



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0783/18

Referencia: Expediente núm. TC-05-2015-0262, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por el señor Elvis E. Echavarría Moreta contra la Sentencia núm. 00188-2015, de diecinueve (19) de mayo de dos mil quince (2015), dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diez (10) días del mes de diciembre del año dos mil dieciocho (2018).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y, 9, 94 y 95 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-05-2015-0262, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por el señor Elvis E. Echavarría Moreta contra la Sentencia núm. 00188-2015, de diecinueve (19) de mayo de dos mil quince (2015), dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida

La Sentencia núm. 00188-2015 fue dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el diecinueve (19) de mayo de dos mil quince (2015). La misma declara inadmisibles la acción de amparo incoada por el señor Elvis E. Echavarría Moreta contra la Policía Nacional. En su parte dispositiva esta sentencia reza como sigue:

PRIMERO: ACOGE el medio de inadmisión propuesto por la POLICÍA NACIONAL, al cual se adhirió el PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO, y en consecuencia, DECLARA INADMISIBLE, la presente acción constitucional de amparo, interpuesta por el señor ELVIS E. ECHAVARRÍA MORETA, en fecha 13 de abril del año 2015, contra la POLICÍA NACIONAL y el Mayor General MANUEL E. CASTRO CASTILLO, por encontrarse vencido el plazo de los 60 días a tales fines, de acuerdo a las disposiciones del artículo 70, numeral 2do., de la Ley No. 137-11 de fecha 13 de junio del año 2011. Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, conforme los motivos indicados.

SEGUNDO: DECLARA libre de costas el presente proceso.

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

La presente sentencia fue notificada a las partes en el proceso a través de la entrega de copia certificada realizada por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo. La notificación a la parte recurrente se realizó en manos de su representante legal el tres (3) de julio de dos mil quince (2015); mientras que a la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Policía Nacional el veintisiete (27) de octubre de dos mil quince (2015) y a la Procuraduría General de la República el veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015).

2. Presentación del recurso de revisión

La parte recurrente, señor Elvis E. Echavarría Moreta, apoderó a este tribunal constitucional de un recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita, mediante escrito depositado el ocho (8) de julio de dos mil quince (2015), ante la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo y recibido por este tribunal el diez (10) de noviembre de dos mil quince (2015). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

Dicho recurso fue notificado mediante Auto núm. 3279-2015, de trece (13) de julio de dos mil quince (2015), dictado por el Tribunal Superior Administrativo: a la Policía Nacional y al mayor general Manuel Castro Castillo el seis (6) de agosto de dos mil quince (2015) y a la Procuraduría General de la República el diez (10) de agosto de dos mil quince (2015).

3. Fundamentos de la sentencia recurrida

La Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo declaró inadmisibles la acción constitucional de amparo interpuesta por el señor Elvis E. Echavarría Moreta, apoyándose, fundamentalmente, en los siguientes motivos:

- a. II) La Policía Nacional y la Procuraduría General Administrativa han solicitado en audiencia que la presente acción debe ser declarada inadmisibles por haber sido interpuesta fuera del plazo habilitado por el legislador a tales*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

finas al tenor del artículo 70, numeral 2) de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

b. VIII) En cuanto al medio de inadmisión por extemporaneidad de la Acción Constitucional de Amparo previsto en el numeral 2) del artículo 70 de la Ley No. 137-11, antes indicado, no es ocioso recordar que en la especie lo que se pretende tutelar son derechos fundamentales presumiblemente conculcados. y (sic) en vista de que el juez de amparo se encuentra revestido de los poderes más amplios para hacer efectiva la tutela de estos derechos, si bien el plazo de sesenta (60) días para incoar la Acción Constitucional de Amparo, en principio, se computa a partir del momento en que el agraviado tome conocimiento del hecho generador de las vulneraciones a sus derechos fundamentales, no menos cierto es que la exigencia de tales derechos resulta determinante cuando se trata de violaciones continuas, lo cual resulta oportuno analizar en esta ocasión. Ya que si bien este tribunal había asumido el criterio de que en materia de violaciones al debido proceso administrativo, la violación era de naturaleza continua, interpretando la sentencia de nuestro Tribunal Constitucional TC/0205/13 de fecha 13 de noviembre de 2013, en la cual se indicó lo siguiente: “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 (sic) 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, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua”. Aspecto (sic) que hoy por hoy constituye un precedente constitucional con efectos vinculantes a todos los Poderes Públicos, sin embargo, su aplicación no debe asumirse de manera absoluta a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

todos los derechos fundamentales, pues como se aprecia, el caso juzgado por el Tribunal Constitucional lo era sobre el derecho de propiedad, indicando que las actuaciones realizadas por el afectado sirven para renovar el plazo.

c. En ese tenor, en el presente caso se establece que dentro de la glosa de documentos que componen el expediente se observa que desde la fecha en que el señor ELVIS E. ECHAVARRÍA MORETA fue desvinculado en el servicio que prestaba a la Policía Nacional, esto es, el día 15 de agosto del año 2010, hasta el día en que incoó la presente Acción Constitucional de Amparo, a saber, el fecha 13 de abril de 2015, han transcurrido 4 años, 7 meses y 29 días; que desde que la Policía Nacional obtemperó a cancelar en el servicio al accionante, éste no ha promovido ninguna actividad tendente a que sea revisado su caso con fines de ser reintegrado a las filas policiales, de modo que al tampoco existir una omisión o hecho mediante el cual la Policía Nacional esté renovando de manera constante y continua la actuación que supuestamente violenta sus derechos fundamentales, constatamos que en la especie no se aprecia una violación continua, motivos por lo que se debe tomar en cuenta como punto de partida para interponer la presente acción, la fecha 15 de agosto de 2010, en la cual se hizo efectivo el hecho alegado como generador de la conculcación a sus derechos fundamentales.

d. XIII) Si bien es cierto, que cuando se trata de una violación a un derecho fundamental en la que se establezca violación continua esta no debe perimir en el tiempo, no menos cierto es que tratándose de una presumible conculcación en lo relativo al debido proceso administrativo, el legislador ha establecido un plazo razonable que para la especie es de 60 días, y por tanto el accionante de no ejercer su acción en amparo dentro de dicho plazo, más aun cuando tenía conocimiento desvinculación (sic) en el servicio que prestaba a dicho cuerpo policial y del procedimiento que se utilizó para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adoptar dicha decisión; que prestaba a dicho cuerpo policial y del procedimiento que se utilizó para adoptar dicha decisión; que plantear ahora dicha violación constitucional, en este tipo de casos resulta extemporáneo pues ya han transcurrido más de 4 años, por lo que procede, acoger el fin de inadmisión planteado por la Procuraduría General Administrativa y la Policía Nacional, en consecuencia, se declara inadmisibles por extemporáneas la Acción Constitucional de Amparo interpuesta por el señor ELVIS E. ECHAVARRÍA MORETA, conforme a lo establecido en el numeral 2) del artículo 70 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia.

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

El recurrente, señor Elvis E. Echavarría Moreta, en su escrito de recurso pretende que se revoque la sentencia recurrida y se declare admisible la acción de amparo, basándose, fundamentalmente, en los siguientes motivos:

a. Apoderamos a este tribunal constitucional del recurso de revisión contra la sentencia anteriormente descrita, por entender que fueron vulnerados los derechos fundamentales, especialmente el “derecho al debido proceso, derecho de defensa, derecho a la dignidad, derecho al trabajo.

b. La sentencia mencionada expresa que el plazo para interponer la acción se encontraba vencido en atención a lo establecido por el artículo 70 numeral 2 de la ley No. 137-11, olvidando los Magistrados del Tribunal Superior Administrativo que existe un precedente Constitucional donde nuestra Suprema Corte de Justicia, quien tenía hasta el momento el control difuso de la Constitución y en consecuencia trazaba las pautas de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretación Constitucional e igualmente garantizaba la protección de los Derechos Fundamentales de los Ciudadanos, Sentando Jurisprudencia dictó el día Diecinueve (19) de Enero del Año Dos Mil Once (2011) una sentencia entre las partes: PABLO A. ERBES COBARUBIAS Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS con idénticas circunstancias que el caso que nos ocupa donde establece lo siguiente: “Este Tribunal es de criterio que cuando se trata de actuaciones que conlleven posibles violaciones o violación de Derechos fundamentales esta actuación se prolonga en el tiempo y la violación se renueva cada día por lo que el plazo otorgado por la ley estará abierto; de donde la presente Acción de Amparo ha sido interpuesta en tiempo hábil y en consecuencia procede rechazar el medio de inadmisión planteado.”

c. ATENDIDO A que tenemos que aclarar que nuestro recurso de amparo está dirigido a que se reintegre a su puesto de trabajo en la Policía Nacional, al señor ELVIS E. ECHAVARRÍA MORETA, en el rango que ostentaba al momento de su cancelación, por haberse violado en la cancelación de su nombramiento, los artículos 68 y 69 de la Constitución de la República Dominicana y los artículos 62, 65, 66, 69 y 70 de la Ley 96-04, Ley de la Policía Nacional, lo que en síntesis se traduce en violación al debido proceso, violación al derecho de defensa. g. Que el tribunal a-quo desnaturalizó la valoración de las pruebas, por lo que entendemos ha confundido y no tomadas en cuenta nuestras pruebas e incluso indicamos que la parte accionada, no pudo depositar prueba alguna ya que no existe motivos s (sic) causales de la cancelación del nombramiento del accionante, por lo cual robustecemos nuestros señalamientos violatorios del derecho de defensa argüido (sic) por el accionante en el recurso de amparo.

d. [...] en la especie ha debido desarrollarse un proceso disciplinario orientado a evaluar con objetividad las supuestas faltas cometidas y a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determinar las sanciones que correspondieran. Sin embargo, no se ha presentado prueba alguna de que los órganos encargados hayan realizado una investigación de los hechos por los que el recurrente ha sido sancionado con su cancelación, y más aún, tampoco se celebró un proceso disciplinario sometido a las reglas del debido proceso. De modo que la ausencia de un procedimiento disciplinario sancionador que concluya con la imposición de una sanción contra el señor ELVIS ECHAVARRÍA MORETA constituye una actuación arbitraria de la Policía Nacional, la cual lesiona su derecho de defensa y del debido proceso.

*Por lo que solicitamos que sea revocada su cancelación de la Policía Nacional y sea reintegrado al cuerpo policial como Iere. Teniente, cargo que ostentaba al momento de su cancelación; que se otorgue un plazo de sesenta (60) días para el cumplimiento de la sentencia que se produzca, se aplique un astreinte de *Vente (sic) mil pesos (RD\$20,000.00)* por cada día de retardo en el cumplimiento de la sentencia, una vez vencido el plazo de los sesenta (60) días, y el pago de los salarios dejados de percibir.*

Con base en estos argumentos la parte recurrente solicita al tribunal lo siguiente:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por el señor ELVIS ECHAVARRIA MORETA contra la Sentencia núm. 00188-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo En (sic) fecha 19 de Mayo del 2015.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el indicado recurso de revisión constitucional en materia de amparo y, en consecuencia, REVOCAR la indicada sentencia núm. 000188-2015, 00188-2015, (sic) dictada por la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo En (sic) fecha 19 de Mayo del 2015.

TERCERO: DECLARAR admisible la acción de amparo interpuesta por el señor ELVIS E. ECHAVARRÍA MORETA el quince (15) de Abril de dos mil Quince (2015).

5. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión

La Policía Nacional de la República Dominicana, en su escrito de defensa depositado en el Tribunal Superior Administrativo el veinte (20) de agosto de dos mil quince (2015) pretende que sea rechazado en todas sus partes el recurso de revisión interpuesto por el señor Elvis E. Echavarría Moreta, alegando, entre otras cosas, lo siguiente:

POR CUANTO: Que el Ex 1er. Tte. ELVIS ECHAVARRIA P.N., interpuso una acción de amparo contra la policía nacional, con el fin y propósito de ser reintegrado a las filas.

POR CUANTO: Que dicha acción fue declarada inadmisibile por el (sic) Primera Sala Tribunal Superior Administrativo, mediante sentencia No. 00188-2015, de fecha 19-05-2015.

POR CUANTO: Que la sentencia ante citado (sic) es justa en los hechos y en el derecho, por tanto la acción incoada por el EX OFICIAL carece de fundamento legal.

POR CUANTO: Que el motivo de la separación de las filas del (sic) Policía Nacional del ex Oficial fue conforme a lo dispuesto en nuestra ley orgánica,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de conformidad a lo establecido en los artículo (sic) 65 numeral f de la ley 96-04, Ley Institucional de la Policía Nacional.”

POR CUANTO: Que Carta Magna en su artículo 256, prohíbe el reintegro de los miembros de la Policía Nacional.

La parte recurrida concluye solicitando lo siguiente:

UNICO: Que el recurso de revisión interpuesto por el accionante por mediación de su abogado constituido y apoderado especial sea rechazada (sic) en todas y cada una de sus partes, por las razones antes citadas.

6. Hechos y argumentos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa, en su escrito depositado en la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo el diecisiete (17) de agosto de dos mil quince (2015), pretende que se rechace el recurso de revisión interpuesto por el señor Elvis E. Echavarría Moreta, alegando, entre otras cosas, lo siguiente:

ATENDIDO: A que las disposiciones en cuanto al plazo para interponer un recurso, son de orden público y de interpretación estricta y por tanto el recurrente está obligado a cumplirlos para la interposición de su recurso, pues tales requisitos son fundamentales para la admisibilidad o no del mismo; que en tal sentido, entendemos procedente a verificar si la acción que nos ocupa fue realizada dentro de los plazos que rige la metería, a tales fines.

ATENDIDO: A que si bien es cierto, que cuando se trata de una violación a un derecho fundamental en la que se establezca violación continua en el tiempo, esta no debe perimir en el tiempo, no menos cierto es que tratándose



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de una presumible conculcación en lo relativo al debido proceso administrativo el legislador ha establecido un plazo razonable que para la especie es de 60 días, y por tanto el accionante debió ejercer su acción de amparo dentro de dicho plazo, más aun cuando tenía conocimiento de su desvinculación en el servicio que prestaba a dicho cuerpo policial y del procedimiento que se utilizó para adoptar dicha decisión, por lo que plantear ahora dicha violación constitucional resulta extemporáneo.

ATENDIDO: A que la sentencia recurrida fue dictada con estricto apego a la Constitución y a las leyes de la República Dominicana, y contiene motivos de derecho más que suficientes, razón por la cual deberá ser confirmada en todas sus partes.”

Esta Procuraduría finaliza su escrito solicitando al Tribunal lo siguiente:

UNICO: RECHAZAR por improcedente, mal fundado y carente de base legal el Recurso de Revisión de Amparo interpuesto por ELVIS E. ECHAVARRÍA MORETA contra la Sentencia No. 00188-2015 de fecha 19 de mayo del año 2015 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, confirmando, por vía de consecuencia, la sentencia recurrida.

7. Pruebas documentales

Las pruebas documentales más relevantes del presente recurso en revisión son las siguientes:

1. Auto núm. 3279-2015, de trece (13) de julio de dos mil quince (2015), dictado por el Tribunal Superior Administrativo, mediante el cual se notifica el presente recurso a la parte recurrida: a la Policía Nacional y al mayor general Manuel Castro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Castillo el seis (6) de agosto de dos mil quince (2015) y a la Procuraduría General de la República el diez (10) de agosto de dos mil quince (2015).

2. Certificaciones emitidas por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, mediante las cuales se acredita que la sentencia recurrida fue notificada a las partes en el proceso mediante la entrega de copia certificadas: a la parte recurrente se realizó en manos de su representante legal el tres (3) de julio de dos mil quince (2015); mientras que a la Policía Nacional el veintisiete (27) de octubre de dos mil quince (2015) y a la Procuraduría General de la República el veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015).

3. Escrito de acción de amparo presentado por el señor Elvis E. Echavarría Moreta el trece (13) de abril de dos mil quince (2015) ante la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo.

4. Copia de la certificación de veintidós (22) de octubre de dos mil catorce (2014), emitida por la Dirección Central de Recursos Humanos de la Policía Nacional, mediante la cual se acredita que el señor Elvis E. Echavarría Moreta ingresó a la Policía Nacional el primero (1°) de diciembre de dos mil (2000), dejando de pertenecer a la misma el quince (15) de agosto de dos mil diez (2010).

5. Copia del telefonema oficial s/n de quince (15) de agosto de dos mil diez (2010), emitido por la oficina del jefe de la Policía Nacional, mediante el cual se le comunica al señor Elvis E. Echavarría Moreta la cancelación del nombramiento que lo amparaba como primer teniente de la Policía Nacional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos que constan en el expediente y a los hechos y argumentos invocados, el conflicto se origina a raíz de la desvinculación de las filas de la Policía Nacional dominicana del señor Elvis E. Echavarría Moreta, mediante telefonema oficial s/n del jefe de la Policía Nacional de quince (15) de agosto de dos mil diez (2010), por presuntamente haber recibido la suma de diez mil pesos dominicanos (\$10,000.00), con la finalidad de legalizar una pistola.

El trece (13) de abril de dos mil quince (2015), el señor Elvis E. Echavarría Moreta interpone formal acción de amparo contra la decisión de separación de las filas de la Policía Nacional, la cual fue declarada inadmisibile por extemporánea. Frente esta decisión es que la parte recurrente interpone el presente recurso de revisión.

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión sobre sentencia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución y, 9, 94 y 95 de la Ley núm. 137-11.

10. Sobre la admisibilidad del presente recurso de revisión

10.1. Los requisitos de admisibilidad de los recursos de revisión de amparo vienen establecidos, fundamentalmente, en los artículos 95 y 100 de la Ley núm. 137-11, el primero relativo al plazo para la interposición del recurso y, el segundo, correspondiente a la especial transcendencia o relevancia constitucional. En este orden, la Ley núm. 137-11 establece en su artículo 95 que “el recurso de revisión se interpondrá mediante escrito motivado a ser depositado en la secretaría del juez o tribunal que rindió la sentencia, en un plazo de cinco días contados a partir de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fecha de su notificación”. En este orden, este tribunal constitucional estableció en su Sentencia TC/0080/12, dictada el quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), que el referido plazo es de cinco (5) días hábiles y, además es franco, es decir, que al momento de establecerlo no se toman en consideración los días no laborables ni el día en que se realiza la notificación ni el del vencimiento del plazo. Dicho precedente ha sido reiterado, entre otras muchas, por las sentencias TC/0061/13, TC/0071/13 y TC/0132/13.

10.2. En este caso, verificamos que la sentencia recurrida fue notificada a la parte recurrente en manos de su representante legal el tres (3) de julio de dos mil quince (2015), a través de la entrega de copia certificada realizada por la Secretaría General del Tribunal Superior Administrativo, mientras que el recurso fue interpuesto el ocho (8) de julio de dos mil quince (2015), es decir, dentro del plazo de los cinco (5) días establecido por el artículo 95 de la Ley núm. 137-11.

10.3. Por lo que respecta al requisito que sujeta la admisibilidad del recurso a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, el artículo 100 de la Ley núm. 137-11 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.

10.4. En relación con el contenido que encierra la noción de especial trascendencia o relevancia constitucional, el Tribunal Constitucional dictaminó en su Sentencia TC/0007/12, de veintidós (22) de marzo del dos mil doce (2012), que esta condición se configura en aquellos casos que, entre otros:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

10.5. Luego de haber estudiado los documentos y hechos más importantes del expediente que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que en el presente caso existe especial trascendencia o relevancia constitucional, por lo que resulta admisible dicho recurso y el Tribunal Constitucional debe conocer su fondo. La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que el examen de este recurso permitirá al Tribunal seguir afianzando su criterio en relación a la exigibilidad del cumplimiento del plazo legalmente previsto para la interposición de la acción de amparo, como norma de orden público. En consecuencia, dicho recurso resulta admisible y el Tribunal procede a examinarlo.

11. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional

11.1. El presente recurso de revisión se interpone contra la Sentencia núm. 00188-2015, de diecinueve (19) de mayo de dos mil quince (2015), dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo que, de conformidad con el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11, declara inadmisibile por extemporánea la acción de amparo incoada por el señor Elvis E. Echavarría Moreta contra la decisión que ordena su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

retiro de las filas de la Policía Nacional de la República Dominicana, mediante telefonema oficial s/n del jefe de la Policía Nacional de quince (15) de agosto de dos mil diez (2010).

11.2. Al respecto ha de señalarse que el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11 establece un plazo de sesenta (60) días para la interposición de la acción de amparo. De acuerdo con esta regla, hemos de indicar que la decisión de desvinculación fue notificada al señor Elvis E. Echavarría Moreta el quince (15) de agosto de dos mil diez (2010) y el escrito de acción de amparo fue presentado ante la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo el trece (13) de abril de dos mil quince (2015), luego de haber transcurrido cuatro (4) años, siete meses (7) meses y veintinueve (29) días de haber tenido conocimiento de la decisión de desvinculación.

11.3. En este orden, contrariamente a como señala la parte recurrente en su escrito haciendo acopio a una sentencia de la Suprema Corte de Justicia, para casos como el de la especie, relativos a la terminación de la relación laboral entre una institución castrense o policial con sus servidores, el criterio adoptado por este colegiado -tal como ha aplicado la sentencia recurrida-, es el de considerar 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” y que el acto de su separación de las filas constituye “un hecho único y de efectos inmediatos”. Al respecto ha de aclararse que de conformidad con nuestra Constitución -en concreto en su artículo 184- solo las decisiones del Tribunal Constitucional “son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”. En este orden, el criterio aplicable en relación al plazo para la interposición de recurso es el que haya sido establecido por el precedente del Tribunal Constitucional y no ningún otro, quedando todos los poderes públicos, incluidos el resto de órganos de jurisdiccionales, sometidos a los criterios establecidos por este tribunal, por lo que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ha de rechazarse los argumentos señalados por la parte recurrente sobre esta cuestión. En este sentido, entre otras muchas, en sus sentencias TC/0006/16 y TC/0081/18, textualmente, este tribunal ha señalado lo siguiente:

d) Se trata del criterio adoptado por este colegiado mediante especies análogas en las cuales ha establecido, de una parte, que los actos de terminación de la relación laboral entre una institución castrense o policial con sus servidores son el punto de partida del plazo de la prescripción de la acción de amparo; y, de otra, que, por tanto, dichos actos de terminación no caracterizan una violación continua, ya que «[...] 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.

11.4. Asimismo, este tribunal ha señalado este tribunal “las normas relativas a vencimiento de plazos son normas de orden público, por lo cual su cumplimiento es preceptivo y previo al análisis de cualquier otra causa de inadmisibilidad” o de fondo de que se trate -sentencias TC/0543/15, TC/0608/16, TC/0396/16 y TC/0590/17-.

11.5. En virtud de lo señalado precedentemente la acción de amparo interpuesta por el señor Elvis E. Echavarría Moreta resulta extemporánea de conformidad con el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11 y, por consiguiente, procedemos a confirmar la sentencia recurrida.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Jottin Cury David y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión incoado por el señor Elvis E. Echavarría Moreta contra la Sentencia núm. 00188-2015, de diecinueve (19) de mayo de dos mil quince (2015), dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

SEGUNDO: RECHAZAR el recurso de revisión de amparo descrito en el ordinal anterior por extemporáneo y, en consecuencia, **CONFIRMAR** en todas sus partes la referida sentencia.

TERCERO: COMUNICAR esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señor Elvis E. Echavarría Moreta; y a la parte recurrida, Policía Nacional, y a la Procuraduría General de la República.

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

QUINTO: DISPONER que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la Ley núm.137-11.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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 expondremos a continuación:

1. En la especie, el ciudadano Elvis E. Echavarría Moreta interpuso una acción de amparo en contra de la Policía Nacional, por presunta violación a sus derechos fundamentales, ya que fue separado arbitrariamente del servicio activo que prestaban ante dicho cuerpo del orden.
2. La acción fue inadmitida por extemporánea mediante la sentencia número 00188-2015 dictada, el 19 de mayo de 2015, por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, objeto del presente recurso.
3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió rechazar el recurso de revisión y confirmar la sentencia recurrida. Sin embargo, en sus motivaciones el Tribunal aplicó el criterio asentado en el precedente contenido en la sentencia TC/0364/15, de fecha catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015), considerando que:

el criterio adoptado por este colegiado -tal como ha aplicado la sentencia recurrida-, es el de considerar que el acto que pone fin a dicha relación “propende a tener una consecuencia única e inmediata que no se renueva en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el tiempo y cuyos efectos no se consideran como una violación o falta de carácter continuo” y que el acto de su separación de las filas constituye “un hecho único y de efectos inmediatos”.

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 es extemporánea, motivo por el cual el recurso debe rechazarse y confirmarse la decisión del juez de amparo, salvamos nuestro voto en cuanto al criterio reiterado 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 miembro de la policía. 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 y la teoría de la ilegalidad continuada (II), la naturaleza de la violación derivada del acto con el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cual culmina la relación laboral entre la Policía Nacional 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 constitucionales¹, del 15 de junio de 2011, en su artículo 65, vino a regular el régimen del amparo en los términos siguientes:

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

¹ En adelante, LOTCPC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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*”².

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*³.

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

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.

² Conforme la legislación colombiana.

³ 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

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 transcendencia 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.*⁴

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 transcendencia 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”*.

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

⁴ Este y todos los énfasis que figuran en este escrito son nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”⁵ 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*⁶.

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 es por consiguiente que cese la violación a un derecho fundamental o que se suspenda la amenaza de violación*⁷.

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

⁵ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 55.

⁶ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 42.

⁷ Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 número 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 inadmisibles por distintas causas, excluyentes entre sí, en vista de que las 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 inadmisibles la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 conceptualizado que la inadmisibilidad de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”, como expresó en su Sentencia TC/0197/13⁸.

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.

26. En tal sentido, entendemos que *prima facie* debemos precisar si el referido plazo, de no ser respetado, supone una caducidad⁹ o una prescripción extintiva¹⁰. 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

⁸ De fecha 31 de octubre de 2013.

⁹ 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).

¹⁰ 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

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:

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.”¹¹

¹¹ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”¹², la cual no goza de una definición precisa, por ser un concepto jurídico indeterminado. De hecho, Eduardo Ferrer Mac-Gregor 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.*”¹³

31. Según Mac-Gregor Poisot, citando al doctrinario belga, Joost HB Pauwelyn¹⁴, 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.

¹² En ocasiones también nombrada como violaciones sucesivas, violaciones prolongadas o de los actos lesivos continuados.

¹³ *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 Mac-Gregor, pág. 11, párr. 34. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf

¹⁴ En la obra: “The Concept of a Continuing Violation of an International Obligation: Selected Problems” [1996] 66:1 BYIL 415, 415.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

32. Del mismo modo, el indicado magistrado, contraponiéndose al concepto anterior, en el citado fallo precisa, citando las palabras de Loukis G. Loucaides¹⁵, 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 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...¹⁶

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 2006¹⁷, en la cual se expresa:

¹⁵ En la obra: “The European Convention on Human Rights: Collected Essays (Brill Academic Publishers 2007)”. p. 21.

¹⁶ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 175.

¹⁷ Ley que regulaba el amparo con anterioridad a la LOTCPC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[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 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 Justicia¹⁸ refrendó el criterio del tribunal de amparo, al sostener que:

¹⁸ Casación. Sentencia número 28, de fecha 25 de marzo de 2009. Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia. B.J. No. 1180.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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/0205/13¹⁹, 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 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/0184/15²⁰ conceptualizó los actos lesivos únicos y continuados, de la manera siguiente:

¹⁹ De fecha 13 de noviembre de 2013.

²⁰ De fecha 14 de julio de 2015.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[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/0364/15²¹, afianzó los conceptos antedichos, citando a Malena K. Totino Soto²², 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 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.

²¹ De fecha 14 de octubre de 2015.

²² *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

40. Sin embargo, conforme el precedente constitucional recién citado, 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 humano²³ 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 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.

²³ 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 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 extrajudiciales²⁴ 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 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

²⁴ 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

eventual aplicación frente al acto mediante el cual se le pone fin a la relación laboral entre la Policía Nacional y sus miembros; cuestión que veremos a continuación.

III. NATURALEZA DE LA VIOLACIÓN DERIVADA DEL ACTO CON EL CUAL CULMINA LA RELACIÓN LABORAL ENTRE LA POLICÍA NACIONAL 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 la Policía Nacional 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 administrativo²⁵ 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 la Policía Nacional al Presidente de la República, para que este último, en su condición de Jefe de Estado, disponga, vía decreto, el retiro o la cancelación.

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:

²⁵ 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

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 65, 66, 67, 69 y 70 de la ley número 96-04, orgánica de la Policía Nacional²⁶ —vigente al momento de la cancelación de los recurrentes—, traza las pautas para fundamentar la separación de las filas policiales por la cancelación del nombramiento, cuando dispone:

Art. 65.- Sanciones disciplinarias.- Los miembros de la Policía Nacional estarán sujetos, según la gravedad de la falta incurrida, a las sanciones disciplinarias siguientes:

- a) Amonestación verbal;*
- b) Amonestación escrita;*
- c) Arresto por un máximo de hasta treinta (30) días;*
- d) Suspensión de funciones sin pérdida de sueldo;*
- e) Degradación;*
- f) Separación definitiva.*

Párrafo.- En cuanto al personal administrativo, se le aplicará lo establecido en las letras a) y b) del presente artículo y serán sancionados con multas de acuerdo a lo establecido en los reglamentos vigentes.

²⁶ Promulgada en fecha 28 de enero de 2004.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 66.- Competencia.- Las sanciones previstas en los literales a), b) y c) son competencia de los oficiales ejecutivos de las jurisdicciones correspondientes, pero el afectado tiene el derecho a recurrir ante el Tribunal de Justicia Policial.

Párrafo I.- Sanciones.- Las demás sanciones serán impuestas por el Tribunal de Justicia Policial, en sus atribuciones disciplinarias.

Párrafo II.- Las separaciones del servicio activo de los oficiales se producirán:

a) Por renuncia aceptada;

b) Por retiro;

c) Por sentencia de un Tribunal Policial que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, que pronuncie su separación;

d) Por sentencia de un tribunal ordinario competente que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada y que conlleve pena criminal; cuando se tratare de una condena correccional, será facultad del Consejo Superior Policial determinar la separación de cualquier miembro. Ningún miembro que sea separado por medio de una sentencia, bajo ningún concepto podrá regresar a la institución policial;

e) Cuando el miembro policial no se calificare satisfactoriamente en los cursos y/o exámenes de oposición correspondientes previstos en esta ley.

Párrafo III.- La cancelación del nombramiento de un oficial sólo se hará mediante recomendación elevada del Jefe de la Policía Nacional al Poder Ejecutivo, previa aprobación del Consejo Superior Policial, luego de conocer el resultado de la investigación de su caso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo IV.- Todo miembro de la Policía Nacional suspendido en sus funciones y puesto a disposición de la justicia, y que fuere descargado por sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, será reincorporado reconociéndole el grado o posición que ostentaba, así como el tiempo que estuvo fuera de servicio.

Art. 67.- Investigación previa.- La investigación de las faltas disciplinarias, éticas y morales corresponden a la Inspectoría General de la Policía Nacional y a la Dirección Central de Asuntos Internos de la Policía Nacional, las cuales pueden actuar de oficio o por denuncia de cualquier ciudadano, del jefe del servicio afectado, del Procurador General de la República y del Defensor del Pueblo.

Art. 69.- Debido proceso.- No podrán imponerse sanciones disciplinarias si no en virtud de la previa instrucción del procedimiento disciplinario correspondiente, que será preferentemente escrito y basado en los principios de sumariedad y celeridad. Cuando para dejar a salvo la disciplina el procedimiento sea oral, deberá documentarse posteriormente por escrito.

Art. 70.- Garantía y derecho a la defensa.- El procedimiento disciplinario deberá observar las garantías para el afectado, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

47. Entonces, toda separación de un miembro de la Policía Nacional –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/0048/12²⁷, precisando, en

²⁷ De fecha 8 de octubre de 2012.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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;

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 la Policía Nacional y sus miembros, cuando este es violatorio a derechos fundamentales, en principio ha de suponerse que es un acto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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, aplicando el precedente constitucional contenido en la Sentencia TC/0205/13, 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, 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(i) y un acto a propósito del cual se han producido actuaciones –hechas, en todo caso, durante la vigencia del plazo para accionar en aparato- tendentes 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.

IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR

52. Como hemos dicho, en la especie, la mayoría del Tribunal Constitucional decidió rechazar el recurso de revisión y confirmar la sentencia recurrida. El argumento nodal del referido fallo radica en que el tribunal de amparo hizo bien en declarar inadmisibile la acción de amparo por extemporánea, pues su ejercicio se hizo fuera 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 mediante el cual se dispuso la terminación de la relación laboral entre la Policía Nacional y el ciudadano Elvis E. Echavarría Moreta, tuvo efectividad el 15 de agosto de 2010, mientras que la acción fue interpuesta el 13 de abril de 2015, intervalo de aproximadamente cuatro (4) años y ocho (8) meses durante el cual, sin lugar a dudas, se venció el plazo antedicho.

53. No obstante, en la indicada decisión, se aplica el criterio establecido en la Sentencia TC/0364/15, en el sentido de que 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 la Policía Nacional y sus miembros. Nos referimos a que se limitó a catalogar dicho acto, de manera universal, como lesivo único, cuando en el caso concreto pudo haber presupuestos que convirtieran la violación a continuada.

56. Al respecto, el Tribunal Constitucional, indicó en su decisión, que “el criterio adoptado por este colegiado -tal como ha aplicado la sentencia recurrida-, es el de considerar 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 la Policía Nacional 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.”*²⁸

²⁸ Sentencia TC/0205/13, de fecha 13 de noviembre de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Elvis E. Echavarría Moreta—, deja de cumplir con su rol de garantizar una efectiva protección a los derechos fundamentales del agraviado.

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 256 de la Constitución dominicana, así como con los artículos 65, 66, 67, 69 y 70 de la ley número 96-04, orgánica de la Policía Nacional —vigente al momento de la separación—.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 rechazar el recurso y confirmar la sentencia dada por el tribunal a-quo.

65. En efecto, la acción de amparo (13 de abril de 2015) es inadmisibile por extemporánea, toda vez que el accionante en amparo no realizó actuaciones oportunas tendentes a la restauración de los derechos fundamentales que —supuestamente— le fueron vulnerados con la cancelación de su nombramiento (15 de agosto de 2010) 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, cuatro (4) años y ocho (8) 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 la Policía Nacional 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, por supuesto— tendentes a la restauración del o de los derechos fundamentales afectados, la violación se convierte en continuada y, con ello, queda interrumpido y sujeto a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

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