



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0048/12

Referencia: Expediente TC-05-2012-0016, relativo al Recurso de Revisión Constitucional en materia de amparo interpuesto por el señor JAVIEL NOVAS NOVAS contra la Sentencia número 158-2011, dictada por el Tribunal Superior Administrativo, en fecha veintisiete (27) de diciembre de dos mil once (2011).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, a los ocho (8) días del mes de octubre del año dos mil doce (2012).

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 Khouri, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y 94 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I.- ANTECEDENTES

1.- Descripción de la sentencia recurrida en revisión

La sentencia cuya revisión se solicita es la número 158-2011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha veintisiete (27) de diciembre de dos mil once (2011), y tiene el dispositivo siguiente:

Sentencia TC/0048/12. Expediente No. TC-05-2012-0016, relativo al Recurso de Revisión Constitucional en materia de amparo interpuesto por el señor JAVIEL NOVAS NOVAS contra la Sentencia número 158-2011, dictada por el Tribunal Superior Administrativo, en fecha veintisiete (27) de diciembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“PRIMERO: DECLARA, bueno y válido en cuanto a la forma el Recurso de Amparo incoado por la parte accionante, JAVIER [SIC] NOVAS NOVAS, en fecha 18 de enero del año 2011, contra la Jefatura de la Policía Nacional.

SEGUNDO: RECHAZA, en cuanto al fondo, el Recurso de Amparo interpuesto por la parte accionante, JAVIER [SIC] NOVAS NOVAS, contra la Jefatura de la Policía Nacional, por no haber vulneración a derecho fundamental alguno.

TERCERO: DECLARA libre de costas el presente recurso por tratarse de un Recurso de Amparo.

CUARTO: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia por Secretaría, a la parte accionante, JAVIER [SIC] NOVAS NOVAS, a la Policía Nacional, y al Procurador General Administrativo.

QUINTO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”.

Dicha sentencia fue notificada en fecha diecisiete (17) de enero de dos mil doce (2012), mediante oficio del Tribunal Superior Administrativo número 158-2011.

2.- Presentación del recurso de revisión constitucional de sentencia

El recurso de revisión constitucional contra la referida sentencia fue interpuesto en fecha veintitrés (23) de enero de dos mil doce (2012). El recurrente, JAVIEL NOVAS NOVAS, pretende:

“PRIMERO: DECLARAR BUENO Y VALIDO, EN CUANTO A LA FORMA Y EL FONDO EL PRESENTE RECURSO DE REVISIÓN, Y ADMITIR EL PRESENTE RECURSO DE REVISIÓN, INTERPUESTO POR EL LICENCIADO JAVIEL NOVAS NOVAS, EN



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONTRA DE LA DECISION MARCADA CON EL NÚMERO 158-2011, DE FECHA 27 DE DICIEMBRE, DEL 2011, DICTADA POR LA PRIMERA SALA, DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO, DEL DISTRITO NACIONAL, EN MATERIA DE RECURSO DE AMPARO.

SEGUNDO: REVOCAR LA DECISION MARCADA CON EL NÚMERO 158-2011, DE FECHA 27 DE DICIEMBRE, DEL 2011, DICTADA POR LA PRIMERA SALA, DEL TRIBUNAL SUPERIOR ADMINISTRATIVO, DEL DISTRITO NACIONAL, Y NOTIFICADA EN FECHA DIECISIETE (17) DE ENERO DEL AÑO DOS MIL DOCE (2012), MEDIANTE EL OFICIO NO. 158-2011, A TRAVES DEL RECURSO DE REVISION PRESENTE, Y CONSECUENTEMENTE, ORDENAR EL ENVIO DEL ASUNTO POR ANTE LA JURISDICCION COMPETENTE, PARA CONOCER DEL ASUNTO, O ORDENAR EN SU DEBIDO PROCESO, LA NULIDAD DE LA DECISIÓN DE AMPARO, Y REVOCAR LA ORDEN GENERAL NO. 073-2009, DE CANCELACION DE NOMBRAMIENTO, DE FECHA 3 DE SEPTIEMBRE, DEL 2009, Y NOTIFICADA EL 13 DE ENERO DEL AÑO 2011.

TERCERO: DICTAR SENTENCIA DIRECTAMENTE CONFORME AL DERECHO CONSTITUCIONAL A FAVOR DE JAVIEL NOVAS NOVAS, Y ORDENAR LA REPOSICIÓN DE NUESTRO PATROCINADO EN SU FUNCION POLICIAL. CONFORME LO DISPONE EL ART. 62 Y SIGUIENTE, 97, 100 DE LA LEY 137-11, DE FECHA 13 DE JUNIO DEL 2011, DE LA LEY CONSTITUCIONAL BASADO EN EL RECURSO DE AMPARO.

CUARTO: QUE SE ORDENE EL PAGO TOTAL, DE LOS HABERES DEJADO DE PERCIBIR DESDE LA CANCELACIÓN HASTA EL DÍA DE SU REINTEGRACIÓN.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: DECLARAR BUENO Y VALIDO TODOS LOS MEDIOS EXPUESTOS.

SEXTO: QUE SE INTERPONGA UN ASTREINTE DE CINCO MIL PESOS DIARIO, (RD\$5,000.00), POR CADA DÍA DEJADO DE CUMPLIR DICHA ORDENANZA.

SEPTIMO: DECLARAR EL PROCESO LIBRE DE COSTA, CONFORME A LA MATERIA DE REVISIÓN”.

3.- Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo fundó su decisión, entre otros, en los siguientes motivos:

"CONSIDERANDO: Que el artículo 128 de la Constitución Dominicana, sobre las atribuciones del Presidente de la República, establece que es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado, y en su literal c), consagra que éste podrá: ‘Nombrar o destituir los integrantes de las jurisdicciones militares y policial’. Asimismo, en su literal e), señala que está encargado de: ‘Disponer, con arreglo a la ley, cuanto concierna a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, mandarlas por sí mismo, o a través del ministerio correspondiente, conservando siempre su mando supremo. Fijar el contingente de las mismas y disponer de ellas para fines del servicio público”.

CONSIDERANDO: Que la acción de amparo es una acción autónoma que tiene por finalidad la protección a la violación o conculcación de un derecho fundamental, que contrario a lo alegado por el accionante JAVIER [SIC] NOVAS NOVAS, con el oficio emitido por el Jefe del Cuerpo de Ayudantes Militares del Presidente de la República, Héctor B. Medina y Medina, por el cual se informa al Jefe de la Policía Nacional, de la aprobación del Señor Presidente de la República



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la destitución del accionante, no se le han violentado los derechos fundamentales.

CONSIDERANDO: Que para que el Juez de Amparo acoja el recurso, es necesario que se haya conculcado un derecho fundamental consagrado en la Constitución de la República o en los Tratados Internacionales; que en la especie no se ha podido comprobar ninguna violación, ni siquiera de la existencia de la posibilidad de violación de derechos fundamentales del accionante, en tal virtud este Tribunal Superior Administrativo, procede rechazar la acción de amparo interpuesta por el señor JAVIER [SIC] NOVAS NOVAS, en fecha 18 de enero del año 2011, contra la Jefatura de la Policía Nacional, por improcedente, mal fundada y carente de base legal”.

4.- Hechos y argumentos del recurrente en revisión

El recurrente pretende la revocación de la decisión objeto del recurso y alega, entre otros motivos, los siguientes:

a) Su nombramiento fue cancelado el tres (3) de septiembre de dos mil nueve (2009), según comunicara “*el Ingeniero Rafael Guillermo Guzmán Fermín, Jefe de la Policía Nacional, al Coordinador Adjunto de Recursos Humanos, Unidad de Narcóticos y Drogas Peligrosas de la Policía Nacional*” y, sin embargo, “*no fue sino hasta en fecha 13 de enero del año 2011, cuando se le comunicó después de varias solicitudes hechas por éste, el motivo de su cancelación y las causales de la misma*”. En efecto, en esa fecha la Policía Nacional expidió una certificación en la que hace constar que dicha cancelación se debió al “*hecho de haberse determinado mediante indagatorias realizadas al efecto, que (...) se dedicaban a sustraer mercancías de los equipajes de los viajeros en el Aeropuerto Internacional de Las Américas “Dr. José Francisco Peña Gómez*”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Fue objeto de una investigación por robo, a cargo del Procurador Fiscal Adjunto de la Provincia Santo Domingo, adscrito al Departamento de Robo de la Policía Nacional, el señor Dervio Heredia Heredia, “*en fecha 16 de agosto del año 2009*”, la cual determinó su no participación en esos hechos.

c) Dicha cancelación se produjo “*no obstante el Ministerio Público haber certificado que contra el mismo no existían ningún elemento de pruebas que pudiera comprometer con el ilícito penal que se le imputaba, y no obstante la opinión del Director Central de Asuntos Legales de la Policía Nacional DR: LEONTE RAFAEL ALBUQUERQUE SASSO (...)*”.

d) El Tribunal Superior Administrativo, al conocer la acción de amparo, “*no estableció ni ponderó las pruebas sometidas a su consideración, y no fue capaz de valorar las pruebas aportadas por el accionante*” y produjo una decisión manifiestamente infundada que inobservó la ley, pues la cancelación del recurrente se produjo sin cumplir con el debido proceso conforme lo establecen los párrafos III y IV del artículo 66 de la Ley No. 96-04, del veintiocho (28) de enero de dos mil cuatro (2004), Institucional de la Policía Nacional, que prescriben los casos en los cuales el Consejo Superior Policial puede decidir la separación de sus miembros y establecen que la cancelación del nombramiento de un oficial sólo se hará mediante recomendación elevada por el 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.

e) La “*errónea interpretación de la decisión de amparo, no evaluó el debido proceso constitucional sobre el derecho violado, porque no se refirió en cuanto al derecho de petición de amparo solicitada*”, conforme a los artículos 68 y 69 de la Constitución dominicana, y produjo “*una desnaturalización de los hechos e incorrecta interpretación de los documentos aportados, porque las fechas fueron mal ajustadas en la sentencia de amparo, y así como los términos de ley, sobre aspectos constitucional*”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- f) Cuando “*se viola arbitrariamente mediante el uso del exceso de poder o del tráfico de poder desde arriba de la más alta posición policial en el estado se viola el derecho constitucional del más débil, que no tiene igual jerarquía de poder*”.
- g) Todo miembro de la Policía Nacional suspendido en sus funciones y sometido a la justicia, que, sin embargo, fuere descargado por sentencia que adquiriera la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, será reincorporado al cuerpo policial y le será reconocido el grado o posición que ostentaba al momento de su suspensión, así como el tiempo que estuvo fuera de servicio.
- h) Es obvia y evidente la falta de motivación de la sentencia recurrida.
- i) Se han violado las disposiciones de los ordinales 14 y 15 del artículo 40, así como los artículos 39 y 62, todos de la Constitución, los cuales se refieren a los derechos a la libertad, a la seguridad personal, a la igualdad y al trabajo.

5.-Hechos y argumentos jurídicos de la recurrida en revisión

El recurso de revisión ha sido respondido por la Policía Nacional, y en sus conclusiones pretende:

"DE MANERA PRINCIPAL

UNICO: Que sea DECLARADO INADMISIBLE el Recurso de Revisión elevado por JAVIER [SIC] NOVAS NOVAS contra la Sentencia No. 158-2011 de fecha 27 de diciembre de 2011 pronunciada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en materia de Amparo, por no ser ajustado a los artículos 96 y 100 de la Ley No. 137-11 del 13 de junio de 2011.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*DE MANERA SUBSIDIARIA, EN EL CASO DE QUE SEA
DESESTIMADO EL FIN DE INADMISIÓN*

UNICO: RECHAZAR en cuanto al fondo el Recurso de Revisión elevado por JAVIER [SIC] NOVAS NOVAS contra la Sentencia No. 158-2011 de fecha 27 de diciembre de 2011 pronunciada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en materia de Amparo, por ser esta sentencia conforme con la Constitución y las leyes aplicables al caso juzgado".

Para ello, ha planteado, entre otros, los siguientes argumentos:

- a) Que el artículo 128 de la Constitución Dominicana, referente a las atribuciones del Presidente de la República, establece que él es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado, y que, conforme su literal c), puede: “*Nombrar o destituir los integrantes de las jurisdicciones militar y policial*”;
- b) Que “*contrario a lo alegado por el accionante JAVIER [SIC]NOVAS NOVAS, con el oficio emitido por el Jefe del Cuerpo de Ayudantes Militares del Presidente de la República, Héctor B. Medina y Medina, por el cual se informa al Jefe de la Policía Nacional, de la aprobación del Presidente de la República de la destitución del accionante, no se le han violentado derechos fundamentales*”;
- c) Que “*en la especie no se ha podido comprobar ninguna violación, ni siquiera la existencia de la posibilidad de violación de derechos fundamentales del accionante*”;
- d) Que al recurrente “*en la dinámica procesal le corresponde demostrar y establecer en forma clara y precisa los agravios causados por la decisión*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnada, así como la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada”; y

e) Que respecto del recurrente, *“el Presidente de la República aprobó su destitución, de modo que el ejercicio de las potestades constitucionales del Poder Ejecutivo para remover a un miembro de la Policía Nacional no constituye violación al derecho del trabajo preceptuado por el artículo 62 de la Constitución”*.

6.- Pruebas documentales

En el trámite del presente recurso en revisión, los documentos probatorios más relevantes depositados son, entre otros, los siguientes:

- a) Sentencia número 158-2011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha veintisiete (27) de diciembre de dos mil once (2011);
- b) Certificación sobre cancelación del nombramiento de JAVIEL NOVAS NOVAS, expedida en fecha trece (13) de enero de dos mil once (2011), por Alberto B. Olivo, Director Central de Recursos Humanos de la Policía Nacional;
- c) Telefonema oficial de cancelación de nombramiento de JAVIEL NOVAS NOVAS, suscrito en fecha tres (3) de septiembre de dos mil nueve (2009), por Rafael Guillermo Guzmán Fermín, Jefe de la Policía Nacional;
- d) Oficio número 07673, Informe de No Sometimiento de Oficiales de la Policía Nacional, expedido en fecha primero (1) de septiembre de dos mil nueve (2009), por Leonte Rafael Alburquerque Sasso, Director Central de Asuntos Legales de la Policía Nacional;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- e) Oficio número 24883, Informe de No Sometimiento de Oficiales de la Policía Nacional, expedido en fecha veintiséis (26) de agosto de dos mil nueve (2009), por Henry A. Peralta Jiménez, Subjefe de la Policía Nacional;
- f) Certificación de No Sometimiento expedida en fecha veinte (20) de agosto de dos mil nueve (2009), por Dervio Heredia Heredia, Procurador Fiscal de la provincia Santo Domingo;
- g) Certificación de No Sometimiento expedida en fecha dieciséis (16) de agosto de dos mil nueve (2009). por Dervio Heredia Heredia, Procurador Fiscal de la provincia Santo Domingo;
- h) Memorándum número 01149, dirigido a Cristóbal Montero García, Encargado de la Sección de la DNCD, Villa Vásquez, en fecha veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009), por Gilberto S. Delgado Valdez, Presidente de la Dirección Nacional de Control de Drogas;
- i) Memorándum dirigido a JAVIEL NOVAS NOVAS en fecha trece (13) de julio de dos mil nueve (2009), por Fidel A. Calcaño Paulino;
- j) Devolución de carnet de identificación dirigida al Gerente de Identificaciones y Control de Acceso en el Aeropuerto Internacional Las Américas, en fecha dieciséis (16) de junio de dos mil nueve (2009), por Fidel A. Calcaño Paulino.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.- Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos depositados en el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el recurrente, JAVIEL NOVAS NOVAS, fue cancelado como Primer Teniente de la Policía Nacional, decisión que éste recurrió



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en amparo ante el Tribunal Superior Administrativo, alegando que la misma fue arbitraria y en violación a sus derechos fundamentales al debido proceso, a la libertad, a la seguridad personal, al trabajo y a la igualdad. La Policía Nacional ha negado tales violaciones y ha afirmado que sus actuaciones se han enmarcado en el ejercicio de sus atribuciones y de la más completa legalidad. El Tribunal Superior Administrativo rechazó las pretensiones del accionante en amparo, por lo que éste recurrió en revisión constitucional dicha decisión ante el Tribunal Constitucional.

8.- Competencia

Este Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso, en virtud de lo que disponen los artículos 185.4 de la Constitución y 94 de la referida Ley No.137-11.

9.- Admisibilidad del presente recurso de revisión

El Tribunal Constitucional estima que el presente recurso de revisión es admisible en virtud de que:

a) El artículo 100 de la referida Ley No.137-11, sujeta la admisibilidad de los recursos de revisión, de manera taxativa y específica: “(...) *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*”; y

b) En la especie, se aprecian conflictos sobre los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad, a la libertad, al trabajo y a la igualdad, los cuales configuran una cuestión de especial trascendencia y relevancia constitucional que, como tal, debe ser atendida y resuelta en aras de la preservación de la supremacía constitucional y del fortalecimiento de la institucionalidad democrática.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.- El fondo del presente recurso de revisión

En cuanto al fondo del presente recurso de revisión, el Tribunal Constitucional ha podido comprobar que:

A) El recurrente, habiendo ingresado a la Policía Nacional con el grado de Conscripto, el quince (15) de julio de mil novecientos noventa y uno (1991), mediante Orden Especial número 021-1991, fue cancelado con el grado de Primer Teniente de esa institución, el tres (3) de septiembre de dos mil nueve (2009) mediante Orden General número 073-2009;

B) El trece (13) de enero de dos mil once (2011), dieciséis (16) meses después de dicha cancelación, el recurrente fue informado de que la misma se había producido *“por el hecho de haberse determinado mediante indagatorias realizadas al efecto, que junto al Primer Teniente PAULINO PINALES SANCHEZ, P.N., y el señor Melvin S. Figuerero Sánchez, ex agente de la Dirección General de Control de Drogas (D.N.C.D.), se dedicaban a sustraer mercancías de los equipajes de los viajeros en el Aeropuerto Internacional de Las Américas “Dr. José Francisco Peña Gómez”, quedando evidenciada esta bochornosa práctica con la denuncia formulada el día 3-09-2009, por la Norteamericana Michel Renee Lepley, a quien le sustrajeron una computadora tipo Laptop marca Dell Inspiron 1520, Serie 3FMORD1, en fecha 27-07-2009, mientras le registraban su equipaje, la cual posteriormente fue recuperada en poder de Kelvin A. Rodríguez Moreno, quien manifestó haberla comprado al mencionado ex agente antidrogas, quien luego de su detención admitió que ciertamente cometía los hechos atribuidos, en complicidad con los aludidos Oficiales, P.N., acciones vergonzosas que lo hicieron indigno de seguir perteneciendo a las filas Policiales”*, todo según la certificación expedida en fecha trece (13) de enero de dos mil once (2011), por el Director Central de Recursos Humanos de la Policía Nacional, Alberto B. Olivo;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

C) Aunque obran en el expediente diversos documentos que tienden a negar la participación del recurrente en los hechos penales que se le imputan, no corresponde al Tribunal discutir y esclarecer los mismos ni, consecuentemente, determinar la responsabilidad penal del recurrente;

D) Por el contrario, sí interesa al Tribunal analizar el objeto de su apoderamiento actual, un recurso de revisión de amparo con el que un ciudadano busca proteger derechos y garantías fundamentales que, según argumenta, le han sido violados, muy especialmente, el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa;

E) En esta sede constitucional no tiene mayor relevancia, en efecto, la dilucidación de los hechos penales referidos porque aun en el caso de que se estableciera de manera fehaciente y objetiva la responsabilidad penal del recurrente, eso tendría que hacerse en el marco del más amplio y absoluto respeto de los referidos derechos fundamentales, esenciales a la persona humana no importa cuál sea su estatus jurídico y político;

F) Conforme se consigna en el literal B) de esta parte, la cancelación del recurrente no constituye un simple acto administrativo, de los que en la dinámica cotidiana de las instituciones públicas toman sus directivos en ejercicio de sus atribuciones, sino que la misma constituye, en la realidad de los hechos, una sanción a la comisión de una actuación ilegal que le es atribuida al recurrente;

G) Sin embargo, salvo la investigación señalada en el literal b) del punto 4, realizada por el Ministerio Público previo a la cancelación del recurrente, la cual determinó su no participación en los hechos investigados, no obra en el expediente prueba alguna de que el recurrente, a propósito de esos hechos, fuera objeto de proceso penal y disciplinario que, con el correspondiente respeto de sus derechos fundamentales, resultara en la imposición de la sanción correspondiente, como es en realidad la que constituyó su cancelación de la institución policial;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

H) La Constitución de la República Dominicana:

a) En su artículo 68, *“garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley”*;

b) En su artículo 69, prescribe que *“Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso, que estará conformado por las garantías mínimas (...)”*, entre las cuales se resaltan las siguientes:

“1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;

2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;

3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;

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

c) El numeral 10, del referido artículo 69, consigna el alcance del debido proceso y establece que sus normas *“se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) En su artículo 74, establece que la interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la misma, se rigen por los principios siguientes:

“3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado;

4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución”;

I) El debido proceso y sus correspondientes garantías, así configuradas en nuestra norma constitucional, han sido prescritos también por la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en su artículo 8.1, reza: *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”;*

J) Dicho texto, conforme lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe ser interpretado de manera amplia, apoyándose tanto en la literalidad del texto como en su espíritu, y debe ser apreciado de acuerdo con el inciso c), del artículo 29 de la Convención, según el cual ninguna de sus disposiciones pueden interpretarse con exclusión de otros derechos y garantías



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno¹;

K) La Corte ha entendido, asimismo, que el debido proceso abarca las "condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial"², a los fines de "que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos"³;

L) La Corte Interamericana también ha estatuido que: "De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo (...). Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana"⁴;

M) En lo que se refiere particularmente al nombramiento y cancelación de policías, el artículo 128 de la Constitución otorga al Presidente de la República, en su condición de Jefe del Estado dominicano, "la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado" y, en tal virtud, las atribuciones para dirigir "la administración civil y militar", para

¹ Corte IDH. *Caso Las Palmeras*. Sentencia de 6 de abril de 2005, párr. 58; *Caso Durand y Ugarte*, párr. 128; *Caso Blake*, párr. 96.

² Corte IDH. OC-9/87, *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia*, 6 de octubre de 1987, párr. 28.

³ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo*. Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 124.

⁴ Corte IDH. *Caso Tribunal Constitucional*. Sentencia de fondo de 31 de enero de 2001, párr. 71.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Nombrar o destituir los integrantes de las jurisdicciones militar y policial” y para “Disponer, con arreglo a la ley, cuanto concierna a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, mandarlas por sí mismo o a través del ministerio correspondiente, conservando siempre su mando supremo”;

N) En ese mismo sentido, el artículo 255 del texto constitucional define a la Policía Nacional como *“un cuerpo (...) bajo la autoridad del Presidente de la República”*, mientras el 256 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”;*

O) Por su parte, la Ley No. 96-06, Institucional de la Policía Nacional:

a) En su artículo 66, refiere los casos en que se aplicarán sanciones disciplinarias a sus miembros, y prevé, en su párrafo II, la separación en los casos en que operen sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, sea de un tribunal policial *“que pronuncie su separación”* o sea de un tribunal ordinario competente *“que conlleve pena criminal”;* en este último caso, *“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”;*

b) De igual manera, el mismo artículo, pero en su párrafo III, establece que *“la cancelación del nombramiento⁵ 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”;*

⁵ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) En su artículo 67, prescribe que la investigación previa 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”*;

d) En su artículo 69, consagra el debido proceso y en tal sentido la imposibilidad de imponer *“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”*; y

e) En su artículo 70, asimismo, garantiza el *“derecho a la defensa”*, estableciendo que: *“El procedimiento disciplinario deberá observar las garantías para el afectado, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión”*;

P) Por su parte, el reglamento de la referida ley 96-06, aprobado mediante decreto número 731-04, del tres (3) de agosto de dos mil cuatro (2004), en sus artículos 42 y 43, reitera los términos de los artículos 66 y 67 de la Ley No. 96-06;

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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;

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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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)⁶, 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;

⁶ Sentencia T-297/09, sobre Acción de tutela instaurada por Pedro Antonio López Muñoz contra la Dirección de la Policía Nacional, el Comandante de la Región No. 8 de la Policía Nacional y el Comandante de la Policía del Magdalena, con vinculación oficiosa del Jefe de Inteligencia del Departamento de Policía del Magdalena, el Ministro de Defensa Nacional, la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional y el Presidente de la República.

Sentencia TC/0048/12. Expediente No. TC-05-2012-0016, relativo al Recurso de Revisión Constitucional en materia de amparo interpuesto por el señor JAVIEL NOVAS NOVAS contra la Sentencia número 158-2011, dictada por el Tribunal Superior Administrativo, en fecha veintisiete (27) de diciembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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; y

AA) Finalmente, en ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 93 de la referida Ley No. 137-11, de *“pronunciar astreintes, con el objeto de constreñir al agraviante al efectivo cumplimiento de lo ordenado”*, y en virtud de que:

- a) La naturaleza de la astreinte es la de una sanción pecuniaria, que no la de una indemnización por daños y perjuicios, por lo que su eventual liquidación no debería favorecer al agraviado;
- b) Toda vulneración a la Constitución y a un derecho fundamental, así como toda violación a una decisión de este órgano constitucional, genera un daño social, a cuya reparación el Tribunal podría contribuir;
- c) Aunque en nuestro país no hay tradición en tal sentido, el Tribunal podría, en efecto, imponer astreintes cuya liquidación vaya en provecho de la sociedad, como hacen en otras latitudes en favor y a través del fisco y del sistema judicial;
- d) En esa línea, el Tribunal podría, más aun, procurar que la señalada reparación se realice no ya de forma indirecta, a través de las vías señaladas en el párrafo anterior, sino directamente, a través de instituciones específicas, en este caso estatales y preferiblemente dedicadas a la solución de problemas sociales que tengan vinculación y afinidad con el tema que es objeto de la sentencia en la que se dispone la astreinte;
- e) El Estado dominicano cuenta con un Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, instituido por la Ley No. 136-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

03 y definido por ésta como el conjunto de instituciones, organismos y entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales que formulan, coordinan, integran, supervisan, ejecutan y evalúan las políticas públicas, programas y acciones en los niveles nacional, regional y municipal para la protección integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, así como para su promoción integral. Según esta ley, el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), institución estatal descentralizada, es el órgano administrativo de dicho sistema;

f) La protección a los derechos de los niños y adolescentes, así como la promoción de su desarrollo integral constituyen una contribución sustancial a la prevención de la criminalidad y al desarrollo progresivo de la paz social, temas estos que, por demás, son compatibles y afines con los trabajos de carácter preventivo propios de la institución que tendría que pagar la astreinte en la eventualidad de que incumpliera con lo dispuesto por esta sentencia, la Policía Nacional.

Esta decisión, firmada por todos los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. En la misma figuran incorporados el voto salvado de la magistrada Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta, y el voto disidente de las magistradas Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza, y Katia Miguelina Jiménez, Jueza.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR el recurso de revisión incoado por JAVIEL NOVAS NOVAS, contra la sentencia número 158-2011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha veintisiete (27) de diciembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: REVOCAR la sentencia referida en el ordinal anterior, en virtud de que se ha violentado el derecho al debido proceso y el derecho de defensa del recurrente.

TERCERO: ACOGER la acción de amparo incoada por JAVIEL NOVAS NOVAS en fecha dieciocho (18) de enero de dos mil once (2011) contra la Policía Nacional.

CUARTO: DISPONER que el recurrente, JAVIEL NOVAS NOVAS, sea restituido en el rango que ostentaba al momento de su cancelación, el tres (3) de septiembre de dos mil nueve (2009), con todas sus calidades, atributos y derechos adquiridos hasta ese momento.

QUINTO: DISPONER que al recurrente le sean saldados los salarios dejados de pagar desde el momento de su cancelación hasta la fecha en que se produzca su reintegración a las filas policiales.

SEXTO: ORDENAR que lo dispuesto en los numerales cuarto y quinto de este dispositivo sea ejecutado en un plazo no mayor de sesenta (60) días a contar de la notificación de esta sentencia.

SÉPTIMO: IMPONER una astreinte de DIEZ MIL PESOS CON 00/100 (RD\$10,000.00) por cada día de retardo en la ejecución de la presente decisión, en contra de la Policía Nacional y de su Jefatura y en favor de la institución *Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI)*.

OCTAVO: NOTIFICAR la presente decisión a JAVIEL NOVAS NOVAS, a la Policía Nacional y a su Jefatura, a la institución *Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI)*, para su conocimiento y fines de lugar.

NOVENO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución de la República, y los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 7 y 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No. 137-11.

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

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

VOTO DISIDENTE PARCIAL DE LAS MAGISTRADAS KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ Y ANA ISABEL BONILLA HERNÁNDEZ RESPECTO DEL ORDINAL SÉPTIMO DE LA SENTENCIA TC/0048/12 DEL DÍA OCHO (8) DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE (2012). VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ EN RELACIÓN A LOS MOTIVOS EXPUESTOS PARA DECLARAR LA ADMISIBILIDAD DEL PRESENTE RECURSO DE REVISIÓN

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 coherentes con la posición mantenida.

I. Precisión sobre el alcance de los presentes votos

Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto disidente, conviene precisar que las juezas que suscriben, comparten el criterio de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que la sentencia No. 158-2011 dictada en materia de amparo por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha veintisiete (27) de diciembre de dos mil once (2011), objeto de revisión por ante este Tribunal Constitucional debe ser revocada, en virtud de que se ha violentado el derecho al debido proceso y el derecho de defensa del recurrente **JAVIEL NOVAS NOVAS**. Sin embargo, discrepan del ordinal séptimo de la misma, por las razones y motivos que se consignan más adelante.

En otro orden, la jueza Katia Miguelina Jiménez Martínez, además, salva 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.

1. Sobre la admisibilidad del presente recurso de revisión de sentencia relativa a acción de amparo. Voto salvado de la jueza Katia Miguelina Jiménez Martínez

1.1. Para decretar la admisibilidad de la presente revisión de sentencia de amparo el consenso de este tribunal remite al criterio de “especial trascendencia o relevancia constitucional”, estableciendo: “b) *En la especie, se aprecian conflictos sobre los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad, a la libertad, al trabajo y a la igualdad, los cuales configuran una cuestión de especial trascendencia y relevancia constitucional que, como tal, debe ser atendida y resuelta en aras de la preservación de la supremacía constitucional y del fortalecimiento de la institucionalidad democrática*”⁷.

1.2. Es por lo indicado en el párrafo anterior que 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

⁷ Cf. Página 11 de la presente sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instancia dispuesto por nuestra Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

1.3. 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.

1.4. Además, cabe destacar 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.

2. Voto disidente. Consideraciones respecto del ordinal séptimo. La condena a una astreinte ha debido beneficiar al accionante JAVIEL NOVAS NOVAS

2.1. Las juezas que discrepan sostienen que el ordinal séptimo debió favorecer al accionante **JAVIEL NOVAS NOVAS** y no al Fisco, que ni siquiera era parte en el proceso. Al ser la naturaleza de la astreinte una medida de constreñimiento, de coacción, un medio indirecto de llegar a la ejecución de la sentencia que ha amparado los derechos del accionante, con ello se confirma tal naturaleza, pues lejos de ser una indemnización, lo que se sanciona es el incumplimiento, y es el accionante, no el Estado ni el Fisco, el afectado por un eventual incumplimiento.

2.2. Cabe destacar que la astreinte se caracteriza por ser una condenación pecuniaria, conminatoria, accesoria, eventual e independiente del perjuicio causado, pronunciada con el fin de asegurar la ejecución de una condenación principal, razón por la cual las suscritas nunca le atribuirían una función



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indemnizatoria, como aparentemente ha considerado el consenso de este tribunal, cuando en la página 21 de la presente sentencia expresa:

“a) *la naturaleza de la astreinte es la de una sanción pecuniaria, que no la de una indemnización por daños y perjuicios, por lo que su eventual liquidación no debería favorecer al agraviado*”.

2.3. Otra razón que diferencia a la indemnización en daños y perjuicios de la astreinte es que la primera fija definitivamente el daño sufrido, tiene carácter resarcitorio y sustituye la prestación incumplida, en tanto que, las segundas, aumentan con el paso del tiempo, no se ajustan a los perjuicios sufridos y pueden ser modificadas, e incluso dejadas sin efecto por el juez, tienen carácter conminatorio y procuran que la prestación (ejecución de la sentencia) se cumpla. Es por ello que el argumento que invoca el consenso para no atribuir la astreinte en beneficio del accionante sustentado en que devendría en una indemnización en daños y perjuicios en favor del agraviado es incorrecto.

2.4. Además, si el consenso niega el carácter indemnizatorio de la astreinte como argumento para no atribuirle al accionante, resulta un tanto contradictorio admitirle tal carácter para beneficiar al Estado o al Fisco. En las motivaciones de la sentencia se indica al respecto lo siguiente:

“b) *toda vulneración a la Constitución y a un derecho fundamental, así como toda violación a una decisión de este órgano constitucional, genera un daño social, a cuya reparación⁸ el Tribunal podría, también, aportar;*

c) *aunque en nuestro país no hay tradición en tal sentido, el Tribunal podría, en efecto, imponer astreintes cuya liquidación vaya en provecho de la sociedad, como hacen en otras latitudes en favor del fisco y del sistema judicial*”.

⁸ Subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*d) en esa línea, el Tribunal podría, más aún, procurar que la señalada reparación⁹ se realice no ya de forma indirecta, a través de las vías señaladas en el párrafo anterior, sino directamente, a través de instituciones específicas, en este caso estatales y preferiblemente dedicadas a la solución de problemas sociales que tengan vinculación y afinidad con el tema que es objeto de la sentencia en la que se dispone la astreinte”.*¹⁰

2.5. Reiteramos que la astreinte fijada por este Tribunal en contra de la Policía Nacional y de su Jefatura debió consignarse a favor del accionante, y por ello no se le estaría dando un carácter indemnizatorio a dicha figura, pues ciertamente la indemnización tiene una función predominantemente compensatoria, (que procura reparar el perjuicio causado), función que no tienen las astreintes, la cual es esencialmente punitiva, en tanto castigan el incumplimiento. No obstante, el consenso de este Tribunal se ha centrado en la idea de la “reparación indirecta en provecho de la sociedad” para conceder el beneficio de la astreinte al Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), parte ajena al presente proceso, que por demás ni siquiera trabaja en temas que tengan vinculación y afinidad con el tema que es objeto de la presente sentencia (debido proceso, seguridad, libertad, trabajo e igualdad).

2.6. Al ser la astreinte una medida conminatoria el producto de ella ha debido beneficiar a la contraparte del conminado, para respetar con ello el principio de relatividad de las sentencias de amparo, en tanto los efectos de la sentencia de amparo son inter partes, razón por la cual solo benefician o perjudican a quienes han sido partes.

2.7. Es por ello que para las juezas que suscriben resulta preferible seguir en esta materia la práctica dominicana, que se origina en la tendencia del derecho francés, y que confiere la calidad de beneficiario de la astreinte a la contraparte del

⁹ Ídem.

¹⁰ Cf. página 21 de la presente sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conminado (accionante), en otras palabras, al titular del derecho que con la sentencia se ampara. Esto por diversas razones:

- a) porque es el damnificado por el incumplimiento;
- b) Porque si la sociedad, a través del fisco o de instituciones específicas es el beneficiario, cabe presumir que la medida perderá eficacia, pues el titular del derecho carecerá de interés para exigir su aplicación, y;
- c) porque se complica la ejecutabilidad de la sentencia, con la participación de un tercero (la sociedad, el Fisco, institución estatal) que no es parte.

Por las razones que anteceden las juezas que suscriben comparten el criterio de que la astreinte ha debido beneficiar al accionante, titular del derecho que ha sido amparado por la presente sentencia, cuyo incumplimiento generaría el pago de una astreinte de diez mil pesos por cada día de retardo en su ejecución, constituyendo este monto una sanción patrimonial que ingresa a favor de la parte interesada en que el fallo sea acatado, que nunca lo ha sido ni lo será el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), parte ajena al presente proceso.

Firmado: Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
LEYDA MARGARITA PIÑA MEDRANO

De conformidad con la disposición del artículo 30 de la Ley Orgánica No. 137-11 del Tribunal Constitucional y Procedimientos Constitucionales, que faculta a los jueces del Tribunal Constitucional a formular votos salvados, tengo a bien señalar las razones jurídicas que justifican el ejercicio de mi voto en la presente decisión marcada con el número TC/0048/12 de fecha ocho (8) de octubre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Alcance de este voto salvado

1.1.- Si bien compartimos la decisión final adoptada en la presente sentencia, nuestra discrepancia está circunscrita a la determinación del beneficiario del monto del astreinte adoptado en la decisión, el cual resultaría liquidable en caso de incumplimiento de la obligación establecida en la referida sentencia.

II. Fundamento del voto salvado

El presente voto salvado está sustentado en el criterio de que el monto liquidable del astreinte imponible en materia de amparo sea distraído en beneficio del Poder Judicial y no del accionante. Si bien constituye una tradición jurisprudencial conferir las sumas deducibles del astreinte al acreedor de la obligación, no existe sin embargo una disposición legal que prohíba que, mediante la aplicación de criterios razonables y delimitados, ese monto pueda orientarse en beneficio de otras instituciones.

2.1.- Decisión del Tribunal

En consideración al criterio anterior, el tribunal establece en el literal d) del acápite 10. AA, en la sentencia TC/0048/12, objeto del presente voto salvado, lo siguiente: “...*el Tribunal podría, más aun, procurar que la señalada reparación se realice no ya de una forma indirecta, a través de las vías señaladas en el párrafo anterior, sino directamente, a través de instituciones específicas, en ese caso estatales y preferiblemente dedicadas a la solución de problemas sociales que tengan vinculación y afinidad con el tema que es objeto de la sentencia en la que se dispone la astreinte;*”. Sin embargo, el tema a que se refiere la sentencia es al debido proceso administrativo en materia de cancelación de policías de carrera, y en modo alguno concierne la materia de niños, niñas y adolescentes; ámbito cuya competencia corresponde al Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), institución a favor de la cual se ha fijado el referido astreinte (ver dispositivo Séptimo de la sentencia).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2.- El astreinte. Objeto y alcance

2.2.1.- El astreinte es definido por la jurisprudencia dominicana como “*un medio de coacción para vencer la resistencia opuesta a la ejecución de una condenación, que los jueces tienen la facultad discrecional de pronunciar en virtud de su imperium*” (B.J. No. 1123 Sent. No. 10 de fecha 16 de junio del 2004; Cám. Civ. S.C.J.)

2.2.2.- Su objeto, en materia de amparo, es constreñir al agraviante de un derecho fundamental conculcado al cumplimiento de las medidas ordenadas por el juez o tribunal de amparo según dispone el artículo 93 de la Ley No. 137-11.

2.2.3.- En Francia, esta figura nació en el siglo XIX por la vía jurisprudencial cuando un tribunal civil de París en 1811 le impuso a una persona condenada a retractarse, una condena de tres francos por día hasta que cumpliera con su obligación. Con el tiempo, la jurisprudencia francesa fue consolidando la figura del astreinte y la fue incorporando a su sistema de justicia, siendo el criterio más aceptado en dicho país actualmente que, el monto del astreinte, sea entregado al acreedor perjudicado por el incumplimiento.

2.2.4.- En República Dominicana, siguiendo la tradición jurisprudencial francesa, se impone el astreinte para el cumplimiento de las obligaciones de hacer y de dar y se dispone –al igual que en Francia- que el astreinte sea dispuesto en beneficio del acreedor de la obligación a cumplir.

2.3.- Sentido de la decisión del Tribunal Constitucional

2.3.1.- La decisión del Tribunal Constitucional se distancia de la práctica judicial dominicana, que beneficia al acreedor con la suma resultante del astreinte de la obligación a ejecutar. Al no establecerse en un texto jurídico vinculante que las sumas resultantes del astreinte tengan forzosamente que pagarse en manos del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acreedor, el Tribunal, en esta decisión mayoritaria, ha dispuesto que el monto recaudado por dicho concepto sea establecido en beneficio de instituciones estatales específicas, sin que ello suponga una violación a disposición jurídica alguna.

2.3.2.- Sin embargo, este criterio de atribución: elección de una institución estatal específica con afinidad al tema de la sentencia; resultaría contrariado en aquellos casos en los cuales existan varias instituciones afines y como consecuencia de ello se plantee al Tribunal la necesidad de escoger a cuál de estas instituciones atribuirle el beneficio del astreinte.

2.3.3.- Es nuestro criterio, que la escogencia de un beneficiario en la hipótesis anterior, precisa la necesidad de individualizar criterios objetivos y predeterminados que eviten al Tribunal riesgos de subjetividad que pudieran afectar la justeza y legitimidad en la determinación de la institución a elegir como beneficiaria.

2.3.4.- En el presente caso el pago del astreinte se haría efectivo después de transcurrido el plazo de 60 días a partir de la notificación de la sentencia tal y como lo consigna el dispositivo Sexto de la decisión. Se trata de una obligación constituida a partir de la sentencia y el astreinte como figura conminatoria solo es efectivo a partir de la reticencia del deudor al cumplimiento de una obligación, lo que presupone la existencia de un plazo para cumplir con la misma.

2.4.-Fundamento y mérito del sistema uruguayo para el otorgamiento del astreinte

2.4.1.- El llamado modelo uruguayo consiste en orientar hacia el Poder Judicial, las sumas recaudadas por concepto de astreinte. En efecto, el artículo 374.2 del Código General del Proceso (Ley No. 15.982 de fecha 18 de octubre de 1988),



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prescribe que las sumas recaudadas por concepto de astreintes se consignen en un fondo especial que es administrado por la Suprema Corte de Justicia de ese país.

2.4.2.- El mérito del sistema en cuestión consiste, como puede observarse, en una predeterminación única del beneficiario de la ejecución de un astreinte: el Poder Judicial; lo cual supone:

- 1) Eliminar la discrecionalidad del juez en la determinación del beneficiario del astreinte;
- 2) Fortalecer el sistema judicial ordinario.

2.4.3.- Elegir en cada caso entre instituciones afines al asunto de la sentencia (criterio mayoritario de esta decisión) cuál de éstas tendría la legitimidad para ser objeto del beneficio del incumplimiento de la acción, coloca indefectiblemente al juez ante situaciones de elegibilidad divorciadas de criterios objetivos y diferenciados que garanticen una atribución coherente en cada caso. ¿Cómo diferenciar méritos entre varias instituciones afines? ¿Sería propio del juzgador decidir bajo el solo criterio de la afinidad sin otros parámetros objetivos que legitimen la escogencia?

2.4.4.- Lo relativo al fortalecimiento de la justicia ordinaria no precisaría de mayor demostración toda vez que por definición, decidir a favor del Poder Judicial, beneficia de plano el desarrollo de cualquiera de los programas o instituciones judiciales a las cuales esta magistratura superior decida afectar dichos fondos.

2.4.5.- Esta elección está igualmente revestida de un sustento axiológico co-sustancial al incumplimiento de una obligación de dar o hacer, sustento jurídico del astreinte, empaña fundamentalmente la majestad de la justicia y sus fines toda vez que desconoce una obligación de cumplimiento determinada por un juez. En



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consecuencia, el desconocimiento de una decisión judicial violenta los cimientos que sustentan el orden jurídico y social.

2.4.6.- Es preciso reconocer, sin embargo, que de adoptar el sistema de atribución del astreinte en beneficio del Poder Judicial, comportaría todavía en una primera etapa en la República Dominicana, una diferencia sustancial con relación al modelo uruguayo pues quedan asuntos pendientes de perfeccionar para garantizar su mejor ejecución, a saber:

- 1) Ausencia de ley que conforme un fondo especial.
- 2) Creación de un sistema de gestión que transparente el origen y las cuantías recibidas.
- 3) Determinación de criterios de afectación de fondos dentro del propio Poder Judicial.

2.4.7.- Los asuntos pendientes de decidir, precedentemente citados no imposibilitan ni debilitan la escogencia institucional que sustenta este voto salvado ya que en la decisión adoptada mayoritariamente por este Tribunal resultan igualmente ausentes, con el agravante de la existencia del sesgo de subjetividad en la elección de la institución beneficiaria del astreinte.

Firmado: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta.

La presente decisión 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