de las Fuerzas Armadas Vigentes al momento de dicha cancelación; por lo que, cuando los honorables Jueces del Tribunal Constitucional, examinen este medio, tendrán que anular la sentencia recurrida y las leyes vigentes al momento de la cancelación del accionante (sic).

Que para retenerle a la parte accionada, violación al debido proceso, el tribunal a-quo, luego de hacer una simple, pésima e incompleta relación de los hechos de la causa; con ostensible manipulación de los elementos de pruebas aportados al proceso y en evidente desconocimiento absoluto de la Ley No.873, Orgánica de la Fuerzas Armadas, (vigente al momento de la cancelación del nombramiento del accionante y recurrido) pretendiendo justificar su decisión, invoca la decisión TC 0048/12, de fecha 8 de Octubre del año 2012, que a decir del Tribunal A-quo que se trata de un caso similar; pero que con el debido respeto que pudiera mecernos el Tribunal A-quo, debemos decir que es una falsedad total (...).

Que el pertenecer y permanecer o no en las filas de una institución militar o policial, no es un derecho fundamental; es un derecho adquirido que se gana el miembro con su disciplina, correcto comportamiento, respecto,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obediencia al mando, y el estricto respecto de las leyes que rigen las Fuerzas Armadas y sus Reglamentos Militares. Es decir, que el miembro que viola los principios y normas establecidos en los cuerpos castrenses, es un miembro indigno de permanecer en sus filas y debe ser separado de las mismas; ya que mantener un miembro indisciplinado y desobediente al mando, sería un atentado a la seguridad nacional, de (sic) la que las Fuerzas Armadas Dominicana, son sus fieles guardianes por mandato Constitucional.

iv. Contradicción en la base legal de la decisión del tribunal por violación al efecto irretroactivo de la ley

El Tribunal, sustenta su decisión en la Ley No. 139-13, Orgánica de las Fuerzas Armadas, y que se encontraba vigente al momento de la cancelación del accionante y recurrido; y que igualmente, al momento de la cancelación del accionante y recurrente, estaba vigente la Ley 437-06, sobre el Recurso de Amparo, la cual, fue modificada y sustituida por el Constituyente, en el año 2011; y es principio constitucional, presente en todas las modificaciones que ha experimentado la Constitución Dominicana, lo que citamos textualmente: La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjudice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior (...).

Que no estando el accionante subjudice o cumpliendo condena, el Tribunal incurre en una violación flagrante al principio Constitucional sobre a irretroactividad de la Ley, lo que constituye un agravio superlativo, el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

querer conocer hechos que fueron fallado disciplinariamente antes de la ley que queréis imponer por lo que entendemos que bajo estos fundamentos resulta un desafortunado constitucional e imposible, el conocerle amparo al accionante y hacer lo contrario, sería una franca violación a la Constitución.

v.- Atribuciones que no son facultativas del tribunal a-quo

Que en su sentencia, el tribunal a-quo DISPONE que al accionante le sean saldados los salarios pendientes de pagar hasta la fecha en que preste servicio y se haga efectiva su reintegración a las filas militares; lo que constituye un total desafuero legal; pues se le estaría el accionante (sic) beneficiándose de su propia falta; por accionar cuando le convenga o cuando quiera, al margen del plazo de la ley, rompiendo así con el principio de legalidad; disposición esta que implica para el Tribunal Superior Administrativo en atribuciones de amparo, erigirse en un tribunal laboral, y se olvida el Tribunal A-quo, que al ser reintegrado un miembro de las Fuerzas Armadas, dispone de vías expeditas para que le sean restituidos sus haberes si procede tal restitución.

vi. Errónea interpretación del criterio vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional y aplicación maliciosa de las decisiones vinculantes del Tribunal Constitucional en el contexto de la acción de amparo cuya sentencia se solicita su revisión

vii. a. Errónea interpretación del criterio vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que para rechazar el medio de inadmisión fundamentado en el artículo 70.2 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el Tribunal A-quo, al sustentar su criterio de renovación del plazo y del daño continuo, sin hacer referencia directa, sostiene su criterio en la Sentencia TC/205/13, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en ocasión de un recurso de revisión ejercido contra la Sentencia núm. 095-2012, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012), en ocasión de una acción de amparo, en la que el accionante reclamaba la conculcación de su derecho de propiedad por parte del Estado, al declarar de utilidad pública un terreno propiedad del accionante, sin cumplir con el debido proceso de ley y tampoco le pagó el justo precio de los terrenos expropiado. Es decir, que aisladamente aquí si hay una continuidad de un deudor no pagada (sic). Y sobre un bien como la propiedad imprescriptible, que esta (sic) taxativamente en la ley; que no afecta a todo un sistema económico y social.

Por Cuanto: Que salta a la vista, que se trata de un desafortunado intento del Tribunal A-quo, por vincular al presente caso, una decisión del Tribunal Constitucional que en lo absoluto puede aplicarse al recurso de amparo que culminó con la sentencia cuya revisión se solicita; toda vez que en aquel caso se trata de un reclamo de un derecho fundamental correspondiente al derecho de propiedad, donde el Estado Dominicano, expropió un inmueble y luego de pasado 21 años el justo precio no le había sido pagado a los propietarios; y siendo el derecho de propiedad un derecho que además de ser imprescriptible por disposición expresa de la misma ley 108-05 Sobre la Jurisdicción Inmobiliaria, es un derecho que tiene la garantía eterna del Estado: En consecuencia, aquí si se renueva de manera constante y permanente el plazo para reclamar la obligación impuesta al Estado cuando



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declara de utilidad pública un terreno que no es de su propiedad; no así cuando se trata del derecho fundamental al trabajo, que si bien está consagrado en la Constitución como un derecho fundamental; no menos cierto es, que cuando el trabajador o servidor es desvinculado de esas funciones como tal, por una causa atribuible a ese trabajador o servidor, no hay tal conculcación a ese derecho fundamental; y en tal sentido, el plazo prefijado primero Por la Ley 437-06, Sobre Recurso de Amparo, en su artículo 3, letra b donde el accionante dispone del plazo de 30 días a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de la conculcación, para demandar en amparo, y que era la ley vigente al momento de la cancelación del accionante (...).

vi.b.- Aplicación acomodada de las decisiones vinculantes del Tribunal Constitucional en el contexto de la acción de amparo cuya sentencia se solicita su revisión

(...) En este sentido, en ocasión de un recurso de revisión Constitucional contra una sentencia No. 109-2011, de la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo de fecha 12 de Octubre del año 2011, que rechazó la acción de amparo que pretendía el reingreso de un oficial del Ejército de República Dominicana, antiguo Ejército Nacional, donde el Tribunal a-quo rechazó la acción de referencia por entender que no se había violado al accionante ningún derecho fundamental; pero que en ocasión del referido Recurso de Revisión Constitucional, el Tribunal Constitucional, dictó la sentencia TC 0133/14, donde tiene el criterio que citamos a continuación: En la especie se trata de la cancelación de un oficial de las Fuerzas Armadas que fue sometido a la justicia por supuestamente transgredir normas de carácter penal, pero al mismo tiempo en incurrir en la vulneración de preceptos propios de la materia disciplinaria del orden militar. Tales



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestiones pueden dar lugar a una sanción tal y como resulta la desvinculación del cargo que este ocupaba, originándose así actuaciones simultáneas que están comprendidas en áreas que tienen sus particulares ámbitos competenciales y autonomías propias, como resultan el derecho penal y el derecho disciplinario...Por lo anteriormente dicho, observamos que una cancelación se puede producir por la comisión de una falta disciplinaria grave que haya sido comprobada por un determinado órgano estatal, y, aunque resulta en el presente caso, el recurrente en revisión fue sometido a la justicia y el juez le impuso una medida de coerción, no por ello la acción disciplinaria podría quedar supeditada al resultado final del proceso penal que se abrió en el caso...cuestión que aunque revela que el proceso penal se encontraba en fase de investigación judicial, no comprometía la aplicación de sanciones disciplinarias que incluyen la separación del cargo militar. En todo caso era necesario cumplir estrictamente con el derecho a obtener una tutela judicial efectiva con respeto al debido proceso. (todo el resaltado es nuestro).

Este honorable Tribunal Constitucional, apegado y respetuoso a la Constitución y Leyes subjetivas y adjetivas, en su oportunidad revocará por uno cualesquiera de los agravios enunciados, en toda sus partes la sentencia cuya revisión se solicita, por no ser el Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones de amparo, el competente para en razón de los derechos fundamentales alegadamente conculcados, conforme lo establece el artículo 7, numeral C, de la Ley 1494, que Crea el Tribunal Superior Administrativo; el artículo 128 de la Constitución; el artículo 74; 70.2; 76, 78; 85 de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales (sic).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

En su escrito de defensa depositado en la secretaría del Tribunal Superior Administrativo, el diecisiete (17) de agosto de dos mil quince (2015), el señor Mario Rafael Bretón Santana pretende, de manera principal, que se declare inadmisibile el recurso por falta de trascendencia o relevancia constitucional y, subsidiariamente, que sea rechazado, basándose en los motivos siguientes:

a) Resulta indiscutible que los procedimientos constitucionales instituidos por la LOTCPC presentan una significativa descarga de las formalidades procesales, en aras de conciliar su naturaleza con los rigurosos cauces procesales del derecho común, muestra de ello es el artículo 7.9 de la referida norma legal, que expresa que “los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten a la tutela judicial efectiva”; esto último significa que se excluyen los asuntos innecesarios, quedando aquellos que resultan imprescindibles.

b) Honorables Magistrados, el Recurso de Revisión intentado por la ARMADA DOMINICANA no contiene ninguno de los supuestos arriba referidos, lo que es muestra de la absoluta ausencia de la especial relevancia o trascendencia constitucional; de hecho, ya ese Tribunal Constitucional se ha expresado, en su Sentencia TC/0048/12 (caso Javier Novas Novas Vs. Policía Nacional), en torno a los argumentos invocados por la parte RECURRENTE y a los derechos invocados por el hoy RECURRIDO (sic), por tanto, el presente caso resulta ser una réplica fiel al decidido en la Sentencia TC/0048/12, donde —a propósito— ese Tribunal Constitucional expresó: (...)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. Sobre la competencia del Tribunal Superior Administrativo

c) Evidentemente, ignora la ARMADA DOMINICANA que el acto administrativo engloba un grupo de medidas de la Administración que comparten características comunes y están también sometidas a un régimen jurídico común, dentro de lo cual se subsumen, obviamente, las sanciones disciplinarias que puedan aplicar los organismos militares. Por dicha razón es que esas sanciones que pueda emitir la ARMADA DOMINICANA, en tanto son manifestaciones de funciones administrativas, se concretizan mediante la emisión de actos administrativos, lo cual reivindica (sic) la competencia del Tribunal Superior Administrativo, en virtud del artículo 165.2 de la Constitución de la República, sin que la ARMADA DOMINICANA pueda pretender defender espacio alguno de inmunidad, pues se opone a la cláusula de Estado Social, Democrático y de Derecho.

d) Ignora también la ARMADA DOMINICANA que el texto que reivindica (sic) es el denominado régimen de enumeración o de lista, que excluye del control jurisdiccional ciertos tipos de actuaciones de la Administración, pero que ha sido sustituida por la técnica de la cláusula general de competencia jurisdiccional que establece el artículo 139 de la Constitución, en virtud de la cual ninguna actuación estatal se encuentra exenta de control jurisdiccional. (...)

e) Por tales razones es que el Tribunal Superior Administrativo si (sic) tiene competencia para conocer sobre las actuaciones de la ARMADA DOMINICANA — dentro de las cuales se encuentran las sanciones disciplinarias—, de hecho, un argumento contrario, como el que sostiene la RECURRENTE en su infundado argumento, que intenta reivindicar la competencia de la jurisdicción militar, sería retornar al sistema de justicia retenida, el cual resulta completamente incompatible con el ordenamiento jurídico dominicano, en virtud de que el artículo 139 Constitución (sic) delega el control de la actividad estatal en los tribunales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f) *Por tales razones es que el Tribunal Superior Administrativo sí es competente para conocer de las demandas que puedan interponerse contra las sanciones disciplinarias interpuestas (sic) por la ARMADA DOMINICANA. Pero aún en el hipotético e inverosímil caso en que se presentara una alguna (sic) contradicción normativa—que no es el caso—, ese Tribunal Constitucional deberá tomar en cuenta el principio de favorabilidad que establece el artículo 7.5 de la LOTCPC, deberá prevalecer la figura más favorable para el accionante, que es la Acción de Amparo. (...).*

g) *Por tales razones es que la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, al dictar la Sentencia No. 00083-2015, actuó correctamente, pues, la referida decisión se encuentra conteste con las normas y principios de nuestro ordenamiento jurídico.*

ii. Sobre la correcta interpretación, motivación y aplicación del derecho, realizada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo

h) *Como es apreciable, de la simple lectura de la Sentencia No. 00083-2015, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo realizó una correcta aplicación de derecho, explicado los motivos y razones que la condujeron a tomar su decisión.*

i) *En la referida decisión, la Corte A-qua reivindicó el principio de legalidad, establecido en el artículo 138 de la Constitución, que impone la vinculación de la Administración al ordenamiento jurídico y, de igual modo, revindica (sic) el control jurisdiccional del Tribunal Superior Administrativo.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j) *Pero además, la Corte A-qua también rescató la naturaleza preceptiva del procedimiento administrativo, en ocasión de lo cual señaló la obligación de que la ARMADA DOMINICANA, al igual que todos los organismos estatales, deba agotar, para imponer sanciones disciplinarias, un procedimiento sancionador, en donde se garanticen la presunción de inocencia y el derecho de defensa de las personas sometidas al procedimiento administrativo sancionador, conforme lo exige el artículo 69 de la Constitución y el bloque de Constitucionalidad.*

k) *Pero inconforme con esa correcta aplicación del derecho, la ARMADA DOMINICANA llegó al punto de referir que en el procedimiento disciplinario no hay que observar las garantías del debido proceso, y, en tal sentido, también afirmó que ella puede desconocer el principio de tipificación para sancionar. (...).*

l) *Resulta increíble que una Administración Pública en pleno siglo XXI, y en plena expansión democrática, pueda intentar revindicar (sic) semejante inconsistencia, propia del Medievo (sic) e incapaz de sobrevivir un test (sic) de legalidad, puesto que constituyen actos notoriamente contrarios al derecho.*

m) *Como podrán darse cuenta, honorables Magistrados, la conducta exhibida por la ARMADA DOMINICANA, al sancionar al señor BRETÓN SANTANA sin el agotamiento previo de un procedimiento administrativo, le vulneró a este (sic) sus derechos fundamentales al trabajo, al plan de vida, así como a los principios de confianza legítima y debido procedimiento administrativo.*

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa, en su escrito depositado en la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo, el doce (12) de agosto de dos mil



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

quince (2015), pretende que se acoja el recurso de revisión interpuesto por la Armada de República Dominicana y, en consecuencia, declarar su admisibilidad y revocar la sentencia recurrida, argumentando, entre otras cosas, lo siguiente:

ATENDIDO: A que esta Procuraduría al estudiar el Recurso de Revisión elevado por la Armada de la República Dominicana, suscritos (sic) por el Lic. Paulo Antonio Céspedes López y el Dr. Ramón Antonio Martínez, encuentra expresados satisfactoriamente los medios de defensa promovidos por la recurrente, tanto en la forma como en el fondo, por consiguiente, para no incurrir en repeticiones y ampulósidades innecesarias, se procede a pedir pura y simplemente a ese honorable tribunal, acoger favorablemente el recurso por ser procedente en la forma y conforme a la constitución (sic) y las leyes.

7. Pruebas documentales

En el trámite del presente recurso de revisión las pruebas documentales depositadas son las siguientes:

1. Acto núm. 030/2015, el ocho (8) de julio de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial Enrique Aguiar Alfau, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notifica a la Armada de República Dominicana la sentencia recurrida.
2. Acto núm. 044-2015, del treinta (30) de enero de dos mil quince (2015), instrumentado por el ministerial Aneurys Martínez Martínez, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se convoca audiencia para conocer acción de amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Auto núm. 307-2015, del veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015), emitido por la presidencia del Tribunal Superior Administrativo, recibido por la Procuraduría General Administrativa, el quince (15) de julio de dos mil catorce (2014), a través del cual se fija audiencia para conocer acción de amparo interpuesta por Mario Rafael Bretón Santana.
4. Instancia contentiva de acción de amparo depositada por el accionante en la secretaría del Tribunal Superior Administrativo, el doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014).
5. Auto núm. 3362-2015, del veintidós (22) de julio de dos mil quince (2015), emitido por la presidencia del Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual comunica al señor Mario Rafael Bretón Santana y al Procurador General Administrativo el recurso de revisión interpuesto por la Armada de República Dominicana.
6. Certificación expedida por la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo a través de la cual se notifica copia certificada de la sentencia recurrida al señor Mario Rafael Bretón Santana, recibida por Girbert Marcelo De la Cruz Álvarez, el ocho (8) de junio de dos mil quince (2015).
7. Acto núm. 230/2016, del treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016), instrumentado por el ministerial Pedro C. Ureña, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo, a través del cual le fue notifica a la Armada de República Dominicana y a la Procuraduría General Administrativa la sentencia recurrida.
8. Copia de la Sentencia núm. 00083-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de marzo de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Copia de la certificación núm. B-670, del once (11) de marzo de dos mil once (2011), en la que consta el ingreso y cancelación de la Marina de Guerra del señor Mario Rafael Bretón Santana, suscrita por el Jefe de División de Personal y Orden de dicha institución.

10. Copia de la Resolución número 018-2010, dictada por el Juzgado de la Instrucción del Consejo de Guerra de Primera Instancia de la Marina de Guerra, el veintiún (21) de diciembre de dos mil diez (2010), mediante la cual se decidió mantener la medida de coerción impuesta al recurrido, consistente en presentación periódica.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos que constan en el expediente y a los hechos y argumentos invocados, el conflicto tiene su origen en el acto de cancelación del señor Mario Rafael Bretón Santana, el ocho (8) de enero de dos mil once (2011), del rango de teniente de Navío que ostentaba en la Armada Dominicana, según consta en la certificación emitida, el once (11) de marzo de dos mil once (2011), por la división de personal y orden de dicha institución.

Frente a esta decisión, el señor Mario Rafael Bretón Santana, el doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014), accionó en amparo ante el Tribunal Superior Administrativo con el objetivo de ser restituido en sus derechos fundamentales alegadamente vulnerados. La acción fue decidida a través de la Sentencia núm. 00083-2015, dictada el dieciséis (16) de marzo de dos mil quince (2015), determinando el tribunal de amparo que el accionante fue desvinculado en forma



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

arbitraria de la citada entidad castrense. Contra esta sentencia, la Armada Dominicana interpone el presente recurso de revisión.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución; y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11.

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

En el desarrollo de su escrito de defensa y en alusión a los requisitos de admisibilidad desarrollados en la Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), la parte recurrida sostiene que *“el Recurso de Revisión intentado por la ARMADA DOMINICANA no contiene ninguno de los supuestos arriba referidos, lo que es muestra de la absoluta ausencia de la especial relevancia o trascendencia constitucional”*; planteamiento que este colegiado procede a rechazar en atención a los argumentos que se exponen en lo adelante.

Es de rigor procesal determinar si el recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 100 de la Ley núm. 137-11.

En este sentido, el indicado texto establece que la admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional, en relación con el contenido que encierra la noción de especial trascendencia o relevancia constitucional ha señalado en su Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), que esta condición se configura en aquellos casos en que, entre otros: “1) (...) *contemplan conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional*”.

Luego de analizar los documentos y hechos más importantes del recurso que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, pues le permitirá determinar si en el supuesto planteado el tribunal de amparo era el competente para tutelar los derechos fundamentales en conflicto, así como si la acción fue ejercida en forma extemporánea, como sostiene la recurrente, por lo que resulta admisible dicho recurso y el Tribunal Constitucional procede a examinarlo.

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

11.1. La sentencia recurrida dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo acogió la acción de amparo interpuesta por Mario Rafael Bretón Santana, luego de determinar que al accionante le fue vulnerado el derecho al debido proceso, ordenándole a la Armada Dominicana restituirle en las filas de dicha



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

institución con el mismo rango que ostentaba al momento de su cancelación, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde su cancelación hasta el momento en que se haga efectivo el reintegro.

11.2. La Armada Dominicana recurrió en revisión la sentencia antes descrita, alegando, entre otros, los motivos siguientes: (i) violación a la regla de competencia de atribución; (ii) uso abusivo del poder de interpretación de la ley; (iii) aplicación incorrecta de la ley para favorecer al accionante; contradicción de motivos y falta de motivación; (iv) contradicción en la base legal de la decisión del tribunal por violación al efecto irretroactivo; (v) atribuciones que no son facultativas del tribunal a-quo; (vi) errónea interpretación del criterio vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional y (vii) aplicación acomodada de las decisiones vinculantes del Tribunal Constitucional en el contexto de la acción de amparo.

11.3. En ese sentido, el Tribunal Constitucional procederá a examinar los planteamientos de la recurrente para determinar si los mismos se encuentran incursos en la sentencia recurrida. El análisis iniciará por determinar, en primer orden, el tema relativo a la competencia de atribución, y en segundo lugar, el fin de inadmisión relativo a la inadmisibilidad de la acción de amparo, por tratarse de cuestiones que deben ser decididas previamente; y si fuere necesario abordará los demás aspectos relativos al conocimiento del fondo del recurso, en atención al correcto orden procesal que debe seguirse en sede constitucional.

(i) Sobre la alegada violación a la regla de competencia de atribución

11.4. En el desarrollo de su escrito de revisión, la recurrente sostiene que la Ley 1494, excluye de la competencia del Tribunal Superior Administrativo, en su artículo 7, numeral C, “*los actos de las autoridades militares relacionadas con los miembros de los cuerpos correspondientes*”. Cuando el accionante en amparo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reclama su reintegro porque en el proceso disciplinario se le violaron sus derechos fundamentales, lo que persigue es revertir un acto de una autoridad militar.

11.5. El derecho a ser juzgado por el tribunal competente constituye una garantía fundamental derivada del principio de independencia e imparcialidad del juez. En efecto, el artículo 69.2 de la Constitución consagra el derecho de toda persona a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley.

11.6. En relación con el alcance que supone el derecho a ser juzgado por el tribunal competente, este colegiado ha precisado en su Sentencia TC/0206/14, del tres (3) de septiembre de dos mil catorce (2014), lo siguiente:

En este sentido, de acuerdo con la doctrina constitucional, la garantía de ser juzgado por el juez competente cumple con una doble finalidad: por un lado, evita cualquier tipo de manipulación en la Administración de Justicia, es decir, intenta evitar que cambiando el órgano judicial que ha de conocer una litis, tenga lugar algún tipo de influencia en el resultado del proceso. Por otro lado, el derecho al juez predeterminado por la ley cumple una crucial función de pacificación en la medida en que las leyes dejan importantes márgenes de interpretación al juez y el hecho de que el órgano judicial competente esté constituido de antemano según criterios públicos y objetivos para disipar posibles sospechas, hace que la decisión adoptada por el juez sea aceptable para la parte vencida en el juicio. En definitiva, el derecho a ser juzgado por el juez competente constituye una garantía procesal con rango de derecho fundamental íntimamente unido a la imparcialidad e independencia judicial en sus dos manifestaciones: en razón de la materia y del territorio”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.7. Asimismo, este Tribunal ha señalado que *“En cualquier esfera jurisdiccional constituye un imperativo para todo juez o tribunal examinar y establecer su propia competencia antes de abocarse a conocer el fondo de un determinado asunto. En ese esfuerzo tiene que ser objeto de especial ponderación la competencia de atribución, toda vez que este tipo competencial atiende a una naturaleza de orden público e incide de manera importante en la seguridad jurídica; por tanto, esta es improrrogable, no puede ser objeto de modificación y, además, es inderogable”*. (Sentencia TC/0079/14, del primero (1º) de mayo de dos mil catorce (2014), literal “d”, página 13).

11.8. Apartir de la entrada en vigencia de la Ley núm. 13-07³ del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007), que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, en su artículo 1, dispone lo siguiente: *“Traspaso de Competencias. Se dispone que en lo sucesivo las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley No. 1494, de 1947, y en otras leyes, así como las del Tribunal Contencioso Administrativo de lo Monetario y Financiero, sean ejercidas por el Tribunal Contencioso Tributario instituido en la Ley 11-92, de 1992, el que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley se denominará Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”*.

11.9. La citada Ley núm. 13-07 no solo produjo el traspaso de las competencias del Tribunal Superior Administrativo atribuidas en la Ley núm. 1494 de mil novecientos cuarenta y siete (1947), y en otras leyes, al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, sino también la extensión de la misma según el párrafo del artículo 1 al señalar lo siguiente:

(...) El Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo tendrá competencia además para conocer: (a) de la responsabilidad patrimonial

³Ley del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Estado, de sus organismos autónomos, del Distrito Nacional, de los municipios que conforman la provincia de Santo Domingo, así como de sus funcionarios, por su inobservancia o incumplimiento de las decisiones emanadas de autoridad judicial competente, que diriman controversias relativas a actos inherentes a sus funciones; (b) los actos y disposiciones de las corporaciones profesionales adoptados en el ejercicio de potestades públicas; (c) los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social; y (d) los casos de vía de hecho administrativa, excepto en materia de libertad individual”⁴.

11.10. Posteriormente, por mandato de la Constitución de 2010, el control de legalidad de la administración pública⁵ pasó formalmente a ser parte de la competencia de los tribunales del Poder Judicial al precisar, en su artículo 139, lo siguiente: *“Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley”*.

11.11. En ese sentido, la Constitución dispone, en su artículo 165, que son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, sin perjuicio de las demás dispuestas por la ley, las siguientes:

- 1) Conocer de los recursos contra las decisiones en asuntos administrativos, tributarios, financieros y municipales de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia, o que en esencia tenga ese carácter;*
- 2) Conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como*

⁴ Las cursivas y negritas son del Tribunal.

⁵ El Artículo 139 de la Constitución dispone: “Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia de las relaciones entre la Administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia; 3) Conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, las acciones contencioso administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre la Administración Pública y sus funcionarios y empleados civiles; 4) Las demás atribuciones conferidas por la ley”.

11.12. En la misma línea, la Sexta Disposición Transitoria de la Constitución de 2010 establece que el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario existente pasará a ser el Tribunal Superior Administrativo, quedando incorporada como jurisdicción especializada dentro del Poder Judicial para controlar los actos emanados de la Administración Pública.

11.13. En efecto, al sostener la Armada Dominicana que de conformidad con la Ley 1494, en su artículo 7, literal c), excluye de la competencia del Tribunal Superior Administrativo “*los actos de las autoridades militares relacionadas con los miembros de los cuerpos correspondientes*”, no advirtió el proceso de traspaso de competencia que se ha producido en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, a partir de la citada Ley núm. 13-07, en relación con el control jurisdiccional de los actos de la Administración, exceptuando únicamente lo relativo a la libertad individual, cuya tutela corresponde al tribunal penal de primera instancia a través del Hábeas Corpus.

11.14. Asimismo, la Ley núm. 137-11, al regular los procedimientos constitucionales dispone que la competencia para el conocimiento de la acción de amparo contra los actos y omisiones administrativas de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa; de manera que dado el carácter general de atribución competencial



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

antes señalado hay que concluir necesariamente que el control de legalidad de los actos emanados de las autoridades militares relacionadas con los miembros de los cuerpos castrenses, contrario a lo invocado por la recurrente, corresponden al Tribunal Superior Administrativo.

11.15. En otro argumento desarrollado en su escrito, la recurrente justifica la incompetencia del Tribunal Superior Administrativo para conocer de la acción de amparo en las disposiciones del artículo 128 de la Constitución, que señalan: *“La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar”*, separando la administración civil de la militar.

11.16. Entre las atribuciones del presidente de la República previstas en el artículo 128 de la Constitución se encuentra la de dirigir la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

11.17. Cabe resaltar que si bien las citadas disposiciones del artículo 128 de la Constitución ponen bajo la dirección del presidente de la República el mando de los cuerpos armados y de seguridad del Estado, no determinan la competencia específica de una jurisdicción para controlar los actos emanados de quienes la dirigen, pues la atribución de competencia deviene del mandato de una ley del Congreso Nacional que se la haya asignado concretamente al órgano receptor de la misma.

11.18. La recurrente también plantea que las Fuerzas Armadas tienen en su estructura una jurisdicción especializada nombrada por el Poder Ejecutivo, en atención a lo dispuesto por el artículo 128 de la Constitución, en su numeral C; estando sus tribunales de primera instancia divididos en Salas y que como Jurisdicción especial, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 137-11, es absolutamente competente para conocer amparo cuando se trate, como en el presente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso de violación real o supuesta a un derecho fundamental que guarde afinidad o relación directa con el ámbito jurisdiccional específico.

11.19. Es importante destacar que nuestra organización judicial se rige por el principio de plenitud de jurisdicción de los juzgados de primera instancia, a partir del cual estos conocen de todas las acciones que no le son atribuidas específicamente por una ley a otro tribunal, de donde deriva que al juzgado de primera instancia se le denomina el tribunal de derecho común.

11.20. Al margen de los tribunales ordinarios existen las jurisdicciones especializadas cuya atribución de competencia deriva de un concreto mandato del legislador para conocer y decidir determinadas materias; tal es el caso de la jurisdicción laboral (compuesta por los Tribunales y Cortes de Trabajo), la jurisdicción inmobiliaria (compuesta por los Tribunales de Tierras de Jurisdicción Original y el Tribunal Superior de Tierras), la jurisdicción de Niños, Niñas y Adolescentes (compuesta por el Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes y su Corte de Apelación), así como la jurisdicción contencioso administrativa (compuesta por los Tribunales Administrativos de Primera Instancia y el Tribunal Superior Administrativo).

11.21. Asimismo, la Ley de Implementación del Proceso Penal núm. 278-04, del 13 de agosto de 2004, en el artículo 15, numeral 13), derogó todas las normas penales referidas al enjuiciamiento de sus miembros previstas en el Código de Justicia de las Fuerzas Armadas, las cuales estaban instituidas en la Ley núm. 3483, del trece (13) de febrero de mil novecientos cincuenta y tres (1953), y sus respectivas modificaciones, sin perjuicio de las facultades disciplinarias conferidas a los órganos internos de las referidas instituciones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.22. En ese sentido, cuando el artículo 74 de la citada Ley núm. 137-11 refiere a los *tribunales o jurisdicciones especializadas* existentes o los que pudieran ser posteriormente establecidos, alude concretamente a las jurisdicciones del Poder Judicial creadas previamente por el legislador para conocer de las materias que no le han sido atribuidas a los juzgados de primera instancia, es decir, a los tribunales de derecho común.

11.23. En esas atenciones los órganos disciplinarios de las instituciones militares no constituyen *jurisdicciones especializadas* a la luz del artículo 74 de la Ley núm. 137-11 para conocer de la acción de amparo, pues los tribunales ordinarios y las jurisdicciones especializadas antes citadas tienen la competencia universal para controlar los actos de la Administración Pública, así como juzgar los hechos que se le imputen a todos los ciudadanos, con excepción de aquellos que por el cargo o la función que ostentan le corresponda una jurisdicción privilegiada; afirmación que siempre habrá de entenderse en relación con los tribunales que integran el Poder Judicial.

11.24. En consecuencia, este colegiado determina que el Tribunal Superior Administrativo es el competente para conocer la legalidad de los actos emanados de los cuerpos castrenses, incluyendo aquéllos que por la naturaleza de los derechos vulnerados de sus miembros deban ser tutelados mediante la acción de amparo, por lo que procede rechazar el planteamiento de la recurrente y pasar a conocer el siguiente aspecto del recurso de revisión interpuesto.

(ii) Sobre la interpretación del plazo de sesenta (60) días previsto en el artículo 70.2 de la Ley 137-11



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.25. La recurrente señala que propuso en la audiencia de manera principal un medio de inadmisión que fue rechazado por el tribunal de amparo, bajo el criterio de que, tratándose de la violación de un derecho fundamental, el daño causado es continuo y por consiguiente el plazo para reclamar ese derecho, se renueva día tras día, hasta tanto no se restablece el derecho fundamental conculcado; que este tribunal no explica con fundamentación objetiva la tesis del daño continuo si el accionante siendo conocedor de que se le está ocasionando un daño, nunca le reclama a quien le está conculcando su derecho, y luego de 3 años, 11 meses y 4 días, reclama la violación de ese derecho.

11.26. Para decidir el planteamiento de inadmisión de la acción por inobservancia del plazo legalmente previsto, el tribunal de amparo establece lo siguiente:

Que con relación al medio de inadmisión planteado sobre la extemporaneidad de la presente acción, es oportuno establecer que si bien este Tribunal es de criterio que las disposiciones en cuanto al plazo para interponer un recurso son de orden público y de interpretación estricta, en materia de amparo se imponen criterios que van acorde con la naturaleza de las acciones, su continuación en el tiempo y la necesidad de restituir los derechos conculcados para la Supremacía Constitucional. Que cuando se invoca la vulneración de derechos fundamentales, como en la especie que se trata del derecho de propiedad y de la dignidad humana, su falta continua reedita el plazo para accionar día a día sin que pueda oponérsele la inadmisión por prescripción del plazo de 60 días previsto en el artículo 70.2 de la Ley No. 137-11. Que la vulneración reiterada, aún cuando parta de una fecha concreta, es una actuación que se reproduce continuamente mientras no se restituya el derecho constitucional conculcado y más aun cuando el accionante ha realizado constantes diligencias para poner fin al estado de turbación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de sus derechos, ya que interpretar lo contrario sería admitir que una vulneración a la Constitución pueda ser subsanada por efecto de la prescripción legal, con lo que quedaría impune la vulneración a la Constitución, razón por la cual procede rechazar dicho medio de inadmisión”.

11.27. Este colegiado ha venido interpretando con cautela el contenido del artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, concerniente al plazo para accionar en amparo. En efecto, este Tribunal ha considerado la naturaleza de los derechos vulnerados y los casos donde los ciudadanos se han visto compelidos a realizar diligencias reiteradas tendentes a obtener respuesta de los órganos públicos con el fin de cesar la situación de arbitrariedad, casos en los cuales es necesario determinar si estamos ante la continuidad de la violación del derecho alegadamente vulnerado, o por el contrario, ante un acto lesivo único donde resultaría aplicable la inadmisibilidad de la acción, por extemporaneidad, del plazo para su ejercicio.

11.28. En relación con los supuestos considerados como violaciones continuas este colegiado en su Sentencia TC/0205/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), reiterando su postura en las Sentencias TC/0082/14, del doce (12) de mayo de dos mil catorce (2014) y TC/0113/14, del doce (12) de junio de dos mil catorce (2014), ha sostenido que:

(...) son aquellas que se renuevan bien sea por el tiempo que transcurra sin que la misma sea subsanada o bien por las actuaciones sucesivas, en este caso por parte de la Administración Pública que reiteran la violación. En estos casos el plazo no se debe computar desde el momento en que inició la violación, sino que deben tomarse en cuenta las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua.

11.29. En concreto el señor Mario Rafael Bretón Santana ingresó a la entonces Marina de Guerra (hoy Armada Dominicana), el primero (1º) de noviembre de dos mil uno (2001) con el grado de Alférez de Fragata⁶, siendo cancelado por el Poder Ejecutivo el ocho (8) de enero de dos mil once (2011) cuando había alcanzado el rango de teniente de Navío, según consta en certificación expedida por el encargado de personal y orden de la Armada Dominicana, el once (11) de marzo de dos mil once (2011).

11.30. No obstante lo antes señalado, el señor Mario Rafael Bretón Santana acciona en amparo ante el Tribunal Superior Administrativo, el doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014), es decir, cuando habían transcurrido 3 años, 11 meses y 4 días de haberle puesto en conocimiento la cancelación, sin que se observe en la documentación aportada que entre la fecha de desvinculación y la fecha en que se acciona en amparo se produjera alguna actuación de parte del afectado procurando la reposición del derecho vulnerado, razón por la cual el supuesto planteado no puede ser englobado en el criterio de violaciones continuas precisado por la doctrina de este colegiado.

11.31. Cabe señalar, además, que entre las piezas que integran el recurso de revisión consta que mediante resolución núm. 18-2010, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil diez (2010), el Juzgado de la Instrucción del Consejo de Guerra de Primera Instancia de la Marina de Guerra, conoció la solicitud de revisión de medida de coerción de prisión preventiva que le había impuesto a Mario Rafael Bretón Santana,

⁶ Militar del cuerpo de oficiales de los ejércitos de Tierra y Aire que tiene categoría inmediatamente superior a la de alférez e inmediatamente inferior a la de capitán de corbeta. "El grado de teniente de navío corresponde al de capitán de los ejércitos de Tierra y Aire". Diccionario de la Lengua Española, Caribe Grolier, Inc., edición 1998, P.722.

Expediente núm. TC-05-2016-0067, relativo al recurso de revisión de sentencia de amparo incoado por la Armada de República Dominicana contra la Sentencia núm. 00083-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de marzo de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el dieciocho (18) de noviembre de dos mil diez (2010), por no reportar la pérdida del arma de reglamento que le había asignado la citada institución, decidiendo el indicado tribunal mantener la medida impuesta.

11.32. El señor Bretón Santana obtuvo su libertad, el cuatro (4) de enero de dos mil once (2011), a través de una acción constitucional de hábeas corpus promovida ante la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, siendo resuelta por Sentencia núm. 004/2011, dictada en esa misma fecha.

11.33. En ese sentido, cabe señalar que independientemente de que se tome en consideración la fecha de la cancelación del señor Mario Rafael Bretón Santana (ocho (8) de enero de dos mil once (2011)), o bien la fecha de la decisión cuando obtuvo su libertad en ocasión del proceso sancionador seguido en su contra por la Armada Dominicana (cuatro (4) de enero de dos mil once (2011)), la acción resulta extemporánea.

11.34. En un caso análogo al de la especie decidido en la Sentencia TC/0032/16⁷, del veintinueve (29) de enero de dos mil dieciséis (2016), este Tribunal Constitucional ha señalado que

(...) si bien el plazo previsto en el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, comienza a computarse a partir de la fecha en que el accionante tiene conocimiento de la presunta vulneración de su derecho, para efecto de la prolongación de la violación se toman en cuenta las múltiples actuaciones realizadas por el afectado en la búsqueda de la protección del derecho que alega conculcado; sin embargo, en el expediente solo reposa una comunicación del nueve (9) de septiembre de dos mil trece (2013) en la que

⁷Párrafo 10.9, página 18.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el recurrente en revisión solicitó la reconsideración de su puesta en retiro, es decir, cuando ya había transcurrido alrededor de cuatro (4) años y once (11) meses desde que tuvo conocimiento de supuesta en retiro, lo que evidencia su falta de interés en procurar el restablecimiento del derecho que alega conculcado. [Sentencia TC/0314/14, del veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014)].

11.35. Es así que, cuando la separación de un miembro de una institución castrense o policial está fundamentada en una decisión concreta, como ocurre en la especie, tiene una consecuencia inmediata que activa el plazo para accionar ante los tribunales con la finalidad de revertir la situación creada a partir de la notificación o de la entrega de la información al afectado, pues tal como lo ha señalado este colegiado “*el acto que pone fin a dicha relación propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo*” (TC/364/15 del 14 de octubre de 2015).

11.36. En la especie, al determinar el tribunal de amparo en relación con el punto controvertido que “*(...) cuando se invoca la vulneración de derechos fundamentales, como en la especie que se trata del derecho de propiedad y de la dignidad humana, su falta continua reedita el plazo para accionar día a día sin que pueda oponérsele la inadmisión por prescripción del plazo de 60 días previsto en el artículo 70.2 de la Ley No. 137-11 (...)*”⁸, ha realizado una inadecuada interpretación del punto de partida del plazo legalmente previsto para accionar en amparo, pues en la especie analizada no se ha comprobado actuación posterior a la fecha de la cancelación que configure una violación continua.

⁸ Ver párrafo VII, página 30 de la sentencia recurrida.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.37. Asimismo, la Armada Dominicana señala que el accionante y recurrido, Mario Rafael Bretón Santana, fue desvinculado de las filas de la Marina de Guerra, hoy Armada de la República Dominicana, el día 8 de enero del año 2011, fecha en la que se encontraba vigente la Ley núm. 437-06, del treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006), sobre el Recurso de Amparo; sin embargo, al momento de dictar su decisión, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, fundamenta su sentencia en la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

11.38. Tal como lo ha expresado la recurrente, el tribunal de amparo decidió el proceso haciendo referencia al plazo de sesenta (60) días para ejercer la acción previsto en la referida Ley núm. 137-11, pese a que el acto generador de la acción se produjo cuando aún se encontraba vigente la referida Ley núm. 437-06; sin embargo esta cuestión no es contraria al principio de aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo desarrollado por la jurisprudencia constitucional, pues no se trata de una situación jurídica que afecte derechos adquiridos del accionante.

11.39. Este Tribunal en su Sentencia TC/0024/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), ha desarrollado la doctrina de la excepción a la aplicación de la ley procesal en el tiempo, lo que se conoce como “situación jurídica consolidada”, cuando dispone que el citado principio no se aplicará *“Cuando el régimen procesal anterior garantiza algún derecho adquirido o situación jurídica favorable a los justiciables (artículo 110, parte in fine de la Constitución de la República), lo que se corresponde con el principio de conservación de los actos jurídicos, que le reconoce validez a todos los actos realizados de conformidad con el régimen jurídico imperante al momento de su realización”*.

11.40. En ese sentido, el artículo 3.b de la referida Ley 437-06 establecía que la acción de amparo no será admisible cuando la reclamación no hubiese sido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presentada dentro de los treinta (30) días que sigan a la fecha en que el agraviado tuvo conocimiento de la conculcación de sus derechos; es decir, que en la especie, el régimen jurídico vigente establecido en la citada Ley 137-11 resulta más favorable para el accionante en la medida en que prevé un plazo más extenso que el anterior, en este caso, de sesenta (60) días para el ejercicio de la acción de amparo; de manera que en la especie no se configura una “situación jurídica consolidada” o “derecho adquirido” que determine la aplicación de la ley anterior.

11.41. En consecuencia, procede acoger el recurso de revisión interpuesto por la Armada Dominicana, revocar la sentencia recurrida y declarar inadmisibile la acción de amparo incoada por el señor Mario Rafael Bretón Santana, eximiéndose este colegiado de abordar el resto de las cuestiones planteadas por las partes.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández e Idelfonso Reyes; en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury, y el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR el recurso de revisión de decisión de amparo interpuesto por la Armada de República Dominicana contra la Sentencia núm. 00083-2015,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de marzo de dos mil quince (2015).

SEGUNDO: ACOGER el presente recurso de revisión descrito en el ordinal anterior, y, en consecuencia, **REVOCAR** en todas sus partes la sentencia recurrida.

TERCERO: DECLARAR inadmisibles, por extemporánea, la acción de amparo interpuesta por el señor Mario Rafael Bretón Santana, contra la Armada de República Dominicana, de conformidad con las disposiciones del artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la recurrente, Armada de República Dominicana; al recurrido, señor Mario Rafael Bretón Santana, y a la Procuraduría General Administrativa.

QUINTO: 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.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercitamos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. En la especie, el ciudadano Mario Rafael Bretón Santana interpuso una acción de amparo en contra de la Armada de la República Dominicana, por presunta violación a sus derechos fundamentales, ya que fue cancelado su nombramiento como miembro del servicio activo que a dicha institución castrense.
2. La acción fue acogida y, en efecto, se ordenó su reintegro a las filas militares en el mismo rango que ostenta. Tal disposición consta en la sentencia número 00083-2016, dictada el 16 de marzo de 2016, por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, objeto del presente recurso.
3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso, acogerlo, revocar la sentencia recurrida y declaró inadmisibles la acción de amparo por prescripción. Sin embargo, en sus motivaciones el Tribunal aplicó el precedente contenido en la sentencia TC/0364/15, de fecha catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015), considerando que:

Es así que, cuando la separación de un miembro de una institución castrense o policial está fundamentada en una decisión concreta, como ocurre en la especie, tiene una consecuencia inmediata que activa el plazo para accionar ante los tribunales con la finalidad de revertir la situación creada a partir de la notificación o de la entrega de la información al afectado, pues tal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como lo ha señalado este colegiado “el acto que pone fin a dicha relación propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo.”

4. Dicho precedente constitucional indica que:

[E]ste tribunal considera que los efectos conculcadores de los derechos fundamentales, conforme lo expresa el accionante Luis Ángel de la Rosa Cabral, empezaran a correr el veintinueve (29) de agosto de dos mil doce (2012), fecha en que fuera expedida la Certificación núm. 272-2012 por el director de personal del Ejército Nacional (hoy Ejército de la República Dominicana) a solicitud de la parte interesada que establece que el mismo fue declarado en retiro forzoso por antigüedad en el servicio con pensión, efectiva el tres (3) de agosto de dos mil once (2011), con rango de teniente coronel. Tal circunstancia tipifica la existencia de una actuación que propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo.

5. A pesar de estar de acuerdo con la solución dada por la mayoría del Tribunal Constitucional, en el sentido de que la acción de amparo se encuentra prescrita, motivo por el cual el recurso debe admitirse, acogerse en el fondo, revocarse la sentencia e inadmitirse la acción, salvamos nuestro voto en cuanto al criterio adoptado por el Tribunal sobre la naturaleza de la violación, derivada del acto a través del cual se coloca en retiro forzoso o se cancela el nombramiento de un militar. Para explicar nuestro salvamento, abordaremos lo relativo a algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo y la legitimidad para incoarla (I); asimismo, nos detendremos a analizar los arcanos del plazo para accionar en amparo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y la teoría de la ilegalidad continuada (II), la naturaleza de la violación derivada del acto con el cual culmina la relación laboral entre las Fuerzas Armadas y sus miembros a la luz del precedente contenido en la sentencia TC/0205/13 (III) para, luego, exponer nuestra posición en el caso particular (IV).

I. ALGUNOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES SOBRE LA ACCIÓN DE AMPARO.

6. La Constitución de la República, en su artículo 72, consagra el amparo en los términos siguientes:

Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

7. Así, pues, en la actualidad, es desde el texto supremo que se aportan los elementos esenciales que caracterizan al régimen del amparo.

8. Asimismo, la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales⁹, del 15 de junio de 2011, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

⁹ En adelante, LOTCPC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

9. La acción de amparo busca remediar —de la manera más completa y abarcadora posible— cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es —y no alguna otra— su finalidad esencial y definitoria; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “*es que el/la juez/a de tutela, previa verificación de la existencia de una vulneración o amenaza de un derecho fundamental, dé una orden para que el peligro no se concrete o la violación concluya*”¹⁰.

10. Así, según Dueñas Ruiz:

*Cuando la tutela prospera, finaliza con una sentencia que contiene órdenes. No se trata de un juicio controvertido donde se le da o no la razón a las partes. Realmente la relación es entre la Constitución que consagra el derecho fundamental y la acción u omisión que afecta a aquel. El objetivo es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación*¹¹.

11. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la LOTCPC, cuando establece:

¹⁰ Conforme la legislación colombiana.

¹¹ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio.

12. Asimismo, respecto de la interposición del recurso de revisión de la sentencia de amparo, el artículo 100 de la LOTCPC afirma que:

*La admisibilidad del recurso está sujeta a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y **la concreta protección de los derechos fundamentales**.*¹²

13. De esta manera, tanto de lo dispuesto en la norma que regula la acción de amparo y su recurso de revisión, como del precedente contenido en la Sentencia TC/0007/2012, se infiere que ambos aportan “herramientas” para que en el estudio “concreto” del caso, de sus particularidades, el Tribunal Constitucional pueda establecer si se reúnen los supuestos establecidos por la referida sentencia y, cuando no, inadmitir válidamente aquellos casos que no satisfagan los elementos de la *especial relevancia o trascendencia constitucional*.

14. Otro elemento fundamental de la acción de amparo que conviene destacar es lo relativo a la legitimidad activa para incoarla.

15. En este sentido, tal y como lo consagran las primeras líneas del texto que insta en la Constitución la acción de amparo, toda persona tiene derecho a incoarla, “*con el objetivo de reclamar ante los tribunales, por si o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales*”.

¹² Este y todos los énfasis que figuran en este escrito son nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. En términos similares se pronuncia el artículo 67 de la referida ley número 137-11, al establecer que “[t]oda persona física o moral, sin distinción de ninguna especie, tiene derecho a reclamar la protección de sus derechos fundamentales mediante el ejercicio de la acción de amparo”.

17. Esto así porque desde sus orígenes, el amparo ha sido un instrumento al alcance de toda persona, con el objeto principal de garantizar a la efectividad de sus derechos fundamentales, razón por la cual la ausencia de formalidad juega un papel estelar en este tipo de procesos.

18. El amparo, como ha dicho el colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”¹³ y, en tal sentido,

*no es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran*¹⁴.

19. A lo que agrega Dueñas:

Cuando la tutela prospera, finaliza con una sentencia que contiene órdenes. No se trata de un juicio controvertido donde se le da o no la razón a las partes. Realmente la relación es entre la Constitución que consagra el derecho fundamental y la acción u omisión que afecta a aquel. El objetivo

¹³ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 55.

¹⁴ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación*¹⁵.

20. Vistos estos elementos, afirmamos, entonces, que, aunque en principio es de carácter personal pues sólo puede ser intentada por el agraviado, con la condición de que se trate de una lesión directa de sus derechos fundamentales, en realidad no hay razón alguna para cuestionar la posibilidad de que una persona jurídica accione en amparo en defensa de otra persona, física en este caso.

21. Afirmamos, en este sentido, que, conforme lo que establece nuestra Constitución y la ley número 137-11, así como de acuerdo a la naturaleza de la acción de amparo, esta puede ser interpuesta por quien actúe en nombre del agraviado, siempre y cuando se tenga el consentimiento expreso de éste. Es decir, que tiene capacidad para actuar en amparo toda persona física o moral, no sólo por sí misma, sino quien actúe en su nombre.

II. LOS ARCANOS DEL PLAZO PARA ACCIONAR EN AMPARO Y LA TEORÍA DE LA ILEGALIDAD CONTINUADA

22. Como hemos dicho previamente, la acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72, de la Constitución, y 65 de la Ley No. 137-11, ya citados. Dicha ley regula esta acción en todos sus detalles, uno de los cuales, especialmente relevante para el objeto de este voto, es el relativo a la facultad del juez de amparo para inadmitir la acción de la cual ha sido apoderado extemporáneamente.

23. Conforme a los términos del artículo 70 de la ley número 137-11, la acción constitucional de amparo, de manera enunciativa, y no limitativa, puede ser declarada inadmisibile por distintas causas, excluyentes entre sí, en vista de que las

¹⁵ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razones que fundan la decisión en un sentido no pueden servir para fundar la decisión en cualquiera de los otros. En efecto, dicho texto dispone:

Artículo 70.- Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:

1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.

2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.

3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.

24. A continuación, nos detendremos en el análisis de una de estas causales, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptuado que la inadmisibilidad de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”, como expresó en su sentencia TC/0197/13¹⁶.

25. A pesar de que la causal contemplada en el numeral 2) del citado artículo 70, se resuelve —en principio— con un cómputo matemático, existen casos en que, eventualmente, la violación reclamada puede adquirir una naturaleza continua, asunto que impacta directamente en el cálculo del plazo, lo cual, precisamente, comporta el eje nuclear de este voto.

¹⁶ De fecha 31 de octubre de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. En tal sentido, entendemos que *prima facie* debemos precisar si el referido plazo, de no ser respetado, supone una caducidad¹⁷ o una prescripción extintiva¹⁸. En efecto, si analizamos el contenido del párrafo II del artículo 72 de la ley número 137-11, constatamos que el legislador ha habilitado una opción para interrumpir el plazo del amparo; a saber, cuando se ha apoderado en tiempo hábil a un tribunal incompetente. Veamos:

Artículo 72.- Competencia. Será competente para conocer de la acción de amparo, el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado.

(...),

Párrafo II.- En caso de que el juez apoderado se declare incompetente para conocer de la acción de amparo, se considerará interrumpido el plazo de la prescripción establecido para el ejercicio de la acción, siempre que la misma haya sido interpuesta en tiempo hábil.

27. Lo antedicho se corresponde con el derecho común, supletorio en la materia, en el cual se observa que la interrupción del plazo de prescripción opera cuando hay una incompetencia (artículo 2246 del Código Civil), así como en aquellas ocasiones en que ha mediado una citación judicial, mandamiento o embargo (artículo 2244 del Código Civil); de lo cual se concluye en que la acción de amparo, en nuestro ordenamiento jurídico, está subordinada a un plazo de prescripción y no de caducidad.

28. Sobre el particular -citando a Ureña-, ha afirmado Jorge Prats que:

¹⁷ Esta es la pérdida de un derecho o acción, por no ejercerlos dentro del plazo y en las condiciones fijadas por el juez, la ley o las convenciones. (Capitant, Henry. *Vocabulario Jurídico*. Editora Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1930, p. 89).

¹⁸ Es un medio de extinguir una obligación, por el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones que determina la ley. (Artículo 2219 del Código Civil dominicano).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Consideramos que se trata de una prescripción, “de exclusivo interés privado, sometido además a la eventualidad de la interrupción, de la cual no tiene el juez control previo por tratarse de un asunto de hecho, pues nótese que empieza a correr a partir del momento en que el agraviado se ha enterado, no de la fecha de actuación u omisión legítima.”¹⁹

29. Habiendo determinado que se trata de un plazo de prescripción, una aplicación estricta del plazo de sesenta (60) días para ejercer el derecho a accionar en amparo nos remite a que esta debe ser interpuesta exclusivamente dentro de este único plazo, salvo en el caso de incompetencia; empezando su cómputo al momento en que la parte afectada tome conocimiento del hecho u actuación que genera la violación a sus derechos fundamentales.

30. Sin embargo, ha sido desarrollada la teoría de la ilegalidad continuada, también conocida como tesis de la “violación continuada”²⁰, la cual no goza de una definición precisa, por ser un concepto jurídico indeterminado. De hecho, Eduardo Ferrer MacGregor Poisot, Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostiene que “a nivel internacional no hay una definición unificada de lo que es una violación continua o de naturaleza continuada.”²¹

¹⁹ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*; IUS NOVUM, Editora Búho, Santo Domingo, segunda edición, 2013, p. 191.

²⁰ En ocasiones también nombrada como violaciones sucesivas, violaciones prolongadas o de los actos lesivos continuados.

²¹ *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284, Voto parcialmente disidente a la Sentencia del Juez Eduardo Ferrer MacGregor, pág. 11, párr. 34. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. Según Mac-Gregor Poisot, citando al doctrinario belga, Joost HB Pauwelyn²², en términos generales se ha precisado que:

[U]na violación continuada es la violación de una obligación internacional por medio de un acto de un sujeto de derecho internacional extendido en el tiempo y que causa una duración o continuación en el tiempo de dicha violación. Asimismo, si el acto afecta el estatus legal de una persona durante cierto periodo de tiempo, debe ser considerada como un acto continuado.

32. Del mismo modo, el indicado magistrado, contraponiéndose al concepto anterior, en el citado fallo precisa, citando las palabras de Loukis G. Loucaides²³, que:

[P]or el contrario, si la violación es completada de una vez por todas en un momento determinado en el tiempo sin efectos injuriosos continuados, la misma no puede tener dicho carácter.

33. En otras latitudes, continuando con el estudio de la figura de las violaciones continuadas, la doctrina criolla, apoyándose en doctrina y jurisprudencia iberoamericanas, ha señalado:

[E]n este sentido, debe permitirse el amparo siempre en los casos de violación o lesiones continuadas, como afirma una parte significativa de la jurisprudencia y doctrinas argentinas (CNCCivComFed, Sala I, 12/10/95, ‘Guezamburu’, LL, 1996-C-509) y como sostiene mayoritariamente la jurisprudencia venezolana (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo

²² En la obra: “The Concept of a Continuing Violation of an International Obligation: Selected Problems” [1996] 66:1 BYIL 415, 415.

²³ En la obra: “The European Convention on Human Rights: Collected Essays (Brill Academic Publishers 2007)”. p. 21.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de 22-10-90, Caso María Cambra de Pulgar, y No. 1310 de 9-10-2000, Caso Productos Roche S. A. vs. Ministerio de Industria y Comercio) y la jurisprudencia costarricense (Sala Constitucional, No. 2774-94 de las 9:15 horas del 10 de junio de 1994...²⁴

34. El concepto de violación continua fue utilizado por vez primera, en República Dominicana, en la emblemática sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, en fecha 5 de junio de 2007, en ocasión de una acción de amparo interpuesta al tenor de la ley número 437-06, del 30 de noviembre de 2006²⁵, en la cual se expresa:

[Q]ue en cuanto al segundo medio de inadmisión presentado por la Dirección General de Aduanas, en el sentido de que el presente recurso de amparo es extemporáneo, se ha podido determinar que si bien es cierto que la Ley núm. 437, sobre Recurso de Amparo, establece un plazo de 30 días para la interposición de dicho recurso, contados a partir de que el agraviado tuvo conocimiento de la conculcación de sus derechos, no es menos cierto, que en la especie, se advierte que la empresa recurrente realizó innumerables gestiones de todo tipo, entre ellas varias intimaciones mediante actos de alguacil, con la finalidad de que la Dirección General de Aduanas le entregara los vehículos importados sin obtener ningún resultado positivo, y sin que dicha dirección le señalara las razones de la incautación; que en la especie valorando todas las diligencias realizadas por la empresa recurrente, tratándose de un procedimiento especial, como es el amparo, cuya finalidad es proteger los derechos fundamentales, y en razón de que la Dirección General de Aduanas no ha entregado los vehículos descritos, la lesión producida a la empresa recurrente se prolonga y se va renovando día

²⁴ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 175.

²⁵ Ley que regulaba el amparo con anterioridad a la LOTCPC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a día, por lo que constituye una falta sucesiva que da vencimiento al inicio del plazo con cada día que perdure la violación, por lo que el plazo del recurso no se ha agotado, en consecuencia se desestima el referido medio de inadmisión por improcedente y se declara bueno y válido en la forma el presente recurso de amparo.

35. En ocasión de un recurso de casación interpuesto contra la decisión anterior, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia²⁶ refrendó el criterio del tribunal de amparo, al sostener que:

[E]l Tribunal a-quo hizo un uso correcto del soberano poder de apreciación de que está investido en esta materia, ya que si bien es cierto, el artículo 3 de la ley que regula el amparo impone el plazo de 30 días para sancionar la inacción o dejadez del afectado, interpretando que si la acción no ha sido interpuesta es porque éste ha renunciado a la misma y ha convalidado el hecho o el acto que afectó su derecho constitucional, pero no menos cierto es, que en la práctica, no siempre ocurre así, por lo que la propia ley, a fin de salvaguardar y tutelar los fines que persigue el amparo, que se crea para proteger de la arbitrariedad y del abuso de poder, en garantía a los derechos humanos, ha establecido que el plazo que debe observarse comenzará a correr, no a partir de la fecha de la actuación u omisión ilegítima, sino a partir del momento en que el agraviado tuvo conocimiento o debió tenerlo de la lesión a sus derechos fundamentales, lo que constituye una cuestión de hecho que debe ser apreciada soberanamente, en cada caso, por los jueces del fondo; que en la especie, tras valorar los elementos y documentos de la causa, el Tribunal a-quo estableció “que la empresa recurrente realizó innumerables gestiones de todo tipo, entre ellas varias intimaciones mediante actos de alguacil, con la finalidad de que la Dirección General de

²⁶ Casación. Sentencia No. 28, d/f 25/3/2009. Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia. B.J. No. 1180.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aduanas le entregara los vehículos importados, sin obtener ningún resultado positivo y sin que la Dirección General de Aduanas le señalara las razones de la incautación”, por lo que dicho tribunal consideró, que en la especie, se trataba de una violación sucesiva o continua fundada en las constantes negativas de entrega por parte de las autoridades aduaneras de los vehículos importados por la recurrida sobre los que ya había pagado los impuestos correspondientes; que al existir continuidad en la lesión, el plazo para interponer dicho recurso, no debía contarse desde la primera trasgresión, como pretenden los recurrentes, sino que tal como lo hizo dicho tribunal, tenían que valorarse las diligencias que la recurrida había realizado a fin de determinar si ésta había actuado con mayor o menor celeridad frente al continuo estado de violación, lo que fue valorado por el Tribunal a-quo según consta en los motivos de su decisión y tras apreciarlo pudo establecer que al momento de la interposición del recurso el plazo no se había agotado, debido a la continuidad y permanencia de la lesión y a las constantes diligencias encaminadas por la recurrida para ponerle fin a esta actuación arbitraria e ilegal de las autoridades.

36. En efecto, observando lo anterior y animado del mejor espíritu garantista, el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0205/13²⁷, inspirado en el criterio jurisprudencial anterior se ha referido a las violaciones continuas y al cómputo del plazo de la acción en los casos en que se está en presencia de tales violaciones. Ha dicho, en este sentido:

Las violaciones continuas son aquellas que se renuevan bien sea por el tiempo que transcurra sin que la misma sea subsanada o bien por las actuaciones sucesivas, en este caso por parte de la Administración Pública, que reiteran la violación. En estos casos, el plazo no se debe computar desde

²⁷ De fecha 13 de noviembre de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el momento en que inició la violación, sino que deben tomarse en cuenta las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua.

37. En igual sentido, ampliando el desarrollo del criterio anterior, el Tribunal Constitucional mediante su sentencia TC/0184/15²⁸ conceptualizó los actos lesivos únicos y continuados, de la manera siguiente:

[Q]ue existen los actos lesivos únicos y los actos lesivos continuados, en donde los únicos tienen su punto de partida desde que se inicia el acto y, a partir del mismo, se puede establecer la violación; mientras los actos lesivos continuados, se inician y continúan con sucesivos actos que van renovando la violación y de igual manera el cómputo del plazo se renueva con cada acto.

38. También, mediante su sentencia TC/0364/15²⁹, afianzó los conceptos antedichos, citando a Malena K. Totino Soto³⁰, al concluir que

De conformidad con la “doctrina de la ilegalidad continuada” la cual realiza la diferencia entre actos lesivos únicos y actos lesivos continuados, ambos actos generan resultados nocivos que se proyectan en el tiempo, pero mientras los primeros tienen un punto de partida único e inicial desde donde puede rastrearse la manifiesta violación al derecho constitucional (ej: clausura arbitraria de un establecimiento, negativa a entregar

²⁸ De fecha 14 de julio de 2015.

²⁹ De fecha 14 de octubre de 2015.

³⁰ *Repercusiones del caso “Mosqueda”*: el camino hacia la exclusión del plazo de caducidad de la acción de amparo. En la obra: *Lecciones y ensayos*, número 91, 2013, p. 281.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medicamentos), los segundos se van consumando periódicamente a lo largo del tiempo a través de sucesivos actos lesivos que van agravando gradualmente la situación del particular (ej: ilegítimos descuentos mensuales de haberes).

39. Al hilo de lo anterior, y en base a lo que hemos precisado hasta el momento, es posible afirmar que, tanto en derecho local como en otras latitudes, la noción de “violación continua” no ha sido conceptualizada de manera objetiva. Eso explica que la noción desarrollada por este Tribunal Constitucional en su precedente TC/0205/13, sea imprecisa e indeterminada, pues carece de parámetros que permitan determinar, en concreto, los eventos que dan lugar a que una violación sea de origen continuo.

40. Sin embargo, tomando como punto de partida el precedente constitucional anterior, una vez se haya advertido la certeza de la violación, es posible distinguir que la misma es de carácter continuo y provoca una regeneración del plazo para accionar en amparo, cuando se encuentre ante uno de los escenarios siguientes:

- *Cuando el derecho conculcado es un derecho humano³¹ y transcurre el tiempo sin que se subsane la violación.* En estos casos debe considerarse que el amparo siempre ha de estar disponible, a pesar del tiempo que haya transcurrido. Esto así, debido a que una afectación de esta índole repercute directamente en el ser humano. A modo de ejemplo paradigmático, este Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de violaciones continuas y, por ende, la interrupción del plazo para accionar en amparo ante escenarios en que se han violentado derechos humanos, tales como el de propiedad contenido en el artículo 51 de la Constitución dominicana

³¹ Es oportuno precisar que derechos humanos no es lo mismo que derechos fundamentales. Los primeros son aquellos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948, mientras que los derechos fundamentales son los derechos que un Estado otorga a sus habitantes por medio de su Constitución o Ley Fundamental.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuando se ha incurrido en la expropiación sin previo pago del justo precio (TC/0205/13).

- Cuando la violación sea sucesiva o reiterada por parte del agraviante. Esto nos remite a las violaciones que son periódicas o repetitivas o, como se ha indicado más arriba, un acto lesivo continuado. En estos escenarios, al reiterarse sucesiva y periódicamente la situación antijurídica o arbitraria que afecta el o los derechos fundamentales violados, el plazo para accionar en amparo se reinicia con cada actuación sucesiva. De hecho, el plenario de este Tribunal ha reconocido que eventualidades como el ilegítimo descuento mensual de haberes (TC/0364/15) deviene en una violación sucesiva, que cada vez que se pone de manifiesto comporta una renovación del plazo.

- Cuando el agraviado ha realizado actuaciones extrajudiciales en procura de la restauración del derecho afectado. Este es el contexto en que la persona afectada en sus derechos fundamentales dirige actuaciones o realiza trámites extrajudiciales³² tendentes al cese de la violación o a la restauración de tales derechos. En todo caso, estas actuaciones deben hacerse dentro del plazo habilitado para accionar en amparo, esto es, sesenta (60) días, para así garantizar la seriedad de la pretensión procurada en la diligencia. La calificación de continuada —a la violación— dimana de la negativa por parte del agraviante en restaurar el derecho fundamental afectado o hacer cesar la turbación al mismo, ya sea expresa o virtualmente, esto último, mediante un silencio negativo.

41. Visto lo anterior, advertimos pues que las violaciones continuas se pueden configurar no solo cuando el acto lesione derechos humanos, o cuando sea reiterado

³² Estas actuaciones o trámites extrajudiciales, a nuestra óptica, suponen la remisión de cartas, telefonemas, oficios, reclamaciones e intimaciones mediante actos de alguacil, entre otros mecanismos cuya gestión pueda ser acreditada ante la justicia constitucional u ordinaria, por los medios de prueba correspondientes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

periódicamente, sino también cuando sobrevengan actuaciones de manera oportuna en procura de la restauración del derecho vulnerado, sin reparar en si la lesión generada por el acto u omisión es de carácter único o continuado. Es decir, que un acto lesivo único puede, cuando se realizan tales diligencias o actuaciones, generar una violación continua conforme a los términos de la sentencia TC/0205/13, ya que la negativa de restauración renueva la violación y con ello el plazo de interposición de la acción de amparo.

42. En ese orden, es necesario analizar la lógica del precedente mediante el cual se desarrolla la teoría de las violaciones continuadas y verificar, entonces, su eventual aplicación frente al acto mediante el cual se le pone fin a la relación laboral entre las Fuerzas Armadas y sus miembros; cuestión que veremos a continuación.

III. NATURALEZA DE LA VIOLACIÓN DERIVADA DEL ACTO CON EL CUAL CULMINA LA RELACIÓN LABORAL ENTRE LAS FUERZAS ARMADAS Y SUS MIEMBROS A LA LUZ DEL PRECEDENTE CONTENIDO EN LA SENTENCIA TC/0205/13.

43. El acto mediante el cual culmina la relación laboral entre las Fuerzas Armadas y sus miembros —en concreto, por las causales de retiro por edad o antigüedad en el servicio y la separación por cancelación del nombramiento—, es un acto administrativo³³ que se encuentra subordinado al agotamiento de una fase de investigación que justifique el motivo de la decisión y la consecuente recomendación por parte de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República, para que este último, en su condición de Jefe de Estado, disponga, vía decreto, el retiro o la cancelación.

³³ Es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros. (Artículo 8 de la ley número 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimientos Administrativos).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

44. Lo precisado precedentemente comporta la clara expresión de las garantías mínimas relativas al debido proceso, las cuales, al tenor del artículo 69 de la Carta Magna, deben ser extensivas a todos los procesos, ya sean judiciales o administrativos.

45. En efecto, el artículo 256 de la Constitución dominicana, sobre la carrera policial, establece que:

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 la separación o retiro haya sido realizada en violación a la Ley Orgánica de la Policía Nacional, previa investigación y recomendación por el ministerio correspondiente, de conformidad con la ley.

46. Coincide el legislador ordinario con el constituyente cuando en los artículos 155, 173, 174, 175 y 176 de la ley número 139-13, orgánica de las Fuerzas Armadas³⁴, traza las pautas para fundamentar la separación de las filas militares por la cancelación del nombramiento, cuando dispone:

Artículo 154.- Causas Finalización de Servicios. *Las causas específicas para la finalización del servicio activo dentro de la carrera militar de los oficiales, suboficiales, cadetes y guardiamarinas de las Fuerzas Armadas, se producirán por:*

- 1. El retiro.*
- 2. La renuncia aceptada.*

³⁴ Promulgada en fecha 13 de septiembre de 2013 y publicada en la Gaceta Oficial No. 10728, del 19 de septiembre de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. *La separación por medio de la cancelación de nombramiento, en virtud de sentencia de un tribunal competente por la comisión de crímenes y delitos que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.*
4. *La separación por cancelación de nombramiento por la comisión de faltas graves debidamente comprobadas, la cual deberá estar basada en las conclusiones y recomendaciones de la junta de oficiales constituida en policía judicial militar a cargo de la investigación correspondiente, de acuerdo a lo establecido en la presente ley.*
5. *Separación o retiro por bajo rendimiento académico en los términos que establece la presente ley.*
6. *Por no aprobación de las evaluaciones correspondientes para ascenso.*
7. *Separación o retiro por bajo nivel de desempeño en los términos que establece la presente ley.*
8. *Por inhabilidad física con arreglo a la ley.*
9. *Por inadaptabilidad militar.*
10. *Por defunción.*

Párrafo.-*Los alistados serán dados de baja u obtendrán la misma, dejando de pertenecer a los cuadros activos de las Fuerzas Armadas por:*

1. *Solicitud aceptada.*
 2. *Expiración de alistamiento.*
 3. *Separación, basada en sentencia de un tribunal competente por la comisión de crímenes y delitos que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.*
 4. *Separación, basada en la comisión de faltas graves debidamente comprobadas, mediante la realización de la investigación correspondiente.*
- (...),



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 173.- Causas de Separación y Baja. *Es la finalización del servicio de los oficiales, cadetes o guardiamarinas y suboficiales de las Fuerzas Armadas, por alguna de las causas establecidas a continuación:*

- 1) Renuncia aceptada.*
- 2) Por sentencia de un tribunal competente que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.*
- 3) Por cancelación del nombramiento, por faltas graves debidamente comprobadas mediante una junta de investigación designada al efecto.*
- 4) Por bajo rendimiento académico.*
- 5) Por bajo nivel de desempeño.*
- 6) Por la no aprobación de las evaluaciones correspondientes por ascenso.*
- 7) Por inadaptabilidad a la vida militar y cúmulo de faltas graves, debidamente comprobadas mediante una junta de investigación, según se establezca en el reglamento de aplicación para tales fines.*
- 8) Por defunción.*

Párrafo I.- *La separación implica la cancelación de nombramiento, situación que es independiente del disfrute de los beneficios de pensión y compensaciones que se hayan adquirido por derechos reconocidos, en las condiciones establecidas en la presente ley y leyes complementarias.*

Párrafo II.- *Los miembros de las Fuerzas Armadas que sean separados por las causas especificadas en los numerales 1 y 4 del Artículo 160 de esta ley, serán despojados de su grado, no disfrutarán de la condición de retirado, no pertenecerán a los cuadros de reserva, perdiendo los derechos establecidos en la presente ley y leyes complementarias, incluyendo los haberes de retiro y pensión, con excepción de los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo III. *El procedimiento para la separación o baja de los cadetes o guardiamarinas será establecido en los reglamentos internos de las respectivas academias militares, navales y aéreas.*

Artículo 174.- Causas Baja de Alistados. *Los alistados serán dados de baja del servicio activo de las siguientes maneras:*

- 1) Por expiración de alistamiento.*
- 2) Por solicitud aceptada.*
- 3) Por sentencia condenatoria de consejo de guerra con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada si implica la separación del alistado.*
- 4) Por sentencia condenatoria que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.*
- 5) Por bajo nivel de desempeño.*
- 6) Por no aprobar las evaluaciones correspondientes para ascenso.*
- 7) Por insuficiencia académica.*
- 8) Por inadaptabilidad a la vida militar o cúmulo de faltas graves, debidamente comprobadas mediante una junta de investigación, según se establezca en el reglamento de aplicación para tales fines.*
- 9) Por faltas graves debidamente comprobadas mediante una junta de investigación designada al efecto.*
- 10) Por defunción.*

Artículo 175.- Condiciones para Cancelación de Nombramientos. *La cancelación del nombramiento derivada de la separación de oficiales, suboficiales y asimilados de las Fuerzas Armadas, por las diferentes causas especificadas en esta ley, su reglamento de aplicación y los reglamentos militares, se hará mediante recomendación del Ministro de Defensa al Presidente de la República, previa investigación hecha por una junta de oficiales que determine la causa de solicitud de la misma.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

***Párrafo.-** Cuando se trate de juntas de investigación, el Comandante General de la institución militar a la cual pertenece el investigado, después de haber quedado debidamente enterado del caso, lo pondrá obligatoriamente en conocimiento de éste por escrito, quien podrá recurrir de pleno derecho de acuerdo a los procedimientos establecidos, ante el Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas para que se conozca su caso, el cual se pronunciará sobre la recomendación antes de que el expediente sea tramitado al Poder Ejecutivo.*

***Artículo 176.- Órgano de Prestación de Servicios.** Los servicios sociales y compensaciones a que tienen derecho los miembros de las Fuerzas Armadas, serán prestados por el Sistema Integral de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en las condiciones que las leyes sobre la materia, y lo que los reglamentos complementarios consignent.*

47. Entonces, toda separación de un miembro de las Fuerzas Armadas —sea por retiro o por cancelación de su nombramiento— que se lleve a cabo sin observación al debido proceso comporta una violación a este derecho fundamental. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0048/12³⁵, precisando, en cuanto a la desvinculación irregular de un oficial policial —disposición extensiva a los militares— que:

Q) En este sentido, resulta ineludible reconocer que el Presidente de la República, en su calidad de titular del Poder Ejecutivo y autoridad suprema de las fuerzas militares y policiales de la nación, conforme a las previsiones constitucionales precedentemente descritas, tiene atribución para destituir

³⁵ d/f 8/10/2012.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a los miembros de la Policía Nacional, potestad y atribución que de ninguna manera puede ser cuestionada ni reducida;

R) Lo anterior no ameritaría más discusión si no fuera porque, como en la especie, el impugnado no constituye un acto administrativo inocuo, tomado en el ejercicio legal y legítimo de unas determinadas funciones administrativas, sino de un acto que, como la cancelación, tiene calidad de sanción por la comisión de actuaciones reñidas con la ley, conforme ha certificado la propia institución policial. Así las cosas, se impone reconocer que en la especie ha debido desarrollarse un proceso disciplinario orientado a evaluar con objetividad las supuestas faltas cometidas y a determinar las sanciones que correspondieran;

S) Sin embargo, como se ha dicho precedentemente, no obra en el expediente una sola prueba de que se haya realizado un proceso de investigación de las referidas actuaciones ilegales que, con el respeto de los derechos fundamentales y del derecho de defensa del investigado o procesado, haya culminado en la definición de la sanción correspondiente. En efecto, no hay evidencia de que los órganos especializados por la ley y el reglamento policial, la Inspectoría General y la Dirección General de Asuntos Internos, hayan desarrollado investigación alguna de los hechos por los que el recurrente ha sido sancionado con su cancelación;

T) En este orden, tampoco hay evidencias de que, como también mandan los textos legales referidos en el párrafo anterior, el Consejo Superior Policial, al cabo de la investigación correspondiente, haya producido recomendación alguna para que el Poder Ejecutivo procediera a sancionar disciplinariamente y, en tal sentido, a cancelar el nombramiento del recurrente;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

U) Llegados a este punto, conviene recordar que la discrecionalidad que la Constitución reconoce al Presidente de la República no es absoluta y, por el contrario, encuentra límites en la naturaleza del Estado Social y Democrático de Derecho vigente entre nosotros desde la entrada en vigencia de la actual Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010);

V) El fundamento de la vigencia real y concreta del Estado Social y Democrático de Derecho reside en la efectividad y prevalencia de los derechos fundamentales, y sus garantías, consagrados en la misma Constitución y las leyes, especialmente, para el caso concreto, aquellas que regulan el funcionamiento de la Policía Nacional, de forma que la referida discrecionalidad no sea confundida con la arbitrariedad;

W) En todo caso, la existencia del Estado Social y Democrático de Derecho contradice la vigencia de prácticas autoritarias, incluso en instituciones como las militares y policiales en las que, por su propia naturaleza, prevalece una jerarquía rígida y una línea de autoridad sin espacios para el cuestionamiento. Sin embargo, en ellas también han de prevalecer los derechos fundamentales, a propósito del derecho de defensa como parte del debido proceso, de aquellos militares y policías a los que se les impute la comisión de hechos ilegales y que, si estos fueran probados, deban ser sancionados;

X) En tal sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia mediante sentencia del veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009), al establecer que “la jurisprudencia constitucional ha sido cautelosa en precisar que la facultad discrecional para el retiro de funcionarios de la Fuerza Pública no puede ser confundida con arbitrariedad. La



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

discrecionalidad no es otra cosa que una facultad más amplia que se concede por la ley a una autoridad para que ante situaciones específicas normadas explícitamente pueda acudir a una estimación particular atendiendo las circunstancias singulares del caso concreto”;

Y) En ese tenor, 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;

Z) Cuando se realiza un acto administrativo en el que se ordena la cancelación del nombramiento de un oficial de la Policía Nacional, sin que, como ocurre en la especie, se hayan realizado las actuaciones señaladas en el párrafo precedente, se lesiona su derecho de defensa, se violenta el debido proceso y, consecuentemente, se comete una infracción constitucional.

48. Ahora bien, deteniéndonos en el análisis sustancial del acto mediante el cual concluye la relación laboral entre las Fuerzas Armadas y sus miembros, cuando este es violatorio a derechos fundamentales, en principio ha de suponerse que es un acto lesivo único, tal y como ha precisado el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0364/15, cuyo contenido en este momento conviene recordar, el cual, a los fines que nos incumben, dispone:

[E]ste tribunal considera que los efectos conculcadores de los derechos fundamentales, conforme lo expresa el accionante Luis Ángel de la Rosa Cabral, empezaran a correr el veintinueve (29) de agosto de dos mil doce (2012), fecha en que fuera expedida la Certificación núm. 272-2012 por el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

director de personal del Ejército Nacional (hoy Ejército de la República Dominicana) a solicitud de la parte interesada que establece que el mismo fue declarado en retiro forzoso por antigüedad en el servicio con pensión, efectiva el tres (3) de agosto de dos mil once (2011), con rango de teniente coronel. Tal circunstancia tipifica la existencia de una actuación que propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo.

49. Y no casualmente sostenemos que “en principio” el referido acto, cuando es emitido en inobservancia a la Constitución y las leyes, genera una violación única; toda vez que, si se realizan diligencias oportunas en procura de la restauración de los derechos fundamentales lesionados y se produce una negativa de la administración que ratifique la decisión transgresora, aplicando el precedente constitucional contenido en la Sentencia TC/0205/13, quedaría renovado el plazo para accionar en amparo, el cual habría quedado previamente interrumpido, al momento de producirse, a tiempo, la actuación o diligencia correspondiente.

50. En suma, podemos concluir que el acto mediante el cual se cancela o coloca en situación de retiro a un policía, de manera irregular y violatoria de derechos fundamentales, puede tener dos (2) matices: un acto que genera una violación única (i) y un acto a propósito del cual se han producido actuaciones –hechas, en todo caso, durante la vigencia del plazo para accionar en amparo- tendientes a la restauración del derecho afectado, las cuales, sin embargo, han recibido respuestas negativas o silencios negativos por parte de la administración, todo lo cual supone, entonces, la conversión de una violación que –en principio- era única a una violación que deviene en continuada (ii).

51. Conviene ahora tratar, de manera específica, el presente caso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR

52. Como hemos dicho, en la especie, la mayoría del Tribunal Constitucional decidió acoger el recurso de revisión, revocar la sentencia recurrida e inadmitir la acción de amparo por extemporánea. El argumento nodal del referido fallo radica en que el tribunal de amparo hizo mal en conocer sobre el fondo de la acción de amparo omitiendo que la misma fue interpuesta en inobservancia del plazo de sesenta (60) días contemplado en el artículo 70.2 de la ley número 137-11. Lo anterior se debe a que el acto —cancelación de nombramiento— mediante el cual se hizo efectiva la terminación de la relación laboral entre la Armada de la República y el señor Mario Rafael Breton Santana, tuvo lugar en fecha 8 de enero de 2011, mientras que la acción fue interpuesta en fecha 12 de diciembre de 2014, con un margen de diferencia de aproximadamente tres (3) años y once (11) meses, tiempo en el cual se encontraba ventajosamente vencido el plazo antedicho.

53. No obstante, en la indicada decisión, se estima que los actos de terminación de la relación laboral entre los cuerpos militares y policiales con sus miembros, son el punto de partida para el plazo de prescripción de la acción de amparo y no pueden ser considerados como una violación continua, por ser un acto lesivo único.

54. Salvamos nuestro voto en dicha decisión por los motivos que explicamos a continuación.

55. La mayoría de este Tribunal Constitucional, al momento de emitir el indicado fallo omitió un aspecto medular en cuanto a la naturaleza de los actos de terminación de la relación laboral entre las Fuerzas Armadas y sus miembros. Nos referimos a que se limitó a catalogar dicho acto, de manera universal, como lesivo único, cuando



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el caso concreto pudieron haber presupuestos que convirtieran la violación a continuada.

56. Al respecto, el Tribunal Constitucional, indicó en su decisión, que “(...) *el acto que pone fin a dicha relación propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo.*”

57. En efecto, el criterio por el cual se ha decantado la mayoría al considerar que la terminación irregular de la relación laboral entre las Fuerzas Armadas y sus miembros nunca podría suponer una violación continua, excluye la posibilidad de aplicar el precedente TC/0205/13, el cual, a la fecha, no ha sido abandonado por el Tribunal Constitucional, sino que por el contrario se ha continuado con su desarrollo.

58. Conviene recordar entonces, que el Tribunal Constitucional reconoció la posibilidad de que un acto lesivo único se convierta en continuado cuando se tomen en cuenta “*las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua.*”³⁶

59. La cuestión anterior, en la materia estudiada, de facto, da lugar a la renovación del plazo de sesenta (60) días para accionar en amparo.

60. De este modo, podemos concluir que, cuando el Tribunal Constitucional no se detiene en analizar la naturaleza de la supuesta actuación lesiva –en la especie, el acto administrativo a través del cual se canceló el nombramiento del ciudadano Mario Rafael Bretón Santana-, deja de cumplir con su rol de garantizar una efectiva protección a los derechos fundamentales del agraviado.

³⁶ Sentencia TC/0205/13, d/f 13/11/13.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

61. Lo anterior es así, puesto que afirmar que siempre dicha actuación, cuando sea lesiva, comporta una violación de carácter único y jamás continuado, descarta la posibilidad de que —aun existan actuaciones oportunas en virtud de las cuales se haya recibido una respuesta negativa o un silencio negativo por parte de la administración— la violación se convierta en continuada y, en consecuencia, quede renovado el plazo para accionar en amparo. Cuestión que se traduce en una evidente limitante a la tutela de los derechos fundamentales conculcados y reclamados en este contexto procesal.

62. Al no dar un tratamiento pormenorizado y particular a cada uno de estos casos, sino objetivo y general en cuanto a la naturaleza de la violación por el acto del cual dimana, se incurre en una contradicción al precedente TC/0205/13, con el cual comulgamos, y con los presupuestos establecidos en los artículos 68, 69 y 253 de la Constitución Dominicana, así como con los artículos 155, 173, 174, 175 y 176 de la ley número 139-13, orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana.

63. Y es que, si el Tribunal Constitucional no valora en su justa dimensión la violación de que se trata, en vez de garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales, estaría mermándolos al englobar en una generalidad una cuestión cuyo estudio debe realizarse particularmente, es decir, caso por caso.

64. En el caso que nos ocupa, estamos de acuerdo con la decisión de acoger el recurso, revocar la sentencia e inadmitir la acción de amparo por extemporánea.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

65. En efecto, la acción de amparo (12 de diciembre de 2014) es inadmisibile por extemporánea, toda vez que la parte accionante al no realizar actuaciones oportunas tendentes a la restauración de los derechos fundamentales que —supuestamente— le fueron vulnerados con la cancelación de su nombramiento (8 de enero de 2011) y convertir la supuesta violación en continuada, el computo del plazo de sesenta (60) días para accionar en amparo debe realizarse a partir del conocimiento de la violación, lo cual sucedió con la cancelación. Por tanto, siendo interpuesta la acción de amparo transcurridos, aproximadamente, tres (3) años y once (11) meses, se impone su inadmisibilidad.

66. En suma, con lo que no estamos contestes es con la aplicación del precedente TC/0364/15, del cual, con una rotundidad no aconsejable, se infiere que todos los actos mediante los cuales se terminan la relación laboral entre las Fuerzas Armadas y sus miembros, si violan derechos fundamentales de estos, suponen una violación única que jamás puede catalogarse como continua, aun sobrevengan actuaciones oportunas que, natural y consecuentemente, renueven la violación.

67. Por todo lo anterior, y aunque estamos de acuerdo con la decisión adoptada, salvamos nuestro voto, pues consideramos que el Tribunal no debe —y de hecho no puede— desconocer el contenido del precedente TC/0205/13, en el cual se establece que al momento en que intervienen actuaciones -oportunas- tendentes a la restauración del o los derechos fundamentales afectados, la violación se convierte en continuada y, con ello, queda interrumpido y sujeto a renovación el plazo de sesenta (60) días para interponer la acción de amparo, establecido en el numeral 2) del artículo 70 de la ley número 137-11. Por tanto, entendemos, que se debe analizar caso por caso la naturaleza del acto lesivo en cuestión, todo en los términos que hemos señalado anteriormente, a fin de precisar si la violación es única o continua, y de ahí, deducir el punto de partida del plazo de marras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherente con la posición mantenida.

I. Precisión sobre el alcance del presente voto

1.1.- Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la Sentencia núm. 00083-2016, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el dieciséis (16) de marzo de dos mil quince (2015) sea revocada, y de que sea declarada inadmisibile la acción de amparo. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a las motivaciones que expone el consenso de este Tribunal Constitucional para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia en materia de amparo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. Sobre la especial trascendencia o relevancia constitucional

2.1.- En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se declare la admisibilidad del presente recurso de revisión, la suscrita reitera que no debe ser aplicada la dimensión objetiva, sino subjetiva del amparo, pues de hacerlo se dejaría desprovisto al procedimiento de amparo del requisito de la doble instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, situación que el conceso de este tribunal finalmente subsanó, a través de la sentencia TC/0071/2013, del siete (7) de mayo del dos mil trece (2013), al discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/007/12 que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes.

2.2.- Reiteramos, nuestro criterio es que el presente recurso es admisible, sin importar que sea relevante o no para la interpretación constitucional y para la determinación de los derechos fundamentales, pues lo contrario sería frustrar y volver ilusoria una de las funciones esenciales del Estado de Derecho, como lo es la protección efectiva de los derechos fundamentales.

2.3.- Además, cabe reiterar que el criterio de relevancia constitucional no puede aplicarse restrictivamente, ya que toda vulneración a un derecho fundamental es, en principio y por definición, constitucionalmente relevante y singularmente trascendente para quien lo invoca o demanda su restitución. De ahí, que bastaba constatar que el recurso de revisión de que se trata se interpuso dentro del plazo de 5 días, como en efecto se hizo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la acción de amparo sea declarada inadmisibile, salva su voto en lo concerniente a los motivos que invoca el Tribunal para decretar la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia de amparo.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, 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, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario