



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0634/19

Referencia: Expediente núm. TC-05-2019-0128, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Dirección General de Pasaportes contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00370, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución, 9 y 36 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:

Expediente núm. TC-05-2019-0128, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Dirección General de Pasaportes contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00370, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

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

La Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00370, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018). La decisión acogió la acción de amparo incoada por José Antonio Arias contra la Dirección General de Pasaportes, cuyo dispositivo, copiado textualmente, es el siguiente:

SEGUNDO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma, la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta en fecha 01 de agosto del año 2018, por el señor JOSÉ ANTONIO ARIAS, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, por haber sido incoada de conformidad con la Ley.

TERCERO: ACOGE parcialmente en cuanto al fondo, la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta por el señor JOSÉ ANTONIO ARIAS, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, en consecuencia, ORDENA a dicha institución pública que proceda a expedir el pasaporte del accionante, por los motivos antes expuestos.

CUARTO: DECLARA libre de costas el presente proceso, de conformidad con el artículo 66 de la Ley No. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: ORDENA que la presente Sentencia sea comunicada vía Secretaría del Tribunal a las partes envueltas en el presente proceso y al Procurador General Administrativo.

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

Dicha sentencia fue notificada a la Dirección General de Pasaportes (DGP), mediante el Acto núm. 033-2019, del nueve (9) de enero de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Dionicio Zorrilla Nieves, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional en materia de amparo

En el presente caso, la parte recurrente, Dirección General de Pasaportes, interpuso un recurso de revisión constitucional contra la indicada sentencia. El indicado recurso fue incoado mediante instancia recibida ante el Tribunal Superior Administrativo el dieciséis (16) de enero de dos mil diecinueve (2019) y ante este tribunal el treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

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

La Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones de amparo, mediante Sentencia núm. 030-02-2018-SSen-00370, acogió la acción de amparo, arguyendo, entre otros, los motivos siguientes:

21. El caso que nos ocupa trata de una acción constitucional de amparo incoada señor JOSÉ ANTONIO ARIAS contra la DIRECCIÓN GENERAL DE



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PASAPORTES, depositada en fecha 01 de agosto del año 2018, con el propósito de que se ordene la expedición de su pasaporte.

22. El accionante aduce que en fecha 12 de febrero del año 2018 se apersonó a la Dirección General de Pasaporte llenando el formulario y pagando los impuestos correspondientes a los fines de que se le expida su pasaporte, que a la fecha la referida institución no ha entregado el pasaporte ni ha expedido una certificación del porqué no emite el mismo, por lo que se le han violentado sus derechos fundamentales, como el derecho a la igualdad y la libertad y seguridad personal.

23. En ese sentido, de conformidad con el artículo 8 de nuestra carta magna: “Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas”.

24. El artículo 72 de la Norma, antes indicada, establece que: “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 Hábeas 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. Párrafo. - Los actos adoptados durante los Estados de Excepción que vulneren derechos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegidos que afecten irrazonablemente derechos suspendidos están sujetos a la acción de amparo”.

25. La ley No. 208 sobre Pasaportes, dispone en su artículo lo siguiente: “Los pasaportes que tengan indicios de alteración o deterioro son nulos y serán incautados por las autoridades competentes con la siguiente pérdida de los derechos pagados, independientemente de cuáles quiera otras sanciones que se puedan imponer a los infractores en virtud de esta ley”. De igual forma el artículo 14 de la referida ley, nos indica que: “Las solicitudes de pasaportes ordinarios se harán bajo fe de juramento y los pasaportes obtenidos con datos de falsa declaración son nulos y serán incautados por las autoridades competentes con la consiguiente pérdida de los derechos pagados por los usuarios, y cualesquiera otras sanciones que puedan imponérsele a los infractores en virtud de esta ley”.

26. Así mismo la Constitución Dominicana dispone en su artículo 46 lo siguiente: “Toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales. Ningún dominicano o dominicana puede ser privado del derecho a ingresar al territorio nacional, Tampoco puede ser expulsado o extrañado del mismo, salvo caso de extradición pronunciado por autoridad judicial competente, conforme la ley y los acuerdos internacionales vigentes sobre la materia, 2) Toda persona tiene derecho a solicitar asilo en el territorio nacional, en caso de persecución por razones políticas. Quienes se encuentren en condiciones de asilo gozarán de la protección que garantice el pleno ejercicio de sus derechos, de conformidad con los acuerdos, normas e instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República Dominicana, NO se consideran delitos políticos, el terrorismo, los crímenes



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contra la humanidad, la corrupción administrativa y los delitos transnacionales”.

27. De lo anteriormente expuesto, así como del análisis de los alegatos de las partes, esta Sala ha constatado que no obstante la Dirección General de Pasaportes encontrándose investida de la facultad de emitir o no un pasaporte por alguna alteración o que los mismos no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley No. 208, sobre Pasaporte, no existen elementos de prueba donde podamos determinar si ciertamente el accionante ha sido sometido a un proceso de investigación por parte de la accionada, con el propósito de verificar si el accionante, señor José Antonio Arias se ha sometido a algún procedimiento quirúrgico, con la intención de alterar sus huellas dactilares, tal como alega la parte accionada, lo que se traduce en una violación al derecho del libre tránsito, en vista de que el mismo se ha visto coartado a transitar libremente desde el país hacia cualquier otro destino por falta de su pasaporte, en esas atenciones, procede acoger la acción de amparo que nos ocupa, tal y como se hará constar en el dispositivo de la presente decisión.

EN CUANTO A LA SOLICITUD DE ASTREINTE

28. El accionante, solicita que se condene a la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, al pago de una astreinte por la suma de diez mil (RD\$10,000.00) pesos diarios, por cada día que pase sin la expedición del pasaporte.

29. La astreinte es definido por la jurisprudencia dominicana como “un medio de coacción para vencer la resistencia opuesta a la ejecución de una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condenación, jueces tienen' la facultad discrecional de pronunciar en virtud de su imperium¹".

30. Es precisa la ocasión para advertir que el Tribunal Constitucional Dominicano en su sentencia TC/0048/12, de fecha 08 de octubre de 2012, entre otras cosas, sentó pautas respecto de la figura de la astreinte al exponer que:

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

31. El referido criterio fue variado por el Tribunal Constitucional el 15 de agosto de 2017, manifestando que:

¹ Boletín Judicial No. 1123 Sent. No. 10 de fecha 16 de junio del 2004; Cám. Civ. S.C.J.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) el Tribunal Constitucional se había decantado por la imposición de astreintes en favor de una institución estatal dedicada a la solución de problemas sociales relacionadas con el objeto de la sentencia que sería pronunciada, y no del agraviado. Sin embargo, ello no representa impedimento alguno para que el juez de amparo fije la astreinte en provecho del agraviado. Esta inferencia radica en la circunstancia de que la frase «no debería favorecer al agraviado» empleada en referida Sentencia TC/0048/12, en modo alguno puede ser interpretada como equivalente que «no debe favorecer al agraviado», puesto que ello implicaría una prohibición categórica que contravendría la facultad discrecional del juez en la materia.²

32. En dicho precedente se aclaró que la astreinte sí podría concederse a favor del accionante afectado y, además el modo de liquidación de una astreinte ya concedida, para los cuales en caso de haberse impuesto por un Tribunal de Amparo este sería el competente para liquidarla, contrario a las que sí son impuestas por el mismo Tribunal Constitucional, ocasiones en las cuales retiene la facultad dicho alto interprete Constitucional.

33. Lo anterior constituye un precedente constitucional de carácter vinculante a todos los poderes públicos, incluyendo este Tribunal, por tanto, al ser la astreinte una figura cuya fijación depende de la soberana apreciación del Juez, y en la especie tomando en cuenta que el astreinte es un instrumento ofrecido más al juez para la ejecución de su decisión que al litigante para la protección de su derecho, lo cual ha quedado positivado legislativamente en esta materia en tanto su misión es constreñir, para llegar a la ejecución, por lo que al no demostrar a esta Sala una reticencia por parte de la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, en cumplir con lo decidido en la

² Sentencia TC/00438/17, del 15 de agosto de 2017, pág. 17



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente sentencia, procede rechazar dicho pedimento, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión. (Sic)

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

La parte recurrente, Dirección General de Pasaportes, pretende que sea revocada la sentencia recurrida. Para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

Que en fecha primero 01 de agosto del año dos mil dieciocho 2018 el señor JOSE ANTONIO ARIAS, dominicano, mayor de edad, portador de la cedula de identidad y electoral núm. 003-0011828-8, incoa una Acción Constitucional de Amparo Primero Sala del Tribunal Superior Administrativo en contra de la Dirección General Pasaportes en vista de que en fecha doce 12 de febrero del año dos mil accionante se apersono a la Dirección General de Pasaportes de la Oficina Provincial Azua de Compostela, a los fines de solicitar una renovación por perdida de anterior, al momento de la captura de sus datos y huellas dactilares el oficial a introducir los documentos en el sistema se da cuenta de que las huellas del accionante son distintas a las huellas registradas en el sistema de la institución por lo que, procede a colocar una alerta en el sistema, a los fines de que el expediente sea depurado por los organismos correspondientes.

Que el antepenúltimo pasaporte expediente num.SC-1028614 de fecha 2/07/2014, otorgado por esta Dirección al señor JOSE ANTONIO ARIAS, junto con los requisitos solicitados por la institución este tiene escaneada unas huellas totalmente diferentes a las presentadas en el expediente AZ-108430 de fecha 12/02/2018, solicitud de renovación en cuestión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que mediante entrevista realizada al señor JOSE ANTONIO ARIAS, en fecha 6 de junio del año dos mil dieciocho 2018 por el Coronel Oficial investigador BENIRDO JOSE PEREZ, este confeso que él se operó sus huellas después de un proceso de deportación por los Estados Unidos, con la intención de ingresar nueva vez a dicho País.

Que la Ley 208 del 8 de Octubre del 1971, fue creada con la finalidad de ofrecer mayores garantías a los usuarios de pasaportes y permitir su fiscalización periódica de manera efectiva para evitar lamentables vicios que puedan afectarlos y poder contrarrestar las malas artes de los que siempre han tratado de medrar la reputación en el exterior, es por eso que la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, en calidad de órgano estatal, debe de regirse por la presente Ley, sin perjuicio de lo estipulado en los acuerdos y Tratados Internacionales ratificado por la República Dominicana.

Que La Ley 208 del 8 de octubre del 1971, en sus artículos 2 (Modificado por la Ley No. 662 de 1977, G. O. 9486) dice “Los pasaportes serán expedidos por la secretaria de Estado de Relaciones Exteriores a solicitud de los interesados previo cumplimiento de las formalidades legales”.

Que el Artículo 14 de la Ley 208, establece textualmente “Las solicitudes de pasaportes ordinarios se harán bajo fe de juramento y los pasaportes obtenidos con datos de falsa declaración son nulos y serán incautados por las autoridades competentes con la consiguiente pérdida de los derechos pagados por los usuarios. y cualesquiera otras sanciones que puedan imponérsele a los infractores en virtud de la presente Ley”.

Que la República Dominicana es signataria de acuerdos internacionales, que rige todo lo relacionado con la seguridad del pasaporte, además es miembro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y miembro de la Organización de Aviación Civil (OACI), que reglamenta y supervisa las acciones de los países miembros mundial en materia de Aviación Civil, incluyendo todo lo concerniente pasaportes.

En este sentido, la OACI, que regula el transporte aéreo, ha emitido una serie de instrumentos y disposiciones respecto a los documentos de viajes a nivel in como el control de flujos migratorios en los Estados que forman parte de la de Aviación Civil Internacional y la Organización Internacional para las Migraciones.

Que, a partir del año 2004, la República Dominicana, ha implementado un nuevo pasaporte denominado como Pasaporte de Lectura Mecánica (PLM), con los máximos avances tecnológicos y de seguridad en cuanto a documentos de viajes se refiere. A este sistema se han incorporado criterios de fabricación, marcas especiales, papeles de seguridad, aspectos de luminiscencias, sistemas de laminados de seguridad, códigos de seguridad, verificación de huellas dactilares entre otros aspectos, con el propósito de asentar cumplir los acuerdos internacionales los cuales somos signatarios.

Que el conjunto de la información biométrica del ciudadano, capturada al momento de la emisión del pasaporte, permite a la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES identificar correctamente al ciudadano, información que es insertada en una base de datos, la cual verifica automáticamente en cada ocasión que el ciudadano solicita el documento.

Que las huellas dactilares forman parte integra, exacta e inequívoca de la identidad de las personas y que la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, es una institución que pertenece a los organismos de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguridad nacional, así como a organismo internacionales, que rigen todo lo concerniente en la materia, razón por la cual, no debe ni puede emitir o renovar un pasaporte a un ciudadano que no pueda demostrar de manera fehaciente e inequívoca su identidad.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, procedió a solicitar a la Policía Científica investigar al señor JOSE ANTONIO ARIAS a fin de determinar, si existen registros que indiquen si este ciudadano procedió operar sus huellas y así determinar si el accionante JOSE ANTONIO ARIAS, dice ser quien realmente es, y ciertamente mediante el certificado núm. 5086 la policía científica confirma la situación actual del accionante.

Que las instituciones están llamadas a jugar los roles para lo cual fueron creadas y que en este caso la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES estaría violando todas las reglamentaciones nacionales e internacionales, al otorgar la libreta de pasaporte a un ciudadano que no cumple con los requisito de la ley determinados para ellos, como es en este caso que el señor JOSE ANTONIO ARIAS no puede demostrar a la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, que es la misma persona a quien se le ha emitido el Pasaporte anteriormente, ya que sus huellas dactilares NO COINCIDEN con las que reposan en el sistema de la institución.

Que es buenos aclara humildemente a este honorable tribunal, que los derechos fundamentales con frecuencia participan de doble restructuración reglas /principio, ejercer la entrada y salida de un Estado a otro se quiere cumplir de normas, en nos amerita al señor JOSE ANTONIO ARIAS no se le violenta el derecho a tránsito establecido en el artículo 46 de la constitución dominicana, en vista de que el mismo al momento de solicitar la renovación de su pasaporte violenta el artículo 14 de la ley 208, ya que sus huellas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dactilares no coinciden con los pasaportes obtenidos anteriormente y al mismo en varias ocasiones se le ha informado que debe colaborar con las investigaciones de lugar para determinar si es la persona que en realidad dice ser.

Que la renovación de pasaporte debe de ser realizada por la misma persona que obtuvo el pasaporte desde el principio, lo cual no ha podido demostrar el señor JOSE ANTONIO ARIAS, toda vez que, aunque posee el mismo nombre y el mismo número de cédula sus huellas presentan un patrón distinto al ya archivado en nuestros registros.

Que, si bien es cierto que, la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo acumulo los medios de inadmisión planteados por la parte accionada, para deliberarlo junto con el fondo, no es menos cierto que, por una causa no prevista por esta institución no se realizó a tiempo el depósito sobre el proceso de investigación, donde nos consta que la policía científica emite certificación de la adulteración de las huellas dactilares del accionante. Las cuales hacemos constar en el Recurso de Revisión.

Que según el Artículo 75.- de la ley 137-11” El Amparo contra Actos y Omisiones Administrativas. La acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa”.

Este proceso debió de conocerse por ante El Contencioso Administrativo por las motivaciones expuestas en la sentencia. 0581/17 Tribunal Constitucional.” (Sic)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

El recurrido no depositó escrito de defensa, a pesar de habersele notificado el recurso de revisión constitucional en materia de amparo mediante el Acto núm. 6/2019, del veintidós (22) de enero de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Manuel Emilio Vicente Ramírez, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo, el cual consta en el expediente objeto del presente recurso.

6. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa

La Procuraduría General Administrativa pretende que sea acogido en cuanto al fondo el recurso de revisión interpuesto por la Dirección General de Pasaportes contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00370 y se revoque la sentencia recurrida, por violación a las normas constitucionales y a las leyes que rigen la materia. Para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

ATENDIDO: A que la sentencia recurrida, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada violándose aspectos de la Constitución y de las leyes de la Republica, como se demostrara más adelante, por lo que la sentencia de marras, debe ser revocada.

ATENDIDO: A que, contrario a lo establecido en la sentencia recurrida en el sentido de que:

no existen elementos de prueba donde podamos determinar si ciertamente el accionante ha sido sometido a un proceso de investigación por parte de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionada, con el propósito de verificar si el accionante ha sido sometido a un proceso de investigación por parte de la accionada.

ATENDIDO: A que la ahora recurrente, contrario a lo sentado, si presentó pruebas suficientes, como la certificación de la Policía Científica, dando cuenta de que las huellas del recurrido “presentan alteración quirúrgica en la zona nuclear y marginal n destrucción de la dermis y epidermis en los diez dedos de ambas manos”.

ATENDIDO: A que la Dirección General Pasaporte en su recurso justificó tanto en hecho como en derecho la pertinencia del mismo:

ATENDIDO: A que el antepenúltimo pasaporte expediente núm. SC-1028614 de fecha 2/07/2014, otorgado por esta Dirección al señor JOSE ANTONIO ARIAS, junto con los requisitos solicitados por la institución este tiene escaneada unas huellas totalmente diferentes a las presentadas en el expediente AZ-108430 de fecha 12/02/2018, solicitud de renovación en cuestión.

ATENDIDO: A que mediante entrevista realizada al señor JOSE ANTONIO ARIAS, en fecha 6 de junio del año dos mil dieciocho 2018 por el Coronel Oficial investigador BENIRDO JOSE PEREZ, este confesó que él se operó sus huellas después de un proceso de deportación por los Estados Unidos, con la intención de ingresar nueva vez a dicho país.

ATENDIDO: A que la Ley 208 del 8 de Octubre del 1971, fue creada con la finalidad de ofrecer mayores garantías a los usuarios de pasaportes y permitir su fiscalización periódica de manera efectiva para evitar lamentables vicios que puedan afectarlos y poder contrarrestar las malas artes de los que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siempre han tratado de medrar la reputación en el exterior, es por eso que la DIRECCION GENERAL DE PASAPORTES, en calidad de órgano estatal, debe de regirse por la presente Ley, sin perjuicio de lo estipulado en los acuerdos y Tratados Internacionales ratificados por la República Dominicana.

ATENDIDO: A que La Ley 208 del 8 de octubre del 1971, en sus artículos 2 (Modificado por la Ley No. 662 de 1977, G. O. 9486) dice “Los pasaportes serán expedidos por la secretaria de Estado de Relaciones Exteriores a solicitud de los interesados previo cumplimiento de las formalidades legales”.

ATENDIDO: Que la República Dominicana es signataria de acuerdos internacionales, que rige todo lo relacionado con la seguridad del pasaporte, además es miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y miembro de la Organización de Aviación Civil (OACI), que reglamenta y supervisa las acciones de los países miembros a nivel mundial en materia de Aviación Civil, incluyendo todo lo concerniente a la emisión de pasaportes.

En este sentido, la OACI, que regula el transporte aéreo, ha emitido una serie de instrumentos y disposiciones respecto a los documentos de viajes a nivel internacional, así como el control de flujos migratorios en los Estados que forman parte de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Internacional para las Migraciones.

ATENDIDO: A partir del año 2004, la República Dominicana, ha implementado un nuevo pasaporte denominado como Pasaporte de Lectura Mecánica (PLM), con los máximos avances tecnológicos y de seguridad en cuanto a documentos de viaje se refiere, A este sistema se han incorporado criterios de fabricación, marcas especiales, papeles de seguridad, aspectos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de luminiscencias, sistemas de laminados de seguridad, códigos de seguridad, verificación de huellas dactilares entre otros aspectos, con el propósito de asentar cumplir los acuerdos internacionales los cuales somos signatarios.

ATENDIDO: Las huellas dactilares forman parte íntegra, exacta e inequívoca de la identidad de las personas y que la DIRECCION GENERAL DE PASAPORTES, es una institución que pertenece a los organismos de seguridad nacional, así como a organismo internacionales, que rigen todo lo concerniente en la materia, razón por la cual, no debe ni puede emitir o renovar un pasaporte a un ciudadano que no pueda demostrar de manera fehaciente e inequívoca su identidad.

ATENDIDO: A que el tribunal a-quo no pondero las pruebas presentadas por la Dirección General de Pasaportes, lo que diera lugar al fallo, en contra de esta institución.

7. Pruebas documentales relevantes

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

1. Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00370, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).
2. Escrito de recurso de revisión en materia de amparo, realizado por la Dirección General de Pasaportes el dieciséis (16) de enero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Acto núm. 721/2019, del veinticuatro (24) de abril de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Yoraymi Joel del Orbe Regalado, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.
4. Acto núm. 033/2019, del nueve (9) de enero de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Dionicio Zorrilla Nieves, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo.
5. Acto núm. 6/2019, del veintidós (22) de enero de dos mil diecinueve (2019), instrumentado por el ministerial Manuel Emilio Vicente Ramírez, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Síntesis del conflicto

En la especie, según los documentos y alegatos de las partes, el conflicto se origina en ocasión de la solicitud de renovación de pasaporte hecha por el señor José Antonio Arias a la Dirección General de Pasaportes. La referida solicitud fue rechazada por la Dirección General de Pasaportes, en el entendido de que las huellas dactilares del solicitante habían sufrido variaciones, lo que a juicio de la referida entidad ameritaba iniciar un proceso de investigación.

El señor José Antonio Arias incoó una acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo con la finalidad de que el juez de amparo le ordenara a la Dirección General de Pasaportes que realizara la renovación del pasaporte. Dicha acción fue acogida mediante la Sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00370, de ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), dictada por la Primera Sala del Tribunal



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Superior Administrativo, objeto del recurso de revisión constitucional que nos ocupa.

9. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional en materia de amparo, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

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

a. El recurso que nos ocupa debe interponerse, a pena de inadmisibilidad, en un plazo de cinco (5) días, según el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, que establece lo siguiente: “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 fecha de su notificación”.

b. En torno a la naturaleza del plazo indicado en el párrafo anterior, este tribunal ha sostenido que este es franco y solo deben tomarse en cuenta los días laborables. En efecto, en la Sentencia TC/0080/12, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012), al referirse al cómputo del plazo instituido en el referido artículo 95, se estableció: “El plazo establecido en el párrafo anterior es franco, es decir, no se computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. En la especie se cumple este requisito objeto de análisis, en razón de que dicha sentencia fue notificada el veinticuatro (24) de abril de dos mil diecinueve (2019), por lo cual este tribunal considera que el referido plazo comenzó a correr el mismo día que se depositó el recurso que nos ocupa, es decir, el dieciséis (16) de enero de dos mil diecinueve (2019), tomando en cuenta que la notificación realizada mediante el Acto núm. 033/2019, del nueve (9) de enero de dos mil diecinueve (2019), no estaba debidamente completada.

d. La admisibilidad del recurso está condicionada, además, a que el mismo tenga especial trascendencia o relevancia constitucional, en aplicación de lo que dispone el artículo 100 de la referida ley núm. 137-11. En efecto, según el indicado texto:

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.

e. La especial trascendencia o relevancia constitucional es, sin duda, una noción abierta e indeterminada. Por esta razón, este tribunal la definió en la Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en el sentido de que la misma se configuraba, en aquellos casos que, entre otros:

1) (...) contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) propicien por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

f. 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 el recurso que nos ocupa es admisible y el Tribunal Constitucional debe conocer su fondo. La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que el conocimiento del presente caso permitirá a este tribunal continuar con el desarrollo jurisprudencial sobre la naturaleza de la acción de amparo.

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

a. En el presente caso, el juez de amparo acogió una acción dirigida a obtener la renovación del pasaporte núm. SC-1028614, cuyo titular es el accionante, señor José Antonio Arias; en este sentido, ordenó a la institución correspondiente, Dirección General de Pasaportes, que cumpliera con dicha decisión.

b. La decisión anterior, según la parte recurrente, debe ser revocada, en el entendido de que la negativa respecto de la renovación del pasaporte obedeció a que no fue posible confirmar la identidad del solicitante, tomando en cuenta que

al momento de la captura de sus datos y huellas dactilares el oficial a introducir los documentos en el sistema se da cuenta de que las huellas del accionante son distintas a las huellas registradas en el sistema de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

institución por lo que, procede a colocar una alerta en el sistema, a los fines de que el expediente sea depurado por los organismos correspondientes. (sic)

c. El Tribunal procederá a verificar si la acción de amparo que nos ocupa es admisible, en lo relativo a la existencia de otra vía efectiva. En este orden, resulta que la acción de amparo que nos ocupa estaba dirigida a cuestionar una decisión administrativa, consistente en el rechazo de una solicitud de renovación de pasaporte, es decir, de una decisión tomada por una autoridad pública en el ejercicio de sus competencias.

d. En una hipótesis como la descrita en el párrafo anterior, este tribunal estableció que existía otra vía eficaz para garantizar los derechos fundamentales reclamados y que, en consecuencia, la acción de amparo era inadmisibile. En efecto, en la Sentencia TC/0581/17, de primero (1º) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), reitera el precedente establecido en la Sentencia TC/0128/14, dictada el primero (1º) de julio de dos mil catorce (2014), este tribunal sostuvo el criterio siguiente:

La acción de amparo ha sido prevista para sancionar las arbitrariedades evidentes o notorias cometidas por la autoridad pública o por un particular. Cuando se trate, como ocurre en la especie, de cuestionar una resolución emitida por una autoridad pública en el ejercicio de sus funciones, lo que procede es incoar el recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo en los departamentos judiciales del Distrito Nacional y de la provincia Santo Domingo y en los demás departamentos en los tribunales de primera instancia, según lo establece el artículo 3 de la Ley núm. 13-07.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. Como se advierte, según el indicado precedente, la vía para cuestionar una decisión tomada por una autoridad administrativa es el recurso contencioso administrativo. En la especie, la acción de amparo tiene el mismo objeto de la acción a la que se refiere el precedente objeto de análisis, es decir, que su finalidad es cuestionar una decisión dictada por una autoridad en el ejercicio de sus competencias. En el caso anterior, se había decidido cancelar una visa de residencia permanente y en este caso se rechazó una solicitud de renovación de pasaporte.

f. La efectividad de la referida vía ha sido reconocida por este tribunal desde la Sentencia TC/0030/12, del tres (3) de agosto de dos mil doce (2012), en la cual se indica que el Tribunal Superior Administrativo, órgano judicial competente para conocer el recurso contencioso administrativo, está facultado para dictar medidas cautelares orientadas a resolver las cuestiones urgentes que ameriten la situación fáctica del caso.

g. En virtud de las motivaciones expuestas, procede acoger el recurso de revisión constitucional que nos ocupa, revocar la sentencia objeto del mismo y declarar inadmisibles la acción de amparo, en el entendido de que existe otra vía eficaz para cuestionar la decisión de la Dirección General de Pasaportes.

h. Por otra parte, resulta pertinente indicar que en la Sentencia TC/0358/17, de veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017), este tribunal constitucional estableció que en los casos en que se declarara la acción inadmisibles por existencia de otra vía eficaz, esta operaría como una de las causales de interrupción civil de la prescripción. En efecto, la referida sentencia estableció lo siguiente:

p. Tomando en cuenta las precedentes consideraciones, y en aras de garantizar la tutela judicial efectiva de los amparistas cuyas acciones resulten afectadas de inadmisión por la existencia de otra vía efectiva –en lugar del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo—, esta sede constitucional estima pertinente extender la aplicación de la figura de la interrupción civil que instituyen los artículos 2244 y siguientes del Código Civil como solución a la imprevisión procesal constitucional que actualmente nos ocupa.

q. Al tenor de los argumentos expuestos, cabe recordar que la interrupción civil tiene por efecto extinguir el tiempo ya transcurrido correspondiente al plazo de prescripción, de modo que se reinicie el cómputo de dicho plazo una vez se agote la causa de la interrupción. Como causales de interrupción civil de la prescripción de la acción, el legislador previó en el art. 2244 del Código Civil, de una parte, a la citación judicial –aunque se haga ante un tribunal incompetente–, así como el mandamiento de pago y el embargo notificado a aquel contra quien se quiere interrumpir la prescripción; y, de otra parte, en el art. 2248 del Código Civil, el reconocimiento que haga el deudor o el poseedor del derecho de aquel contra quien prescribía. Estas causales de interrupción de la prescripción no son limitativas, puesto que incluso nuestra Suprema Corte de Justicia ha reconocido la existencia de otras, como la intimación de pago y la puesta en mora.

r. Dentro de este contexto, en relación con el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional estima procedente incluir a la inadmisión de la acción de amparo por motivo de la existencia de otra vía efectiva –al tenor del artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11– en el catálogo de causales de interrupción civil de la prescripción previsto en los artículos 2244 y siguientes del Código Civil.

s. Bajo esta nueva causal de interrupción civil, la interrupción de la prescripción tendrá lugar desde la fecha de la notificación que haga el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante al agravante para conocer de la acción de amparo y tendrá el efecto de reiniciar el cómputo del plazo de prescripción de la acción o del recurso que constituya la otra vía efectiva, de acuerdo con el caso; ya sea a partir de la notificación de la sentencia de amparo que declara la inadmisibilidad del amparo por la existencia de otra vía efectiva, cuando dicha sentencia no haya sido recurrida en revisión constitucional en tiempo hábil; o a partir de la notificación de la sentencia que dicte el Tribunal Constitucional con motivo de un recurso de revisión de sentencia de amparo que declare o confirme la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía efectiva.

u. En aras de resguardar el principio de irretroactividad de la ley y de la sana administración de justicia, el criterio establecido en la presente decisión se aplicará a partir de la publicación de la misma a aquellas acciones de amparo que sean interpuestas con posterioridad a esta fecha.³

i. Como se observa, este tribunal estableció que dicha interrupción solo se aplicaría a las acciones de amparo interpuestas con posterioridad a la fecha de publicación de la Sentencia TC/0358/17, es decir, a partir del veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017). De manera que en todos los casos en los que la acción de amparo declaraba inadmisibles por existir otra vía efectiva, la interrupción civil no aplicaría si la interposición de la acción fuere previa al veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017). Sin embargo, el referido precedente fue modificado, de manera parcial, mediante la Sentencia TC/0234/18. De veinte (20) de julio de dos mil dieciocho (2018), con la finalidad de incluir aquellas acciones incoadas con anterioridad al veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017).⁴

³ El subrayado es nuestro.

⁴ *q. Resulta evidente, que si el tribunal continúa aplicando el precedente que nos ocupa, una cantidad considerable de acciones se declararían inadmisibles cuando la parte interesada acuda a la otra vía, toda vez que el plazo previsto por la legislación aplicable a la acción o recurso que se considerare la otra vía efectiva, estaría ventajosamente vencido.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. Ahora bien, es menester que la modificación anterior no varió la condicionante establecida en la Sentencia TC/0358/17 de que la interrupción civil solo operará cuando la acción de amparo se haya incoada antes del vencimiento del plazo previsto para acudir a la vía que el Tribunal Constitucional considera eficaz. Esta precisión fue abordada por este colegiado en la Sentencia TC/0344/18, mediante la cual se dictaminó lo siguiente:

l. No obstante lo anterior, es menester resaltar que, para la aplicación del aludido criterio de la interrupción civil de la prescripción, resulta además necesario la satisfacción de otro requerimiento exigido por el precedente TC/0358/17, a saber: que el plazo de la acción o del recurso que este colegiado estime como efectivo —de acuerdo con el art. 70.1 de la Ley núm. 137-11— se encuentre hábil al momento del sometimiento de la acción de amparo; situación que en la especie, como se ha expuesto previamente, ha quedado comprobada en el precedente literal j), motivo por el cual el Tribunal Constitucional dictamina la aplicación de dicho criterio en favor de la accionante, JT Negocios Múltiples, S.R.L.

k. Como se observa, este tribunal estableció que dicha interrupción solo se aplicaría a las acciones de amparo interpuestas con posterioridad a la fecha de publicación de la Sentencia TC/0358/17, es decir, a partir del veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017). De manera que en todos los casos en los que la

r. Lo anterior se traduciría en un desconocimiento del artículo 69 de la Constitución, en el cual se consagran las garantías del debido proceso. En aras de remediar esta situación se impone que el precedente desarrollado en la Sentencia TC/0358/17 sea modificado, en lo que concierne, de manera específica, a la aplicación temporal del mismo. En este orden, la interrupción civil operará en todos los casos que la acción de amparo haya sido declarada inadmisibile, porque existe otra vía efectiva, independientemente de la fecha en que la acción de amparo haya sido incoada.

s. En este sentido, en el presente caso, el plazo previsto para acudir a la otra vía efectiva, es decir, el recurso contencioso-administrativo, comienza a correr a partir de la notificación de esta sentencia, o sea, que se aplica la interrupción civil, a pesar de que la acción de amparo fue incoada con anterioridad al veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017).

Expediente núm. TC-05-2019-0128, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Dirección General de Pasaportes contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SEN-00370, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción de amparo declaraba inadmisibles por existir otra vía efectiva, la interrupción civil no aplicaría si la interposición de la acción fuere previa al veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017).

l. Resulta evidente que si el Tribunal continúa aplicando el precedente que nos ocupa, una cantidad considerable de acciones se declararían inadmisibles cuando la parte interesada acuda a la otra vía, toda vez que el plazo previsto por la legislación aplicable a la acción o recurso que se considerare la otra vía efectiva estaría ventajosamente vencido.

m. Lo anterior se traduciría en un desconocimiento del artículo 69 de la Constitución, en el cual se consagran las garantías del debido proceso. En aras de remediar esta situación se impone que el precedente desarrollado en la Sentencia TC/0358/17 sea modificado, en lo que concierne, de manera específica, a su aplicación temporal. En este orden, la interrupción civil operará en todos los casos que la acción de amparo haya sido declarada inadmisibles porque existe otra vía efectiva, independientemente de la fecha en que la acción de amparo haya sido incoada.

n. En este sentido, se verifica que la acción de amparo fue sometida por el señor José Antonio Arias el uno (1) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por lo que, en el presente caso, el plazo previsto para acudir a la otra vía efectiva, es decir, el recurso contencioso administrativo, inicia a correr a partir de la notificación de esta sentencia, es decir, que se aplica la interrupción civil, a pesar de que la acción de amparo no fue incoada con posterioridad al veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017).

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos y Katia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados José Alejandro Ayuso, Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional en materia de amparo interpuesto por la Dirección General de Pasaportes contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00370, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 030-02-2018-SS-00370, objeto del presente recurso de revisión constitucional.

TERCERO: DECLARAR inadmisibles las acciones de amparo interpuestas por el señor José Antonio Arias contra la Dirección General de Pasaportes por las razones establecidas en la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Dirección General de Pasaportes; y a la parte recurrida, señor José Antonio Arias, así como a la Procuraduría General Administrativa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, parte *in fine*, de la Constitución, 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JOSÉ ALEJANDRO AYUSO

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. Sobre el alcance del presente voto

Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado conviene precisar que compartimos el criterio de que la Sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00370, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, de fecha ocho (08) de noviembre del año dos mil dieciocho (2018), sea revocada y la acción de amparo interpuesta por el señor José Antonio Arias



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contra la Dirección General de Pasaportes sea declarada inadmisibles por vía efectiva en virtud de lo que establece el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. Sin embargo, procedemos a salvar nuestro voto en lo relativo a lo que expone el consenso de este tribunal constitucional en cuanto a las motivaciones utilizadas para fundamentar la existencia de otra vía efectiva.

El consenso mayoritario de tribunal fundamentó su criterio para declarar la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de la vía efectiva basándose en los motivos siguientes:

d. En una hipótesis como la descrita en el párrafo anterior, este tribunal estableció que existía otra vía eficaz para garantizar los derechos fundamentales reclamados y que, en consecuencia, la acción de amparo era inadmisibles. En efecto, en la Sentencia TC/0581/17 de fecha primero (1º) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), reitera el precedente establecido en la Sentencia TC/0128/14, dictada el primero (1º) de julio de dos mil catorce (2014), este tribunal sostuvo el criterio siguiente:

La acción de amparo ha sido prevista para sancionar las arbitrariedades evidentes o notorias cometidas por la autoridad pública o por un particular. Cuando se trate, como ocurre en la especie, de cuestionar una resolución emitida por una autoridad pública en el ejercicio de sus funciones, lo que procede es incoar el recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo en los departamentos judiciales del Distrito Nacional y de la provincia Santo Domingo y en los demás departamentos en los tribunales de primera instancia, según lo establece el artículo 3 de la Ley núm. 13-07.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. Como se advierte, según el indicado precedente, la vía para cuestionar una decisión tomada por una autoridad administrativa es el recurso contencioso administrativo. En la especie, la acción de amparo tiene el mismo objeto de la acción a la que se refiere el precedente objeto de análisis, es decir, que su finalidad es cuestionar una decisión dictada por una autoridad en el ejercicio de sus competencias. En el caso anterior, se había decidido cancelar una visa de residencia permanente y en este caso se rechazó una solicitud de renovación de pasaporte.

Visto lo anterior, el consenso mayoritario sostuvo sus motivaciones en el hecho de que las alegadas vulneraciones son atribuidas a una institución estatal, el cual es un hecho incontrovertido. Somos de la opinión que fundamentar las motivaciones de la inadmisibilidad por la existencia de otra vía efectiva, basándose en el criterio de que las alegadas vulneraciones son atribuidas a una institución estatal no exime al juez de amparo de conocer del fondo de la acción.

Entendemos que el juez de amparo, al momento de declarar la inadmisibilidad de la acción por la existencia de otra vía judicial efectiva, debe enunciar las motivaciones que demuestren el por qué la otra vía judicial señalada realmente es más efectiva y al mismo tiempo, más expedita para la protección del derecho fundamental de que se trate. Somos del criterio que producto de las características especiales otorgadas a la acción de amparo, las cuales demostraremos más adelante, el amparo posee mecanismos jurídicos particulares que apoyan al amparista para solucionar las vulneraciones a sus derechos fundamentales de una manera sencilla y rápida.

II. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo por la existencia de otra vía



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La acción de amparo se encuentra consagrada en los artículos 72 de la Constitución de la República Dominicana y 65 de la Ley núm. 137-11. 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.

En efecto, el artículo 70 de la referida ley establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo, que establece:

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

- 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*
- 2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.*
- 3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*

Como consecuencia del carácter especial de la acción de amparo como la vía judicial para garantizar la tutela de un derecho fundamental⁵, la admisibilidad de la acción de amparo debe ser asumida y solo en casos excepcionales debe la acción ser inadmitida. Este criterio fue sustentado ya por el tribunal constitucional en su precedente TC/0197/13, el cual establece que la inadmisibilidad de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”.

⁵ Artículo 25.1 (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 noviembre 1969)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tomando en cuenta las tres causales planteadas en el artículo 70 de la Ley núm. 137-11, los numerales 1 y 3 (la existencia de otra vía judicial efectiva y la notoria improcedencia) a diferencia del numeral 2 (el computo matemático del plazo de admisibilidad) son más complejos de encajar, pues alcanzan una extensa variedad de situaciones que hace difícil afianzar sus contenidos, sus objetos, sus alcances. Por consiguiente, producto de que la acción de amparo es un proceso constitucional especializado para la protección exclusiva de los derechos fundamentales, y el carácter de excepcionalidad de la declaración de inadmisibilidad de la misma por la existencia de otra vía debe siempre ser justificado por el juez actuante exponiendo los razonamientos de su decisión de que, en el caso en concreto, existe otra vía más efectiva para remediar la presunción de la transgresión de derechos fundamentales consagrados en la Constitución.⁶

En el conocimiento de una acción, la función del juez de amparo es esencialmente la de lograr que el amparista obtenga “*la protección inmediata de sus derechos fundamentales*”⁷ de una manera “*sencilla y rápida*” como señala la Convención Interamericana de los Derechos Humanos en su artículo 25.1⁸. Como garante de los derechos fundamentales del amparista el juez está obligado a justificar las razones por la cual entiende que la otra vía judicial es la más efectiva. Así lo podemos ver en la doctrina que desarrolla el Prof. Eduardo Jorge Prats:

... la existencia de vías judiciales efectivas como causa de inadmisibilidad del amparo no puede ser conceptuada en el sentido de que el amparo solo queda habilitado si no hay vías judiciales que permitan obtener la protección del derecho fundamento o si éstas no son efectivas. Esas vías judiciales, para que el amparo devenga inadmisibile, deben proveer no cualquier protección, ni

⁶ Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009,

⁷ Artículo 72 de la Constitución Dominicana

⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 noviembre 1969



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*siquiera una protección efectiva, sino una protección más efectiva que el amparo, es decir, 'los medios idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada'.*⁹

El Tribunal Constitucional consideró también en su precedente TC/0182/13 que “la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”, no se trata de que “cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerado”.

Además, es importante señalar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no sólo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo sino a que, además, se indique cual es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales esta es más efectiva. El Tribunal, en efecto, en su sentencia TC/0021/12, dejó claro que “el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de *eficacia* requeridos por el legislador”.

Y, así mismo, en su sentencia TC/0097/13 reiteró los términos de sus sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12 y TC/0098/12 y estableció que “el juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisibile, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz”.

Por eso, la declaratoria de la existencia de otra vía judicial efectiva debe solo ser conferida cuando está comprobado que la otra vía es un remedio judicial más

⁹ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*; Fundación Editorial Jurídica Venezolana, segunda edición actualizada, 2013, p. 190. Subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectiva que el amparo, como establece el jurista Sagüez “solamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expedito o rápido o más eficaz, el amparo no será viable”.¹⁰

Un carácter básico del amparo, el cual ha sido señalado por las convenciones internacionales (Convención Americana “un recurso sencillo y rápido”; Declaración Americana de Derechos Humanos “un procedimiento sencillo y breve”; y, Declaración Universal de Derechos Humanos y Pactos Internacional de Derechos Civiles y Políticos “un recurso efectivo”) es la sencillez y rapidez del procedimiento para salvaguardar los derechos fundamentales. Salvo en casos muy específicos, y excepcionales, las jurisdicciones ordinarias no le ofrecen al amparista una modalidad judicial más expedita que la vía del amparo.

Por ende, es necesario que si el juez determina la existencia de otra vía judicial efectiva deberá exponer las motivaciones de su decisión, indicando las razones que entiende hace la vía ordinaria o especial sugerida más efectiva y, al mismo tiempo más expedita que el mismo amparo.

III. Sobre el caso particular

En la especie, la mayoría de este colegiado revocó la sentencia recurrida y declaró la acción de amparo interpuesta por el señor José Antonio Arias inadmisibile por la existencia de otra vía efectiva. Entendemos que, aunque estamos de acuerdo con la decisión tomada bajo el razonamiento de que en este caso existe un hecho controvertido producto de una actuación de una institución estatal (Dirección General de Pasaportes) que en el ejercicio de sus competencias procedió a rechazar una solicitud ante la imposibilidad de identificar al solicitante, no menos cierto es, que opinamos que la motivación implementada para declarar la existencia de otra

¹⁰ Sagüez, Néstor Pedro. *Compendio de Derecho Procesal Constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2009.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vía judicial efectiva debe tener una justificación reforzada que exponga las razones por la cual la vía contencioso administrativa, en este caso, era la más idónea y expedita para solucionar el impase entre el señor José Antonio Arias y la Dirección General de Pasaportes, pues de acuerdo a la documentación que esta institución aportó, bien pudo el juez de amparo rechazar la misma tras comprobar que efectivamente no se produjo violación a derechos fundamentales.

De lo que se trata, es de “promover la cultura del amparo, con base en su carácter principal y directamente operativo, para dinamizar la iniciativa de los justiciables en este ámbito, en vez de introducirle restricciones sobre su admisibilidad o procedencia”, tal y como sostiene el honorable magistrado de este Tribunal, Víctor Joaquín Castellanos, para quien

tanto las jurisdicciones inferiores como el Tribunal Constitucional deberán evitar, en la medida de lo posible, inadmitir las acciones de amparo a favor de otras vías de igual o menor efectividad, preservando así la naturaleza principal y directa de este formidable instituto constitucional, al tiempo de cumplir el mandato relativo al recurso “sencillo y rápido” prescrito por el art. 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

IV. Conclusión

En virtud de los planteamientos esgrimidos anteriormente, somos de opinión que, en el caso de la especie, este Tribunal Constitucional, al momento de conocer la presente solicitud de revisión constitucional de sentencia de amparo, la vía eficaz como instrumento protector por antonomasia de los derechos fundamentales es la acción de amparo.

Firmado: José Alejandro Ayuso, Juez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

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

1. En la especie, se trata de un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, interpuesto por la Dirección General de Pasaportes contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SEN-00370, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (08) de noviembre del año dos mil dieciocho (2018). Esta sentencia, que fue dictada con motivo de una acción de amparo incoada por José Antonio Airas contra la Dirección General de Pasaportes, en su dispositivo, entre otras cosas, establece lo siguiente:

“SEGUNDO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma, la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta en fecha 01 de agosto del año 2018, por el señor JOSÉ ANTONIO ARIAS, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, por haber sido incoada de conformidad con la Ley.

TERCERO: ACOGE parcialmente en cuanto al fondo, la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta por el señor JOSÉ ANTONIO ARIAS, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, en consecuencia, ORDENA a dicha institución pública que proceda a expedir el pasaporte del accionante, por los motivos antes expuestos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: DECLARA libre de costas el presente proceso, de conformidad con el artículo 66 de la Ley No. 137-11, de fecha 13 de junio del año 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: ORDENA que la presente Sentencia sea comunicada vía Secretaría del Tribunal a las partes envueltas en el presente proceso y al Procurador General Administrativo.

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

2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso por su especial trascendencia, revocar la sentencia impugnada y declarar la acción de amparo inadmisibles por considerar que existe otra vía judicial más efectiva.

3. Siendo coherentes con la postura que hemos venido asumiendo desde el año dos mil trece (2013), discrepamos de la posición fijada por la mayoría del Tribunal Constitucional, pues, si bien la acción de amparo es, en efecto, inadmisibles, lo es por ser notoriamente improcedente. A continuación, sin sacrificar la esencia de nuestro criterio, hacemos una síntesis de nuestra posición.

I. SOBRE LA ACCION DE AMPARO EN LA REPUBLICA DOMINICANA.

4. En torno a la acción de amparo en la República Dominicana, conviene precisar algunos de los elementos que la caracterizan (A), para luego detenemos en lo relativo a su admisibilidad (B).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.

5. La Constitución de la República, promulgada el 26 de enero de 2010, en su artículo 72, consagró 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.

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

6. Posterior a la proclamación de la Constitución, se produjo la entrada en vigencia de la Ley No. 137-11 el 15 de junio de 2011, la cual, 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 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.

11

¹¹ Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Los derechos protegidos por el amparo son los derechos fundamentales, no otros; salvo en la situación excepcional de que no existiere “*una vía procesal ordinaria para la protección de un derecho de rango legal que no es materialmente fundamental o no tiene conexidad con un derecho fundamental*”¹², situación en la que, “*en virtud de los principios constitucionales de efectividad (artículo 68), tutela judicial efectiva (artículo 69) y favorabilidad (artículo 74.4), reconocidos también por la LOTCPC (artículos 7.1, 7.4 y 7.5)*”¹³, el amparo devendrá, consecuentemente, en “*la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho*”¹⁴. Por cierto que, como se aprecia, en esta última eventualidad carecería de sentido y utilidad cualquier discusión en torno a la inadmisibilidad de la acción de amparo.

8. 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 definitiva; 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*”¹⁵.

9. Es en tal sentido que se pronuncia el artículo 91 de la Ley No. 137-11, cuando establece:

La sentencia que concede el amparo se limitará a prescribir las medidas necesarias para la pronta y completa restauración del derecho fundamental

¹² 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. 175.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Conforme la legislación colombiana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conculcado al reclamante o para hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio.

10. De esto último deriva la constatación de que el juez de amparo tiene un rol particular, específico, característico, que es, por cierto, sustancialmente diferente al que corresponde al juez ordinario; asunto este sobre el que volveremos más adelante.

B. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo.

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

12. En efecto, el artículo 70 de la referida ley establece las causas de inadmisibilidad de la acción de amparo, en los términos siguientes:

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

- 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.*
- 2) Cuando la reclamación no hubiese sido presentada dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.*
- 3) Cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. A continuación, nos detendremos en el análisis 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/0197/13.

14. En cuanto a la causal número 2), esta, como es obvio, se resuelve con un cómputo matemático. Respecto de ella no hay discusión, salvo aquella suscitada en torno a la eventual naturaleza continua de la violación reclamada, asunto que impacta directamente en el cómputo del plazo. En efecto, animado del mejor espíritu garantista, el Tribunal Constitucional, en su sentencia TC/0205/13, 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.

15. Contrario a dicha causal, las otras dos –la existencia de otra vía judicial efectiva y la notoria improcedencia- son menos precisas, pues abarcan una amplia diversidad de situaciones, lo que hace más complejo asir sus contenidos, sus objetos, sus alcances.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. Entre ambas, más aun, existe una línea divisoria delgada y sutil que, con frecuencia, dificulta la identificación –precisa, objetiva- de cuál es la causal de inadmisibilidad que, en tal eventualidad –siempre excepcional, puesto que, como ya hemos dicho, en esta materia, la admisión es la regla y la inadmisión es la excepción-, procede aplicar en cada caso. En efecto, con más frecuencia de la deseable, la decisión de inadmitir una acción por existir otra vía judicial efectiva, pareciera que puede ser tomada, también e igualmente, por ser notoriamente improcedente; y viceversa. Es necesario, pues, un esfuerzo para clarificar y precisar dichas causales, de forma que las decisiones al respecto sean tomadas de la manera más objetiva posible, lo que, por supuesto, habrá que hacer siempre de forma casuística, atendiendo a las particularidades de cada caso.

17. En este sentido, conviene examinar y responder algunas preguntas; por ejemplo: ¿cuál es la naturaleza de la causal de inadmisibilidad relativa a la existencia de otra vía judicial efectiva?, ¿cómo determinarla?, ¿cómo aplicarla? Y, asimismo: ¿cuál es el significado y el sentido del concepto “*notoriamente improcedente*”?, ¿cómo se puede identificar dicha notoria improcedencia? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales y es, pues, esencial precisarlas.

1. Sobre la causal de inadmisión por la existencia de otra vía judicial efectiva.

18. Con relación a esta causal, conviene recordar que la misma constituye una novedad aportada por la nueva Ley No. 137-11; inexistente, pues, en las normas que regularon el amparo previamente -ni en la Ley No. 437-06 ni en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de 1999- y, por tanto, desconocida en la doctrina y la jurisprudencia dominicanas.

19. Así las cosas, resulta útil conocer cuál es la visión que, respecto de la noción de otra vía judicial efectiva, tiene la doctrina nacional e internacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. La otra vía no ha de ser cualquiera, sino una más efectiva que el amparo.

20. Una primera cuestión es la de que no debe tratarse de cualquier otra vía judicial, sino de una que sea efectiva. Al respecto, conviene recordar el criterio desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citado por este Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0030/12:

En lo que respecta a la existencia de otra vía eficaz, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su primer caso contencioso, Velásquez Rodríguez contra Honduras, estableció los parámetros para determinar cuándo el recurso resulta adecuado y efectivo. En ese sentido, estableció: “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”. Esto para decir, que si bien “en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos”, “no todos son aplicables en todas las circunstancias”. Por otro lado, “un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.”

21. Más aún, tanto la doctrina como la jurisprudencia han planteado que el asunto no se remite solamente a la determinación de si la otra vía judicial es efectiva o no, sino al establecimiento de que esa otra vía sea más efectiva que el amparo.

22. Ha dicho Sagués, en este sentido, que “[s]olamente si hay uno mejor que el amparo, es decir, más expeditivo o rápido, o más eficaz, el amparo no será viable. Si hay un proceso igual de útil que el amparo, el litigante es libre para emplear este o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alternativa u opcional para el agraviado.”¹⁶ Y, en otra parte, también ha precisado el maestro argentino, que

No basta pues, que haya una vía procesal (de cualquier índole) para desestimar un pedido de amparo; hay que considerar, inexcusablemente, si tal trámite es auténticamente operativo para enfrentar el acto lesivo. Resultaría hartamente fácil (y a la vez, farisaico), rechazar una demanda de amparo por la simple razón de existir acciones judiciales y administrativas que contemplaran el problema litigioso, pues con tal criterio, todo amparo resultaría prácticamente desechable. Lo que debe determinarse, es si tales caminos son efectivamente útiles para lograr ‘la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate’ (...).¹⁷

23. Ha sido este, justamente, el criterio que ha fundado las decisiones de este Tribunal, el que, como dijo en sus sentencias TC/0182/13 y TC/0017/14, ha llegado a tales conclusiones “*luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda*”; o bien, como dice Sagüés y hemos citado poco antes, viendo, evaluando “*cuáles son los remedios judiciales existentes*”.

24. Así, en sus sentencias TC0021/12, TC/0182/13 y TC/0197/13 este colegiado ya había establecido de que “*en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo*”, “*la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado*”, no se trata de que “*cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente*

¹⁶ En: Jorge Prats, Eduardo. *Ibid.*

¹⁷ Sagüés, Nestor Pedro. *Derecho procesal constitucional. Acción de Amparo*. En: Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*; Gaceta jurídica, S.A., Editorial El búho, tomo I, Lima, Perú, primera edición, 2013, p. 530.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulnerados”; y que la acción de amparo es admisible *“siempre y cuando (...) no existan vías más efectivas que permitan restaurar el goce de los derechos fundamentales que han sido alegadamente vulnerados en el caso particular.”*

25. Y en términos parecidos se expresó en sus sentencias números TC/0083/12 y TC/0084/12, en las que concluyó en que el amparo, en vista de la sumariedad que caracteriza su procedimiento, no era una vía *“más efectiva que la ordinaria”*.

26. Como se aprecia, el criterio, por demás fundamental, de que, en todo caso, la causal de inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial efectiva se ha de fundar en que esa otra vía sea más efectiva que el amparo, surgió temprano en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano y se ha mantenido, acaso con mayor fuerza cada vez.

27. Por otra parte, y finalmente, es importante subrayar que la declaratoria de inadmisibilidad de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva está condicionada no solo a que esa otra vía sea más efectiva que el amparo sino a que, además, se indique cual es esa otra vía y cuáles son las razones por las cuales ella es más efectiva. El Tribunal, en efecto, en su sentencia TC/0021/12, dejó claro que

el ejercicio de la mencionada facultad de inadmisión se encuentra condicionada a la identificación de la vía judicial que el tribunal considere idónea, así como de las razones por las cuales la misma reúne los elementos de eficacia requeridos por el legislador.

Y, asimismo, en su sentencia TC/0097/13, reiteró los términos de sus sentencias TC/0030/12, TC/0083/12, TC/0084/12 y TC/0098/12 y estableció que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El juez de amparo tiene la obligación de indicar la vía que considera idónea, cuando entienda que la acción de amparo es inadmisibile, teniendo la responsabilidad de explicar los elementos que permitan establecer si la otra vía es o no eficaz.

b. Criterios de inadmisión de la acción de amparo por la existencia de otra vía judicial más efectiva, identificables en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano.

28. Procede, pues, que, en los párrafos que siguen precisemos cuáles son los criterios en base a los que este Tribunal ha determinado esa mayor efectividad y, consecuentemente, la derivación a la otra vía identificada en cada caso. En este sentido, el Tribunal ha establecido:

28.1. Criterios de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía.

28.1.1. A la **vía contencioso-administrativa** y así:

28.1.1.1. En su sentencia TC/0030/12 estableció que

como el conflicto concierne al pago de impuestos, la vía correcta no es la del juez de amparo, sino la consagrada en el Código Tributario y la ley 13-07. Ciertamente, tratándose de materia tributaria corresponde al tribunal instituido, según las referidas normativas, resolver las cuestiones que se susciten en dicha materia.

(...) Por otra parte, el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario, lo cual impide que una materia como la que nos ocupa pueda instruirse de manera más efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuando procede el pago de impuestos.

28.1.2. A la **vía inmobiliaria**, como hizo:

28.1.2.1. En su sentencia número TC/0031/12, un asunto referente “*a la reclamación de entrega de un certificado de título supuestamente extraviado*”, en el que declaró “*que el recurrente tenía abierta la vía del Registro de Títulos de la jurisdicción donde radica el inmueble cuyo certificado de título se había perdido o extraviado para reclamar la expedición de un duplicado del mismo*”.

28.1.3. A la **vía civil**, como hizo:

28.1.3.1. En su sentencia TC/0244/13, al establecer

que el accionante en amparo debió apoderar a la jurisdicción civil de una demanda en distracción de bienes embargados, que es como denomina la doctrina la acción consagrada en el citado artículo 608¹⁸. Se trata de una materia que no puede ser decidida por el juez de amparo, en razón de que para determinar la procedencia de dicha demanda se hace necesario agotar procedimientos de prueba ajenos a esta jurisdicción, con la finalidad de establecer si el demandante es el propietario del bien reclamado.

28.1.4. A la **vía penal (del juez de instrucción)**, particularmente para la devolución de bienes diversos que constituían cuerpos de delitos en procesos penales en curso; como hizo:

¹⁸ Se refiere al Código de Procedimiento Civil.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28.1.4.1. En su sentencia TC/0084/12, en relación con la devolución de un bien incautado -en ese caso, un vehículo-, en virtud del artículo 190 del Código Procesal Penal ocasión en la que, además, afirmó que

el Juez de la Instrucción cuenta con los mecanismos y los medios más adecuados para determinar la procedencia o improcedencia de la entrega o devolución de un bien mueble que ha sido incautado como cuerpo del delito. Es dicho juez, además, quien está en condiciones de dictar una decisión en un plazo razonable y que se corresponda con la naturaleza del caso. (...)
Debemos destacar, por otra parte, que el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que tal decisión supone establecer si la investigación permitirá prescindir del secuestro del referido vehículo; aspecto penal que corresponde resolver a la jurisdicción especializada en la materia.

28.1.5. Como se aprecia, en los casos señalados en esta parte, además del criterio de afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía judicial, se mezclan también elementos relativos a la dificultad –cuando no a la imposibilidad- del juez de amparo para administrar las pruebas del asunto que se ha puesto en sus manos, elementos estos últimos que constituyen otro de los criterios que hemos identificado entre los que fundan las decisiones de inadmisión de este colegiado por la causal de existir otra vía judicial efectiva: el criterio relativo a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, que es el que expondremos a continuación. A pesar de la señalada mezcla, estos casos son expuestos en el marco de este criterio, en el entendido de que el mayor peso en la fundamentación de las respectivas decisiones hace más relación con este criterio que con el próximo.

28.2. Criterios relativos a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28.2.1. En su sentencia TC/0083/12, mediante la cual derivó el asunto “*ante el juez de los referimientos o ante el juez apoderado del embargo*”, en el entendido de que “*el procedimiento de referimiento está previsto para resolver los casos urgentes, de manera tal que siguiendo el mismo existe la posibilidad de obtener resultados en un plazo razonable*”.

28.3. Criterios relativos a la constatación de que el conflicto en cuestión ya está siendo llevado en la otra vía y, en tal sentido, ha señalado:

28.3.1. En su sentencia TC/0118/13, que “*la recurrente (...) ya ha interpuesto la acción idónea y correspondiente para remediar la alegada vulneración de sus derechos, esto es, la Demanda en Ejecución de Póliza de Seguros y Reparación de Daños y Perjuicios por incumplimiento contractual*”.

28.4. Criterios relativos a la posibilidad de que en la otra vía judicial puedan dictarse medidas cautelares y, en tal sentido, ha establecido, en su sentencia TC/0234/13, que “*uno de los elementos tomados en cuenta por el Tribunal Constitucional para determinar la existencia de otra vía eficaz consiste en la posibilidad de que [en ella] puedan dictarse medidas cautelares*”.

29. En fin que, en relación con la inadmisión de la acción de amparo por existir otra vía judicial efectiva, hemos identificado que el Tribunal ha establecido criterios relativos (i) a la afinidad entre el objeto del conflicto y la naturaleza de la otra vía, (ii) a las limitaciones del juez de amparo para resolver algunos casos, cuya solución implica auscultar el fondo de la cuestión, (iii) a la constatación de que el conflicto que contiene la acción de amparo ya está siendo llevado en la otra vía, y (iv) a la posibilidad de que en la otra vía puedan dictarse medidas cautelares.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Sobre la causal de inadmisión por ser notoriamente improcedente.

30. Respecto de la causal 3), conviene recordar que, contrario a la causal 1), ella era conocida en la doctrina nacional, toda vez que se encontraba consagrada en las normas que regularon el amparo previamente, es decir la Ley No. 437-06, del 30 de noviembre de 2006, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia, del 24 de febrero de 1999, si bien en esta última usaba el concepto “*ostensiblemente improcedente*”. Tuvo, sin embargo, poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial, por lo que, respecto de ella, el reto es parecido al que presenta el desarrollo de la noción contenida en la causal 1) para la doctrina y la jurisprudencia nacionales, en particular para el Tribunal Constitucional dominicano.

31. Notoriamente se refiere a una calidad que es manifiesta, clara, evidente, indudable, patente, obvia, cierta. De tal forma que aquello que tiene esa calidad no amerita discusión.

32. La improcedencia significa que algo no es procedente. Es la calidad “*de aquello que carece de fundamento jurídico adecuado, o que por contener errores o contradicciones con la razón, o haber sido presentado fuera de los plazos oportunos, no puede ser admitido o tramitado.*”¹⁹ Se trata de un concepto que tiene raigambre jurídico- procesal. En la especie, se refiere a una causal de inadmisibilidad prevista por la Ley No. 137-11, en relación con la acción de amparo. La inadmisibilidad, por su parte, constituye una “[c]ondición que tiene un trámite, una demanda, una acción u otro procedimiento judicial, que ha sido calificado como no viable por el funcionario o juzgador a cargo, por problemas de forma o fallas jurídicas”²⁰.

¹⁹ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

²⁰ *Diccionario hispanoamericano de Derecho*. Op. cit., p. 1071.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. En la actualidad, la noción de notoriamente improcedente es vaga, abierta e imprecisa. Ella, sin embargo, se puede definir –y solo se puede definir, subrayamos– a la lectura de los artículos 72, de la Constitución, y 65, de la Ley No. 137-11.

34. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo, a la que, por su esencialidad respecto del contenido de este voto, nos referimos al inicio. En efecto, en la medida en que se define la naturaleza y el alcance de la acción de amparo, también se define la improcedencia de la misma. Así, de su lectura se colige que, en la medida en que ella está destinada a la protección judicial de derechos fundamentales vulnerados o amenazados, cuando dicha acción se interpone con la finalidad de proteger otros derechos –derechos que no sean fundamentales; derechos subjetivos, cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria–, es decir, derechos que no son fundamentales, esa acción ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

35. De igual manera, cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido, según la ley, por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72, constitucional, entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo–, esa acción de amparo ha de resultar, entonces, notoriamente improcedente.

36. Asimismo, cuando la acción se plantea con la finalidad de proteger derechos fundamentales como el derecho a la autodeterminación o libertad informativa – protegido, según la ley, por el habeas data y excluido taxativamente por el referido artículo 65 de entre los derechos fundamentales cuya protección puede ser reclamada a través de la acción de amparo–, esa acción ha de ser considerada como notoriamente improcedente.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. Y lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia, posibilidad esta que ha sido excluida por el referido artículo 72 pues el mismo solo se refiere a la posibilidad de *“hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo”*, esa acción ha de ser, también, notoriamente improcedente.

38. Se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos involucrados y que, entonces, hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

39. En todo caso, compartimos el criterio de que, como dice Jorge Prats, *“la inadmisibilidad del amparo por su notoria improcedencia debe aplicarse con suma cautela y prudencia, de modo que se declaren inadmisibles los amparos manifiestamente improcedentes.”*²¹

3. Nuestra visión sobre las causales 1) y 3) de inadmisión de la acción de amparo.

40. A continuación, plantearemos nuestra visión respecto de ambas; más específicamente, respecto del razonamiento que debe seguirse para determinar la una o la otra.

41. Una primera cuestión salta a la vista y es la de que ambas causales son excluyentes entre si y, por tanto, el razonamiento para llegar a una debe ser diferente

²¹ Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al razonamiento para llegar a la otra; o bien, que las razones que fundan la decisión en un sentido no pueden servir para fundar la decisión en el otro sentido.

42. Una segunda cuestión es que el análisis para determinar la existencia de otra vía judicial efectiva debe realizarse comparando la vía del amparo con esa otra vía. Como ya se ha dicho, habría que determinar la existencia de otra vía más efectiva que la del amparo, énfasis este que, como hemos pretendido evidenciar más arriba, no siempre se ha hecho al aplicar esta causal de inadmisión. En este sentido, hay que tener presente que la opción por otra vía judicial más efectiva ha de tomarse entre dos vías que son efectivas, que no en virtud de que el juez de amparo no posea la atribución para conocer de la cuestión que se le ha planteado, no solo porque se desnaturaliza tal decisión, sino también porque, en tal escenario, lo pertinente sería, entonces, decidir la inadmisión de la acción por su notoria improcedencia.

43. Como ha afirmado Jorge Prats,

[l]a clave radica en evaluar la notoria improcedencia de un amparo a partir del artículo 72 de la Constitución, el cual establece que se trata de una acción para la protección de derechos fundamentales, derechos que no se encuentran protegidos por el habeas corpus, que hayan sido vulnerados o amenazados y que dicha vulneración o amenaza sea consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.²²

44. Los artículos 72 de la Constitución y 65 de la ley 137-11, consagran la naturaleza de la acción de amparo -su naturaleza, objeto y alcance- y, consecuentemente, su improcedencia.

²² Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

45. De su lectura, en efecto, se colige que, cuando dicha acción se interpone con la finalidad (i) de proteger derechos que no sean fundamentales -derechos subjetivos, cuya protección se garantiza mediante los procesos comunes, regidos por la legalidad ordinaria-, (ii) de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo, (iii) de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el habeas data y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo-, o (iv) de hacer cumplir o ejecutar una sentencia -lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72-, esa acción no cumple con los presupuestos establecidos en el texto constitucional señalado y, consecuentemente, debe ser declarada inadmisibile por ser notoriamente improcedente, de conformidad con el artículo 70.3 de la Ley No. 137-11.

46. En todo caso, se trata, como se aprecia, de situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo, por existir otros mecanismos legales claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos involucrados y que, entonces, hacen al amparo manifiestamente improcedente y deben, por tanto, conducir a la inadmisión de la acción.

47. Una parte de la doctrina dominicana se refiere a este asunto y afirma que, por su lado, el artículo 65 de la Ley No. 137-11 establece lo que denomina como “*presupuestos esenciales de procedencia*”²³, los cuales deben cumplirse para que la acción de amparo sea admisible.

²³ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. *El amparo como proceso subsidiario: crítica al voto disidente de la TC/0007/12*. En: *Crónica jurisprudencial dominicana*; Editora FINJUS; año I, número I; enero-marzo 2012; p. 33.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

48. Así, los referidos “*presupuestos esenciales de procedencia*”, todos contenidos en dicho artículo, serían los siguientes:

- a) Que se esté en presencia de una agresión a derechos fundamentales;
- b) Que dicha agresión se constituya por la existencia o la amenaza de una acción u omisión lesiva, proveniente de una autoridad pública o de un particular;
- c) Que sea patente la actualidad o la inminencia de la vulneración o amenaza;
- d) Que sea manifiesta la arbitrariedad o la ilegalidad de la vulneración o amenaza; y
- e) Que exista la certeza respecto del derecho fundamental vulnerado o amenazado.²⁴

49. Somos partícipes de que los recién señalados constituyen los “*presupuestos esenciales de procedencia*” de la acción de amparo, los cuales deben ser verificados cada vez, si bien a esos agregaríamos los siguientes:

- a) Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la libertad –protegido especialmente por el habeas corpus y excluido taxativamente por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo;
- b) Que no se trate de proteger derechos fundamentales como el de la autodeterminación informativa –protegido especialmente por el habeas data

²⁴ Ibid.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y excluido taxativamente por el artículo 65 del ámbito de la acción de amparo-; y

c) Que no se trate de hacer cumplir o ejecutar una sentencia, lo que también ha sido excluido por el referido artículo 72 del ámbito de la acción de amparo.

50. Así, la acreditación de dichos presupuestos constituyen *“un ‘primer filtro’ que debe sortear el amparista, por lo que en ausencia de cualquiera de éstos, la acción de amparo ‘resulta notoriamente improcedente’ conforme el artículo 70.3 de la LOTCPC”*; todo, sin perjuicio de que este “primer filtro” incluya, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia del artículo 44 de la Ley No. 834 –aplicada por este colegiado constitucional en virtud del principio de supletoriedad–, razones de inadmisión como las de “cosa juzgada”, “falta de objeto”, entre otras.

51. Verificada la procedencia de la acción -porque cumple con los referidos presupuestos, todos contenidos en los artículos 72, constitucional, y 65, legal, ya citados- es que procede evaluar si esa acción –ya procedente- es o no igual o más efectiva que otra vía judicial.

52. No es posible, en efecto, que una acción de amparo que cumpla con los *“presupuestos esenciales de procedencia”* no sea efectiva para atender la petición que a través de ella formula el amparista. En otras palabras, al concluir que una acción de amparo cumple con los referidos “presupuestos esenciales de procedencia”, se estará concluyendo, al mismo tiempo, en que dicha acción resulta efectiva para atender el asunto contenido en ella; tal conclusión implicará *“automáticamente que el amparo constituye una vía efectiva para proteger el*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho alegadamente vulnerado o amenazado”.²⁵ Por tanto, en esas condiciones, la acción de amparo debe ser admitida. No tiene sentido, en efecto, el análisis de la efectividad de otra vía judicial, en comparación con la del amparo, si la acción de que se trata es improcedente.

53. De tal forma que, en efecto, solo después de verificada la procedencia de la acción, *“es que los jueces deberían ponderar la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener de manera efectiva la protección del derecho fundamental invocado”*²⁶.

54. En tal sentido,

*[e]l establecimiento de la causa de inadmisibilidad relativa a la existencia de otras vías judiciales que permitan obtener la protección efectiva del derecho fundamental lesionado constituye una suerte de ‘segundo filtro’ para habilitar la procedencia del amparo, luego de que la evaluación de la pretensión del amparista haya superado el ‘primer filtro’.*²⁷

55. De manera que, en efecto, para determinar la admisibilidad de la acción de amparo, debe tomarse en cuenta y verificarse -así, en este orden específico-:

- a) Que la acción de amparo no esté prescrita (artículo 70.2 Ley No. 137-11);
- b) Que los referidos “presupuestos esenciales de procedencia” se cumplan (artículos 72, constitucional, y 65 y 70.3 de la Ley No. 137-11) y que,

²⁵ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 45.

²⁶ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 33.

²⁷ Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. cit., p. 45.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

asimismo, no exista otra causa de inadmisibilidad de derecho común (artículo 44 de la Ley No. 834); y

c) Finalmente, que no exista una vía judicial más efectiva para remediar la violación (artículo 70.1 de la Ley No. 137-11).

4. Sobre los roles del juez de amparo y del juez ordinario.

56. En el desarrollo que hacemos, es útil y conveniente enfatizar lo relativo a la agresión a derechos fundamentales como un presupuesto esencial de procedencia de la acción de amparo, si bien ello pudiera parecer obvio, y, en tal sentido, subrayar la verdadera naturaleza de la acción de amparo y, consecuentemente, su admisibilidad.

57. En este punto, conviene retener un asunto en particular: no toda violación a derechos lo es a derechos fundamentales y que, por eso mismo, no toda violación a derechos debe ser perseguida mediante una acción de amparo.

58. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho reiteradamente en estas líneas, el amparo busca remediar y/o subsanar violaciones o amenazas a derechos fundamentales, de manera que la actuación del juez de amparo está limitada, conforme los términos del artículo 91 de la Ley No. 137-11, 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*”.

59. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “*amparo judicial ordinario*”²⁸ es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

²⁸ Se refiere al amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución española, el cual establece: “*Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª del Capítulo II ante los Tribunales*”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ha de perseguirse el cese de la situación contraria al derecho fundamental que impide al sujeto disfrutar de dicho derecho, impedir que la violación pueda producirse, así como reponer al titular lo antes posible en el ejercicio de su derecho fundamental. A esta intervención judicial la calificamos de “preclusiva” precisamente porque tiene como objetivo evitar que la violación se produzca, o poner fin de manera inmediata a la violación y porque genera, también de forma inmediata, la restitución en el disfrute del derecho fundamental violado.²⁹

60. Como se aprecia, en la puntualización, por demás fundamental, de lo anterior toma relevancia la precisión de los roles que corresponden al juez ordinario y al juez de amparo, respectivamente, asunto sobre el que, en párrafos anteriores, habíamos advertido que volveríamos.

61. En este sentido, es útil recordar que dichos roles son excluyentes, en aras de salvaguardar la integridad de sus respectivos ámbitos de actuación, evitando superposiciones y colisiones; de tal forma que el juez de amparo no debe conocer cuestiones que son atinentes a la *legalidad ordinaria* y que, como tales, deben ser resueltas por el juez ordinario a través de los condignos procedimientos judiciales establecidos al respecto por la ley.

62. Y es que, en la medida en que el papel del juez de amparo es reestablecer la lesión a derechos fundamentales, o impedir que la conculcación se produzca, función que no se extiende, tal cual lo afirma el Tribunal Constitucional español, a

ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad...”. Aparte, existe el “amparo constitucional” que, en nuestro caso, constituye el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.

²⁹ Catalina Benavente, Ma Ángeles. *El Tribunal Supremo y la tutela de los derechos fundamentales. El recurso de casación y el art. 53.2 de la CE*; Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 55.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, ni a la decisión de decidiendo conflictos intersubjetivos de intereses, subsumiendo los hechos en los supuestos jurídicos contemplados por las normas, con la determinación de las consecuencias que de tal operación lógico-jurídica se deriven y que en definitiva supongan la decisión de cuestiones de mera legalidad, las que pertenece decidir con exclusividad a los Jueces y Tribunales comunes³⁰.

63. Así las cosas, el juez de amparo no puede tomarse el papel y las funciones de lo que por ley corresponde dirimir a los jueces ordinarios puesto que, en tal eventualidad, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol.

64. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”³¹ y de tener presente, en todo caso, que, como ha dicho el Tribunal Constitucional peruano en unos párrafos que bien aplican a nuestra realidad, “[l]a experiencia jurisdiccional ha demostrado que el uso indiscriminado e irrazonable de las acciones de garantía genera (...) la depreciación de la majestad de la justicia constitucional”³².

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

II. SOBRE EL CASO PARTICULAR

66. Como hemos dicho, en la especie, inicialmente, la parte recurrente interpuso una acción de amparo por considerar que se violan sus derechos fundamentales.

³⁰ Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

³¹ Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

³² STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

67. El juez de amparo declaró acogió la acción de amparo.

68. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso, revocar la sentencia de amparo, y declarar la acción inadmisibles por existir otra vía judicial más efectiva.

69. En el presente caso estamos de acuerdo en que, real y efectivamente, el juez de amparo no puede conocer la acción y que, por ende, esta debe ser declarada inadmisibles. No obstante, tal y como lo afirmamos previamente, no compartimos que dicha inadmisión sea en virtud de la existencia de otra vía efectiva, conforme los términos del artículo 70.1, sino por tratarse de una acción notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3.

70. Ya hemos visto que, para aplicar la inadmisibilidad del artículo 70.1, debe hacerse un esfuerzo comparativo entre la acción de amparo y la otra acción judicial, a los fines de establecer cuál es más efectiva.

71. En la especie, la notoria improcedencia se deriva de la naturaleza misma de la cuestión que es, si se ausculta bien, impropia del ámbito del amparo y atinente a la legalidad ordinaria.

72. En realidad, la razón por la cual el Tribunal Constitucional entiende que el juez de amparo no puede conocer estas acciones es porque la jurisdicción contencioso administrativa es la idónea para proteger el derecho fundamental vulnerado. En efecto, no corresponde al juez de amparo el decidir respecto de la legalidad de un acto administrativo.

73. Esta *atribución de funciones* que hace el legislador, tiene una lógica innegable, ya que es la jurisdicción contencioso administrativa que tiene la responsabilidad de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resolver una cuestión que se ha originado en ocasión de un conflicto en ocasión de un acto administrativo. Esto se explica puesto que, en la procura de la mejor solución, se deberán tocar asuntos de fondo, lo cual requiere una atención específica, pormenorizada y profunda, del caso.

74. Y eso, que corresponde hacer al juez de lo contencioso administrativo, no puede hacerlo el juez de amparo, puesto que la acción de amparo, conforme explicamos, busca remediar violaciones, o amenazas de violaciones inmediatas e inminentes a derechos fundamentales, debiendo limitar su decisión a ese asunto central y definitorio, es decir, la eliminación de la vulneración, o de la amenaza de vulneración, a un derecho fundamental.

75. En fin que, en la especie, lo que procedía era declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria, y de que, por ende, no pasa el “*primer filtro*” de los referidos “*presupuestos esenciales de procedencia*”. En este caso, la acción no ha cumplido los “*presupuestos esenciales de procedencia*”.

76. Pero afirmar, como ha hecho la mayoría, que la acción de amparo es inadmisibles por existir otra vía, implica que es procedente accionar en amparo para estos fines, pero que se trata de una vía menos efectiva que la ordinaria. Esta decisión deja, pues, abierta la posibilidad de que, en casos como estos, el amparo pudiera ser admitido y, consecuentemente, conocido, es decir, que deja abierta la posibilidad de que, a través de acciones de amparo, se proceda a determinar y resolver la titularidad de inmuebles registrados.

77. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la acción de amparo debió ser, en efecto, declarada inadmisibles por ser notoriamente improcedente, pero



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por ser una cuestión que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del poder judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO

Con el mayor respeto, ejerciendo las facultades constitucionales y legales que nos incumben, nos permitimos discrepar de la sentencia precedente mediante la emisión de un voto particular. Nuestra disensión estriba en la errónea aplicación efectuada por la mayoría de mis pares del art. 70.1 de la Ley núm. 137-11 (existencia de otra vía efectiva), como fundamento de la inadmisión de la acción de amparo. Estimamos, en cambio, que el Pleno debió optar por el art. 70.3 de este último estatuto (notoria improcedencia).

Consideramos que no procedía la solución adoptada por el Pleno, en vista de la insatisfacción de los presupuestos de procedencia inherentes a la acción de amparo, que se derivan del art. 72 constitucional y 65 de la Ley núm. 137-11³³. En este sentido, obsérvese que el presupuesto atinente a que el derecho vulnerado tenga una naturaleza fundamental, sin embargo, en la especie, las violaciones que se imputan tienen naturaleza legal. En este contexto, según hemos afirmado más arriba, se impone concluir que la acción debió haber sido inadmitida por la causal de notoria improcedencia, de acuerdo con el aludido art. 70.3, lo cual hemos planteado mediante numerosos votos anteriormente emitidos³⁴.

³³ A saber: el derecho supuestamente vulnerado al amparista debe ser de naturaleza fundamental; la acción de amparo debe producirse como consecuencia de un acto o de una omisión legalmente caracterizada que haya lesionado dicho derecho fundamental, y las partes involucradas deben gozar de legitimación para actuar en el proceso.

³⁴ En este sentido, pueden ser consultados los votos de nuestra autoría que figuran en las siguientes sentencias: TC/0095/15, TC/0101/15, TC/0109/15, TC/0141/15, TC/0173/15, TC/0174/15, TC/0187/15, TC/0230/15, TC/0236/15, TC/0274/15,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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

TC/0275/15, TC/0291/15, TC/0300/15, TC/0316/15, TC/0323/15, TC/0326/15, TC/0327/15 TC/0368/15, TC/0374/15, TC/0382/15, TC/0385/15, TC/0395/15, TC/0413/15, TC/0419/15, TC/0568/16, TC/0553/16, TC/0568/16, entre otras.

Expediente núm. TC-05-2019-0128, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo incoado por la Dirección General de Pasaportes contra la Sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00370, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).