



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0128/14**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2013-0073, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoada por la Dirección General de Migración (DGM) contra la Sentencia núm. 095-2013, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiséis (26) de marzo de dos mil trece (2013).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, al primer (1) día del mes de julio del año dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y el artículo 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), dicta la siguiente sentencia:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la sentencia recurrida**

La Sentencia núm. 095-2013, objeto del presente recurso de revisión, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiséis (26) de marzo de dos mil trece (2013). La decisión acogió la acción de amparo incoada por Dongzhu Cen contra la Dirección General de Migración y su director, licenciado José Ricardo Tavéras.

En el presente expediente no consta prueba de la notificación de la referida sentencia.

**2. Presentación del recurso de revisión**

En el presente caso, la recurrente, Dirección General de Migración (DGM), interpuso un recurso de revisión constitucional contra la indicada sentencia. El indicado recurso fue incoado mediante instancia recibida el veintiséis (26) de abril de dos mil trece (2013) ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

El recurso anteriormente descrito fue notificado por el Tribunal Superior Administrativo al recurrido y al procurador general administrativo, mediante el Auto núm. 1716-2013 del seis (6) de mayo de dos mil trece (2013).

**3. Fundamentos de la sentencia recurrida**

El tribunal que dictó la sentencia recurrida decidió lo siguiente:

*Primero: Declara buena y válida en la forma la acción de amparo incoada por el señor Dongzhu Cen contra la Dirección General de Migración y su Director, Lic. José Ricardo Taveras. Segundo: Acoge en cuanto al fondo el recurso de amparo, por haber sido violados en contra del accionante, los*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*derechos fundamentales a la dignidad humana, a la libertad y seguridad personal, y al debido proceso, en especial, el derecho de defensa, y en consecuencia, y a los fines de restaurar la situación migratoria del accionante, así como el cese de las persecuciones contra el mismo. Tercero: Condena a la Dirección General de Migración y a su Director, Lic. José Ricardo Taveras, al pago de un astreinte por la suma de dos mil pesos diarios (RD\$2,000.00), contados a partir del tercer día de la notificación de la presente sentencia, el cual será entregado al Instituto Oncológico de Heriberto Pieter. Cuarto: Declara las costas de oficio, por tratarse de una acción de amparo. Quinto: Ordena la comunicación de la presente sentencia por secretaria al accionante Dongzhu Cen, a los accionados Dirección General de Migración, y su Director, Lic. José Ricardo Taveras, y al Procurador General Administrativo.*

Los fundamentos dados por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo son los siguientes:

*d) El medio de inadmisión planteado por la parte accionada debe ser fallado por el Tribunal, antes de pronunciarse n cuanto al fondo, sin embargo, en el caso de la especie, el mismo ha sido planteado después de haber presentado, ambas partes, conclusiones al fondo, mediante escrito ampliatorio, lo que viola el derecho de defensa de la parte accionante, al no ser dicho medio sometido al contradictorio, por lo que procede declarar el mismo inadmisibile, sin necesidad de pronunciarse en el dispositivo sobre el mismo, valiendo sentencia por sí misma la presente disposición. J) Que como se observa, existe una correspondencia entre las pruebas documentales y el hecho sustentado y no controvertido, de donde se extraen hechos constantes de este proceso constitucional; 1) el accionante fue privado de su libertad por más de 2 meses, por la Dirección General Migración de manera ilegal; 2) que ha demostrado que ha sido privado de libertad por el mismo hecho en varias ocasiones; 3) que el accionante había estado legalmente en el país por un período de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*más de 10 años, tiene negocios en el país sometido a la acción de la Justicia por ninguna persona y autoridad correspondiente, por lo que no se ha probado la existencia de una orden que justifique la privación de su libertad, el cual pertenece a toda persona que se encuentre en este territorio, y que ha sido resguardado por la acción de hábeas corpus citada; 5) que de las diversas privaciones de libertad por el supuesto delito, el accionante ha pasado más de 2 meses sin que se le haya iniciado un proceso judicial en su contra, y no se ha apoderado al Ministerio Público a tales fines, que es el órgano persecutor de los delitos por parte del Estado; 6) que no se justifica razonablemente y carece de lógica jurídica lo planteado por la accionada, en el sentido de que la suplantación de otra persona a la hora de realizarse un análisis médico, constituya prueba fehaciente de que una persona forme parte de una asociación u organización terrorista que promueve la destrucción violenta del régimen democrático, suprimir los derechos e instituciones consagrados en la Constitución de la República y/o que fomente por cualquier medio, doctrinas que atenten contra el orden y seguridad del Estado y del Ciudadano , así como la estabilidad del gobierno y el orden social.*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrente en revisión**

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

- a) El tribunal *a-quo* violentó el sagrado derecho de defensa al no valorar los documentos y argumentos explicativos de la Dirección General de Migración en el entendido de que el señor Dongzhu Cen había incoado la acción de amparo fuera de plazo, violando así lo establecido en el artículo 70, numeral 2, de la Ley núm. 137-11.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

b) El señor Dongzhu Cen alegó que tiene 10 años residiendo en el país y que ha hecho millonarias inversiones, asimismo que se encuentra casado y procreó hijos. Con respecto a estos argumentos, en ningún momento se ha demostrado que el nacional chino haya hecho inversiones millonarias en el país, inclusive, su propia residencia fue obtenida mediante el procedimiento común y no mediante el procedimiento especial para los residentes en la categoría de inversionistas. Por otro lado, si bien es cierto que se encuentra casado y procreó hijos, no menos cierto es que su esposa es de nacionalidad china y sus hijos por igual, es decir, ninguno de ellos ostenta la nacionalidad dominicana. Esto significa que dichos alegatos no son vinculantes en el caso en cuestión.

c) En la sentencia recurrida el Tribunal Superior Administrativo condenó al director general de migración al pago de un astreinte de dos mil pesos (RD\$2,000.00) diarios, sin tomar en cuenta que el director de migración actuó apegado a las disposiciones de la Ley núm. 285-04, específicamente en su Art. 126, parte *in fine*, que establece como una de sus facultades lo siguiente: “podrá ordenar la detención del extranjero infractor, hasta tanto se logren asegurar las condiciones para que éste abandone el país”; claramente puede leerse que el artículo no contempla un plazo determinado para la detención, simplemente la ordena hasta que sean logradas las condiciones para deportar al extranjero, lo mismo se verifica en la legislación comparada. En párrafos posteriores se hará señalamiento de ello.

d) Conforme a las disposiciones establecidas en el artículo 39 de la Ley núm. 285-04, *los residentes permanentes tendrán derecho a residir indefinidamente en el país, a menos que en consideración a las causas previstas en esta ley y su reglamento, se procediera a ordenar la cancelación de la permanencia y su salida del país.*

e) De acuerdo con el artículo 15, numeral 8, procede la cancelación de residencia permanente cuando el extranjero forme parte de cualquier asociación u organización terrorista que promueva la destrucción violenta del régimen



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

democrático, suprimir los derechos e instituciones consagrados en la Constitución de la República y/o que fomente por cualquier medio doctrinas que atenten contra el orden y seguridad del Estado y del ciudadano, así como la estabilidad del Gobierno y el orden social.

f) De acuerdo con lo consagrado en el artículo 80 del Reglamento de Aplicación de la Ley General de Migración, *el residente permanente o temporal tendrá derecho a residir en el territorio nacional bajo las condiciones previstas en el artículo 39 de la Ley, salvo que sus actividades se constituyan en faltas graves conforme a la ley, el presente Reglamento y otras leyes de la República Dominicana, caso en el cual se ordenará la cancelación de su permanencia y su salida del país.*

**5. Hechos y argumentos jurídicos de la Procuraduría General Administrativa**

La Procuraduría General Administrativa pretende que se revoque la sentencia. Para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

a) (...) *mediante el presente escrito la Procuraduría General Administrativa, tratándose de un recurso de revisión amparo elevado por una entidad de la Administración Pública, en cumplimiento del artículo 166 de la Constitución Dominicana, al tiempo de acoger el indicado recurso, y en virtud de sus motivaciones y fundamentos procederá solicitarle pura y simplemente a ese Honorable Tribunal fallar favorablemente respecto del mismo.*

**6. Hechos y argumentos jurídicos del recurrido en revisión**

El recurso de revisión fue notificado el seis (6) de mayo de dos mil trece (2013), mientras que el escrito de defensa fue depositado el diez (10) de mayo de dos mil trece (2013), es decir, dentro del plazo previsto en el artículo 98 de la Ley núm.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

El recurso anteriormente descrito fue notificado por el Tribunal Superior Administrativo al recurrido y al procurador general administrativo, mediante el Auto núm. 1716-2013 del seis (6) de mayo de dos mil trece (2013).

El recurrido, Dongzhu Cen, pretende que se rechace el indicado recurso de revisión y que se confirme la decisión recurrida. Para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

- a. *(...) en fecha 9 de junio del año 2012, a eso de las 12:00 p.m. de la tarde, fue privado de su libertad el ciudadano chino, en área de renovación de residencia de la impetrada, por agentes de emigración, para supuestamente investigar sus documentos emigratorios.*
- b. *Cen Dongzhu el cual tiene 10 años residiendo en el país, de forma legal con su cedula de identidad, tarjetas de residencia permanente, haciendo inversiones millonarias, contrajo matrimonio civil en el país, con la cual procreo hijos, situación que lo coloca bajo la tutela de la parte infine del artículo 16 del Código Civil dominicano, Modificado por la Ley 295 del 21 de mayo del 1919, modificada por la Ley 845 del 1978.*
- c. *Resulta improcedente “(...) mal fundado y carente de base legal el revisión contra la sentencia No. 095-2013, de fecha 26 de marzo del 2013, dictada por el Tribunal Superior Administrativo, interpuesto por la Dirección General de Migración y su director el Lic. José Ricardo Taveras”.*

## **7. Pruebas documentales relevantes**

En el trámite del presente recurso en revisión, las pruebas documentales que obran en el expediente son, entre otras, las siguientes:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

1. Permiso Residencia núm. 00117480798, expedido el seis (6) de junio de dos mil once (2011), por la Dirección General de Migración de la República Dominicana.
2. Resolución-Oficio núm. 000010 del seis (6) de febrero de dos mil doce (2012), emitido por la Dirección General de Migración, del Ministerio de Interior y Policía, contentivo de la cancelación de residencia permanente del señor Dongzhu Cen.
3. Sentencia núm. 095-2013, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiséis (26) de marzo de dos mil trece (2013).

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**  
**DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**8. Síntesis del conflicto**

En el presente caso, según los documentos depositados en el expediente y los hechos invocados por las partes, el litigio se origina en ocasión del Oficio núm. 000010 del seis (6) de febrero de dos mil doce (2012), emitido por la Dirección General de Migración, del Ministerio de Interior y Policía, contentivo de la cancelación de residencia permanente del señor Dongzhu Cen.

La residencia le fue cancelada en razón de que el indicado señor intentó suplantar la identidad del señor Jin Ji Wu al momento de someterse a unos análisis como parte de los trámites migratorios para optar por la residencia en República Dominicana, por padecer este último una enfermedad infecciosa. El señor Dongzhu Cen accionó en amparo con la finalidad de que el tribunal deje sin efecto la referida decisión dictada por la Dirección General de Migración en su perjuicio, acción que fue acogida mediante la sentencia recurrida.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

## **9. Competencia**

El Tribunal Constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión, 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**

Antes de analizar el fondo del presente caso, resulta de rigor procesal determinar si el recurso reúne los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 100 de la referida Ley núm. 137-11. En este sentido:

a. El indicado artículo establece: *Requisitos de admisibilidad. 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.*

b. 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 de 22 de marzo de 2012, en el sentido de que la misma se configuraba, en aquellos casos en 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) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*

c. 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 al Tribunal Constitucional precisar la noción relativa a la “existencia de otras vías eficaces”, cuestión que debe determinarse en cada caso que se presente.

## **11. Sobre el fondo del presente recurso de revisión de amparo**

a. La acción de amparo resuelta mediante la sentencia recurrida se incoó con la finalidad de que el juez de amparo dejara sin efecto la resolución denominada Oficio núm. 000010 del seis (6) de febrero de dos mil doce (2012), emitido por la Dirección General de Migración, del Ministerio de Interior y Policía, en virtud de la cual fue cancelada la residencia permanente del señor Dongzhu Cen, de nacionalidad china.

b. Previo a entrar en el análisis de los fundamentos de las pretensiones del accionante es de rigor determinar si en el ordenamiento jurídico existe otra vía efectiva para resolver el conflicto en cuestión, ya que el artículo 70.1 condiciona la admisibilidad de la acción a que “no existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”.

c. En este orden, conviene destacar que según la normativa que rige la materia, el director general de migración tiene la facultad de cancelar una residencia permanente previamente emitida, en aplicación de lo que dispone el artículo 15, numeral 8, de la Ley núm. 285-04 del 15 de agosto de 2004, texto que establece:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*No serán admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en algunos de los siguientes impedimentos: (...) 8. Formar parte de cualquier asociación u organización terrorista que promueva la destrucción violenta del régimen democrático, suprimir los derechos e instituciones consagrados en la Constitución de la República y/o que fomente por cualquier medio doctrinas que atenten contra el orden y seguridad del Estado y del ciudadano, así como la estabilidad del gobierno y el orden social.*

d. De manera que en el presente caso el referido funcionario se ha limitado a ejercer una atribución prevista en la ley. Es cierto, sin embargo, que en ocasión del ejercicio de una facultad legal se pueden cometer violaciones a los derechos humanos; ciertamente que en un caso como el que nos ocupa puede ocurrir que no existan razones que justifiquen la decisión cuestionada, es decir, que el titular de la residencia permanente no haya cometido faltas o que la falta cometida, si fuere el caso, no revista una gravedad suficiente.

e. 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.

f. En la sentencia TC/0030/12 del 3 de agosto de 2012, el Tribunal Constitucional estableció que una vía distinta a la acción de amparo es efectiva cuando permite al tribunal competente dictar medidas cautelares para resolver cuestiones que requieran soluciones urgentes. El recurso contencioso administrativo es una vía eficaz, en razón de que los tribunales que conocen del



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

mismo tienen competencia para dictar medidas cautelares, en aplicación de lo previsto en el artículo 7 de la referida ley núm. 13-07, texto según el cual:

*Medidas cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal. Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de sus Salas que designe mediante auto, convocará a las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días.*

g. En la especie, el Tribunal Superior Administrativo podía prohibir al director general de migración la deportación del señor Dongzhu Cen, hasta que se resolviera la procedencia de la resolución mediante la cual se canceló la residencia permanente, con lo cual quedaba abierta la posibilidad de que el accionante resolviera su pretensión más urgente: evitar la deportación.

h. La efectividad de esta vía resulta incuestionable, ya que, según el artículo 7.6 de la Ley núm. 13-07, la solicitud de la medida cautelar tiene efecto suspensivo. Es decir, que desde el momento que la parte interesada haga el pedimento, el acto de que se trate no puede ejecutarse.

i. 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 con la misma efectividad que por la vía ordinaria.

j. En virtud de las motivaciones expuestas precedentemente, procede acoger el recurso de revisión que nos ocupa, revocar la sentencia objeto del mismo y



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

declarar inadmisibles la acción de amparo, en el entendido de que existe otra vía eficaz, como lo es el recurso contencioso administrativo, cuya competencia corresponde al Tribunal Superior Administrativo.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Justo Pedro Castellanos Khoury y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión de amparo interpuesto por la Dirección General de Migración (DGM) contra la Sentencia núm. 095-2013, objeto del presente recurso de revisión, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiséis (26) de marzo de dos mil trece (2013).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el recurso de revisión descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 095-2013 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiséis (26) de marzo de dos mil trece (2013), objeto del presente recurso de revisión.

**TERCERO: DECLARAR** inadmisibles la acción de amparo interpuesta por el señor Dongzhu Cen contra el director general de migración, en razón de que existe otra vía eficaz como lo es el recurso contencioso administrativo.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la recurrente, la Dirección General de Migración (DGM) y al recurrido, señor Dongzhu Cen.

**QUINTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, *in fine*, de la Constitución, y los artículos 7.6 y 66 de la 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; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO**

En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales<sup>1</sup>, con la máxima consideración respecto a la mayoría del Pleno, tenemos a bien emitir en la especie el presente voto particular, que atañe a nuestro desacuerdo respecto a la denegación al amparo de su naturaleza de acción principal; rasgo que, a nuestro juicio, se desprende tanto del artículo 72 de nuestra Carta Magna (A), como del artículo 70 de la Ley núm. 137-11 (B).

---

<sup>1</sup> En ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, de acuerdo con los artículos 186 *in fine* de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11 (en lo adelante, “Ley núm. 137-11”).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**A) LA PRINCIPALÍA DEL AMPARO SEGÚN EL ART. 72 DE LA CONSTITUCIÓN**

1. En el caso que nos ocupa, luego de motivar la procedencia de la revocación de la sentencia del juez de amparo, el Tribunal Constitucional procedió a declarar la inadmisibilidad de la acción originalmente interpuesta en los siguientes términos:

*«e) 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 por ante el Tribunal Superior Administrativo en los departamentos judiciales del Distrito Nacional y de la Provincia de Santo Domingo y en los demás departamentos en los tribunales de primera instancia, según lo establece el artículo 3 de la Ley 13-07.*

*f) En al sentencia TC/0030/12, de fecha 3 de agosto de 2012, el Tribunal Constitucional estableció que una vía distinta a la acción de amparo es efectiva cuando permite al tribunal competente dictar medidas cautelares para resolver cuestiones que requieran soluciones urgentes. El recurso contencioso administrativo es una vía eficaz, en razón de que los tribunales que conocen del mismo tienen competencia para dictar medidas cautelares, en aplicación de lo previsto en el artículo 7 de la referida Ley 13-07, texto según el cual: “Medidas Cautelares. El recurrente podrá solicitar, en cualquier momento del proceso, por ante el Presidente del Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de una eventual sentencia que acoja el recurso contencioso administrativo o contencioso tributario. Esta petición se someterá mediante instancia separada del recurso principal. Una vez recibida, el Presidente del Tribunal, o el de una de sus salas que designe mediante auto, convocará a*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*las partes a una audiencia pública que celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes, a los fines de escuchar sus argumentos y conclusiones, debiendo fallar el asunto en un plazo no mayor de cinco (5) días”.*

*g) En la especie, el Tribunal Superior Administrativo podía prohibir al Director General de Migración la deportación del señor Dongzhu Cen, hasta que se resolviera la procedencia de la resolución mediante la cual se canceló la residencia permanente, con lo cual quedaba abierta la posibilidad de que el accionante resolviera su pretensión más urgente: evitar la deportación.*

*h) La efectividad de esta vía resulta incuestionable, ya que, según el artículo 7.6 de la mencionada Ley 13-07, la solicitud de la medida cautelar tiene efecto suspensivo. Es decir, que desde el momento que la parte interesada haga el pedimento, el acto de que se trate no puede ejecutarse.*

*i) 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 con la misma efectividad que por la vía ordinaria.*

*j) En virtud de las motivaciones expuestas precedentemente, procede acoger el recurso de revisión 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, como lo es el recurso contencioso administrativo, cuya competencia corresponde al Tribunal Superior Administrativo».*

2. Ante todo, conviene indicar que la naturaleza de la acción de amparo figura descrita en el artículo 72 de nuestra Carta Magna, que al respecto consagra lo siguiente:

*«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*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el habeas corpus, cuando resulten vulnerados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para ser 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»<sup>2</sup>.*

3. La lectura de la parte *in fine* de la anterior disposición revela que, al singularizar como *preferente* el procedimiento de amparo, el constituyente procuró otorgarle preponderancia y evitar su relegación en favor de otros mecanismos procesales que ofrezcan una tutela similar al derecho fundamental cuya protección se persiga.

Nótese, en ese sentido, que la *preferencia* encabeza el orden de prelación de los seis rasgos que caracterizan al procedimiento de amparo según el indicado artículo 72<sup>3</sup>; y que la primera acepción de este vocablo consiste en la «[p]rimacía, ventaja o mayoría que alguien o algo tiene sobre otra persona o cosa, ya en el valor, ya en el merecimiento»<sup>4</sup>. Extrapolando este preponderante matiz semántico al ámbito procesal constitucional y al problema que nos ocupa, se infiere que la *preferencia* del artículo 72 equivale a las ventajas que para la víctima de la conculcación de un derecho fundamental puede presentar una vía judicial con relación a otras. Cabe deducir, en consecuencia, que tanto el constituyente como el legislador ordinario procuraron otorgar principalía al amparo dentro de la gama de acciones que el ordenamiento procesal pone a disposición del justiciable; intención que se revela, además, con el vasto espacio de incidencia que asignó a este mecanismo con el propósito deliberado de garantizar de forma efectiva el respeto a los derechos fundamentales.

---

<sup>2</sup> Subrayado nuestro.

<sup>3</sup> Preferente, sumario, oral, público, gratuito e informal.

<sup>4</sup> *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, vigésima segunda edición, tomo II, 2001, Madrid, voz “preferencia”, p. 1821.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

4. Con relación a este último aspecto, se puede observar, por un lado, que el ámbito de aplicación del aludido artículo 72 atribuye incidencia al amparo sobre la vulneración de *todos* los derechos fundamentales, e incluso su simple amenaza de parte de cualquier autoridad pública o persona privada física o jurídica<sup>5</sup>; y, por el otro, que el artículo 65 de la Ley núm. 137-11 sigue fielmente la misma orientación:

*«Actos impugnables. 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 Hábeas Corpus y el Hábeas Data»<sup>6</sup>.*

5. De manera que este carácter principal y preeminente de la acción de amparo impone con relación a cada caso una ponderación particular de las vías judiciales alternativas susceptibles de proveer un mejor remedio judicial cuya eficacia debe ser medida basándose en criterios objetivos. En otras palabras, que solo deberían considerarse como vías procesales más efectivas que la acción de amparo las que puedan solucionar con mayor acierto los casos de notoria complejidad o que requieran mayor pericia técnica del juzgador; supuestos en los que se podría optar por las jurisdicciones especializadas, tal como dispone el artículo 74 de la Ley núm. 173-11:

*«Amparo en jurisdicciones especializadas. Los tribunales o jurisdicciones especializadas existentes o los que pudieran ser posteriormente establecidos, deberán conocer también acciones de amparo, cuando el*

---

<sup>5</sup> Solo la libertad individual y el derecho a la información personal, que se encuentran especialmente amparadas por el hábeas corpus y el hábeas data, respectivamente (artículos 72 y 71 de la Constitución), quedan excluidos del manto protector del amparo.

<sup>6</sup> Subrayado nuestro.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*derecho fundamental vulnerado guarde afinidad o relación directa con el ámbito jurisdiccional, debiendo seguirse, en todo caso, el procedimiento previsto por esta ley».*

6. Así lo entiende, por cierto, no solo la doctrina constitucional dominicana más socorrida<sup>7</sup>, sino también nuestro precedente TC-0197-13, que al respecto expresa lo siguiente:

*«a) De conformidad con las disposiciones del artículo 72 de la Constitución, la acción de amparo es un procedimiento preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades; y que por ende, su inadmisibilidad debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla.*

*b) Tal naturaleza hace que la acción de amparo sea admisible, siempre y cuando sea presentada dentro de los sesenta (60) días que siguen a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del hecho; cuando la petición de amparo no resulte manifiestamente improcedente; 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. Ello equivale a decir que en el caso de que existiese un proceso o acción de menor o igual efectividad que el amparo, este último debe ser declarado admisible, teniendo el accionante un derecho de opción entre las dos vías.*

*c) En la especie [...], este tribunal constitucional entiende que la acción de amparo era un procedimiento igual o aún más idóneo que el*

---

<sup>7</sup> «[...] solamente 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 éste o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado<sup>7</sup>». (Néstor Pedro SAGUÉS, “Amparo y vías judiciales efectivas”, citado por Eduardo JORGE PRATS en el diario “Hoy”, edición del 11 de agosto de 2011, p. 6. Véase este último en la siguiente dirección electrónica: <http://www.hoy.com.do/opiniones/2011/8/11/388292/Amparo-y-vias-judiciales-efectivas>.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*procedimiento administrativo, tomando en consideración la rapidez del referido procedimiento constitucional. [...]*

*d) Estas medidas facultan al juez de amparo a aplicar una tutela judicial diferenciada, lo que permite que en determinados casos se otorguen medidas excepcionales tomando en consideración la situación específica de cada hecho, todo en virtud del principio de efectividad afirmado en el numeral 4) del artículo 7 de la Ley número 137-11.*

*e) En tal virtud, este tribunal constitucional es de opinión que la acción de amparo intentada por Manuel Mateo Calderón y partes, era perfectamente admisible [...]. Además, el tribunal a-quo no demostró que la vía administrativa era más adecuada que la vía del amparo para salvaguardar los derechos en cuestión, por lo que debió conocer el fondo de dicha acción y rechazarla por no existir violación a algún derecho fundamental, conforme se verá más adelante»<sup>8</sup>.*

7. Pero el carácter principal y no subsidiario o accesorio de la acción de amparo no solo se deriva de la normativa consagrada por el artículo 72 de la Constitución, sino también de los mecanismos de aplicación de las causales de inadmisión previstas por el artículo 70 de la Ley núm. 137-11.

**B) LA PRINCIPALÍA DEL AMPARO SEGÚN EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY 137-11**

8. El artículo 70 de la Ley núm. 137-11, como es bien sabido, prevé las causales de inadmisión de la acción de amparo en los siguientes términos:

*«Causas de Inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando*

---

<sup>8</sup> Subrayado nuestro.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

inadmisible la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos:

1. *Cuando existan otras vías 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 ».*

9. En la sentencia que nos ocupa, el Tribunal motiva el pronunciamiento de la inadmisibilidad partiendo de indicada primera causal del artículo 70, es decir, la que concierne a la existencia de *“otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”*. Conviene observar que el ya enunciado párrafo capital del artículo 70 introduce las tres causales de inadmisibilidad recordándonos, textualmente, que “[e]l juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, **podrá**<sup>9</sup> dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo [...]”.

La mera literalidad del texto denota con evidencia difícilmente refutable que el uso del tiempo verbal **podrá** no se incluyó por azar en la disposición aludida, sino que manifiesta un designio legislativo expreso y preciso: otorgar un margen de apreciación en favor del juez para permitirle conocer el fondo del asunto incluso en la eventualidad de que resulten configuradas una o más de las causales contenidas en dicho texto. La naturaleza indubitable de ese propósito se infiere de que si el legislador hubiese querido disponer la solución opuesta, o sea, el obligatorio pronunciamiento de la inadmisión, habría manifestado que el juez **deberá**

---

<sup>9</sup> Subrayado nuestro.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

dictaminarla, en vez de que *podrá* declararla, como taxativamente indica dicho texto. Obviamente, mediante el empleo del verbo *poder*<sup>10</sup>, en el futuro simple *podrá*, se pretendió dar carácter prioritario a la tutela de derechos fundamentales frente al mero cumplimiento de formalidades procesales, en concordancia con los principios consagrados en el artículo 72 de la Constitución.

10. El designio del constituyente, en cuanto al carácter preferente del amparo, fue igualmente acogido por el legislador al diseñar el esquema procesal desarrollado por la Ley núm. 137-11, que incluyó en su artículo 71 la siguiente norma:

*«Artículo 71.- Ausencia de efectos suspensivos. El conocimiento de la acción de amparo, que reúna las condiciones de admisibilidad, no podrá suspenderse o sobreseerse para aguardar la definición de la suerte de otro proceso judicial»<sup>11</sup>.*

11. En este contexto, estimamos que para descartar la acción de amparo en favor de otras vías judiciales, estas últimas deben considerarse más efectivas, ya que, a nuestro juicio, tanto para la Constitución como para la Ley núm. 137-11, dicha acción representa el principal remedio a cualquier conculcación o amenaza a derechos fundamentales.

Este rasgo de mayor efectividad produce dos consecuencias principales: de una parte, que la acción de amparo no debe ser sobreseída en beneficio de otro proceso judicial en curso al que se encuentre vinculada; y, de otra parte, que no debe inadmitirse dicha acción en caso de concurrencia de otras vías judiciales alternativas que ofrezcan igual o menor umbral de protección a los derechos conculcados. En resumen, insistimos, que la inadmisión del amparo solo debe pronunciarse en los casos de que la vía judicial alternativa resulte más efectiva que el amparo mismo.

---

<sup>10</sup> “Tener expedita la facultad de o potencia de hacer algo” (*Diccionario de la lengua española*, precitado, tomo II, p. 1791).

<sup>11</sup> Subrayado nuestro.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

12. Así lo entiende no solo la doctrina constitucional dominicana más socorrida<sup>12</sup>, sino también el ya aludido precedente TC-0197-13, que fue recientemente reiterado en los siguientes términos:

*«c. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido en su Sentencia TC/182/13 (página 14) lo siguiente:*

*Si bien la existencia de otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado constituye una de las causales de inadmisibilidad de la acción de amparo, no significa en modo alguno que cualquier vía pueda satisfacer el mandato del legislador, sino que las mismas resulten idóneas a los fines de tutelar los derechos fundamentales alegadamente vulnerados. De manera que, solo es posible arribar a estas conclusiones luego de analizar la situación planteada en conexión con la otra vía llamada a brindar la protección que se demanda.*

*d. De igual forma, el criterio de que la acción de amparo es la vía idónea que tiene toda persona para tutelar los derechos fundamentales vulnerados ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional en sus sentencias TC/0197/13 del 31 de octubre de 2013 (página 11, párrafo 10.1, literal a) –TC/0217/13 del 22 de noviembre de 2013 (página 18, párrafo h) y TC/0205/13 del 13 de noviembre de 2013 (página 18, literal z) página 12, literal h) y página 11 y 12, literal e).*

*e. Cuando existe riesgo de que mediante el uso de las vías ordinarias, la protección de los derechos fundamentales conculcados pudiera*

---

<sup>12</sup> Al respecto, Eduardo JORGE PRATS (citando al profesor argentino Néstor Pedro Sagüés, en el artículo “*Amparo y vías judiciales efectivas*” publicado en el periódico “Hoy”, edición del 11 de agosto de 2011), expresa lo siguiente: “[...] solamente 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 éste o el otro camino procesal. En la última hipótesis, el amparo se perfila como vía alternativa u opcional para el agraviado”. Véase dicho artículo en el siguiente vínculo electrónico: <http://www.hoy.com.do/opiniones/2011/8/11/388292/Amparo-y-vias-judiciales-efectivas>.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*resultar tardía, o cuando se advirtiere un daño inminente, motivado por acciones cometidas por autoridades públicas o por particulares que demanda ser reparado de forma inmediata, la acción de amparo constitucional es la vía idónea para tutelarlos.*

*f. Por otra parte, no obstante lo dispuesto en el numeral 1) del artículo 70 de la Ley No. 137-11, que reconoce como causa de inadmisibilidad el hecho de que “existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado”, este tribunal entiende que en la parte capital de este artículo se reconoce como una facultad del juez la declaración de inadmisibilidad de la acción que se le somete, sin pronunciarse sobre el fondo, ante la existencia de determinados supuestos de hecho como son: 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; o 3) cuando la petición de amparo resulte notoriamente improcedente. Es decir, que el declarar la inadmisibilidad de la acción o no, es una prerrogativa facultativa del juez, la cual estará supeditada a la valoración que este le conceda a los méritos de la acción planteada y a la naturaleza del daño causado, y si esta amerita su resarcimiento de manera inmediata».*

13. Con base en los razonamientos precedentemente expuestos, sumados al principio de efectividad contemplado en el artículo 7.4 de la Ley núm. 137-11<sup>13</sup>, y a la norma establecida en el artículo 74.4 de la Constitución<sup>14</sup>, nos decantamos en

---

<sup>13</sup>«4. **Efectividad.** Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades».

<sup>14</sup> En cuya virtud «los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos».





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

favor de la conveniencia de interpretar las reglas de admisibilidad del amparo en favor del accionante. Por ese motivo estimamos que la causal de inadmisibilidad de dicha acción por existencia de otras vías judiciales solo debe aplicarse frente a remedios procesales de mayor efectividad, dado que consideramos su procedencia como regla general y su inadmisión como excepcional.

14. En ese orden de ideas, opinamos que la sentencia respecto a la cual emitimos el presente voto particular interpretó erróneamente las condiciones de aplicación de la causal de inadmisibilidad prevista en el artículo 70.1 de la referida Ley núm. 137-11; desacierto que se originó al no haber ponderado en su justa dimensión la efectividad de la acción de amparo frente a las demás vías procesales abiertas para hacer contrapeso a las vulneraciones de derechos fundamentales que alegó el accionante.

Por tanto, favorecemos el criterio de que el juez apoderado debió declarar admisible la acción de amparo, evaluar los argumentos de fondo que la sustentaban y emitir el fallo correspondiente. Estimamos en ese sentido que dicho juez se encontraba en plena capacidad de discernir si con la actuación administrativa atacada fueron efectivamente violados los derechos fundamentales del accionante, así como para adoptar las medidas apropiadas para subsanar dicha vulneración.

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**