



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0503/22**

**Referencia:** Expediente núm. TC-05-2022-0009, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Alexander Sánchez Franco contra la Sentencia núm. 0030-02-2018-SSEN-00342, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo del once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiséis (26) días del mes de diciembre del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



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

**I. ANTECEDENTES**

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

La Sentencia núm. 0030-02-2018-SS-SEN-00342, objeto del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018). Mediante dicha decisión se acogió parcialmente la acción de amparo incoada por el señor Alexander Sánchez Franco en contra de la Dirección General de Pasaportes. En efecto, el dispositivo de la sentencia recurrida es el siguiente:

*PRIMERO: RECHAZA los medios de inadmisión planteados por el Procurador General Administrativo, por los motivos expuestos.*

*SEGUNDO: DECLARA buena y válida, en cuanto a la forma, la presente Acción Constitucional de Amparo interpuesta en fecha 28 de junio del año 2018, por el señor ALEXANDER SANCHEZ FRANCO, contra la DIRECCION 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 ALEXANDER SANCHEZ FRANCO, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, en consecuencia, ORDENA a dicha institución pública que proceda a dar una respuesta por escrito al accionante mediante la cual se indiquen, las razones que tiene para no entregarle el pasaporte reclamado, y rechaza en los demás aspectos.*



**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 y al Instituto Dominicano de Rehabilitación.*

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

La sentencia anteriormente descrita fue notificada al señor Alexander Sánchez Franco mediante el Acto núm. 2061/2018, del veintisiete (27) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), instrumentado por el ministerial Raymi Yoel del Orbe Regalado, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

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

El recurrente, señor Alexander Sánchez Franco, interpuso un recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo contra la indicada sentencia, mediante instancia depositada el dos (2) de enero de dos mil diecinueve (2019), remitida a este tribunal el siete (7) de enero de dos mil veintidós (2022). El referido recurso se fundamenta en los alegatos que se exponen más adelante.

El indicado recurso de revisión fue notificado a la Dirección General de Pasaportes mediante el Acto núm. 1209/2021, del veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Isaac Rafael Lugo, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo. Por su



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

parte, fue notificado a la Procuraduría General Administrativa mediante el Acto núm. 1083, del primero (1ero) de octubre de dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Eladio Lebrón Vallejo, alguacil de estrados del Tribunal Superior Administrativo.

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

Los fundamentos desarrollados por el tribunal que dictó la sentencia recurrida son los siguientes:

*INCOMPETENCIA PLANTEADA*

*2. Conforme a jurisprudencia constante, es obligación de todo Juez antes de estatuir sobre cualquier incidente, excepción, o medio de inadmisión, examinar su propia competencia, es decir, si está o no en aptitud legal para juzgar, antes incluso de estatuir y ponderar cualquier medio de inadmisión que pudiere invocarse,*

*3. En ese sentido, en la audiencia celebrada en fecha 11 de octubre de 2018, fue presentada una excepción de incompetencia, la cual, fue acumulada para ser decidida conjuntamente con el fondo, pero por disposición distinta.*

*4. En ese tenor, la parte recurrida, la DIRECCION GENERAL DE PASAPORTES, en sus conclusiones formales solicitó: "Que se declare la incompetencia de este tribunal para conocer la presente acción de amparo en virtud de que se trata de una falsificación de documento público, debiendo enviar el asunto por ante la Fiscalía del Distrito Nacional."*



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

5. *Que el accionante contestó el incidente planteado, solicitando su rechazo.*

6. *Que este tribunal, al plantear la parte accionada la excepción de incompetencia señalada, y dando estricto cumplimiento al artículo 85 de la Ley No. 137-11, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales que dispone que todos los incidentes planteados en ocasión de una acción de amparo podrán ser acumulados para ser fallados conjuntamente con el fondo, con excepción de lo relativo a las incompetencias, por lo que procede en consecuencia examinar la misma, siendo obligación de los jueces pronunciarse sobre ésta, previa cualquier otra petición formulada por las partes.*

7. *Que la acción de amparo por ante este Tribunal tiene por objeto la pretensión tendente a que se deje sin efecto un acto u omisión de la autoridad pública o de un particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, restrinja, lesione, altere o amenace, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución de la República, con excepción de la libertad individual tutelada por el Hábeas Corpus.*

8. *Que de conformidad con el artículo 72 de la Ley No. 137-11, la competencia del conocimiento de la acción de amparo será del Juez de Primera Instancia de la jurisdicción del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado. Que en aquellos lugares donde se encuentre el Juzgado de Primera Instancia dividido en cámaras, se apoderará de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho alegadamente vulnerado. Agregando el artículo 74 de la misma Ley 137-11, que serán competentes los demás estamentos*



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

*jurisdiccionales especializados, cuando el derecho fundamental vulnerado guarde afinidad o relación directa con el ámbito jurisdiccional específico que corresponda a ese tribunal de excepción, como en el presente caso, ya del estudio del mismo se ha determinado que trata de un reclamo relativo al derecho fundamental a la identidad, motivo por el cual procede declarar la competencia del Tribunal Superior Administrativo, para conocer, deliberar y fallar el mismo de acuerdo con la disposición del artículo 75 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, No. 137-11, de fecha trece (13) del mes de junio del año dos mil once (2011), esto sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión.*

***MEDIOS DE INADMISIÓN PLANTEADOS***

*9. Que cuando a los jueces se les plantea medios de inadmisión, es obligación de estos conocerlos previo a cualquier otra consideración de derecho, conforme al orden lógico procesal, por lo que este Tribunal procede a decidir primero sobre los medios planteados y luego, si ha lugar, sobre el fondo del recurso.*

*10. Que en la audiencia celebrada en fecha 11 de octubre de 2018, el Procurador General Administrativo planteó la inadmisibilidad de la presente acción de Amparo de que se trata en razón que: a) En virtud de lo establecido en el artículo 70.2 de la ley 137.11, por estar vencido el plazo para interponer la misma. b) Por existen otras vías de derecho para reclamar lo que hoy se pretende el accionante. Que la parte accionante solicita que dichos medios sean rechazados.*

*11. Que, conforme al derecho común, constituye una inadmisibilidad todo medio que tienda a hacer declarar al adversario inadmisibile en su*



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

*demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado, la cosa juzgada. Artículo 44, Ley 834 del 15/7/1978.*

*12. Que el artículo 70 de la Ley No. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece las causas de Inadmisibilidad de la acción de amparo, indicando lo siguiente: "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.*

*13. Que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia No. 0030/12, de fecha 03 de agosto de 2012, precisó que 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." Y además, debe ser rápido y eficiente.*



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

*14. Que este Tribunal entiende que para la existencia de otras vías supone que esas otras vías sean tanto o más efectivas e idóneas que el amparo y, como ha establecido el Tribunal Constitucional, que produzca los resultados para lo que se ha concebido, lo cual no sucede en el presente caso, en el que el ejercicio de las otras vías ordinarias planteadas por la parte accionada, implica para su solución definitiva el transcurso de un tiempo considerable, que contribuiría a la prolongación de la vulneración del derecho fundamental invoca en caso de que demuestre su existencia; que las otras vías que contempla este sistema jurídico, tanto en sede administrativa, como serían los recursos de reconsideración y jerárquico, o en sede jurisdiccional, como lo sería el recurso contencioso administrativo, no tienen la efectividad ni la idoneidad que se le reconoce a la acción de amparo para proteger derechos fundamentales; por lo que procede, sin más abundamiento, rechazar dicho medio de inadmisión.*

*15. Que con relación al medio de inadmisión planteado sobre la extemporaneidad de la presente acción, es oportuno establecer que si bien este Tribunal es de criterio que las disposiciones en cuanto al plazo para interponer un recurso son de orden público y de interpretación estricta, en materia de amparo se imponen criterios que van acorde con la naturaleza de las acciones, su continuación en el tiempo y la necesidad de restituir los derechos conculcados para la Supremacía Constitucional.*

*16. Que cuando se invoca la vulneración de derechos fundamentales, su falta continua reedita el plazo para accionar día a día sin que pueda oponérsele la inadmisión por prescripción del plazo de 60 días previsto en el artículo 70.2 de la Ley No. 137-1 I. Que la vulneración reiterada, aun cuando parta de una fecha concreta, es una actuación que se reproduce continuamente mientras no se restituya el derecho*



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

*constitucional conculcado, que no obstante esto, el accionante ha interpuesto su acción en fecha 28 de junio de 2018, después de haber puesto en mora vía acto de alguacil No.790/2018, de fecha 25 de junio de 2018, a la accionada DIRECCION GENERAL DE PASAPORTES, para que en un (01) día franco, le hiciera entrega del pasaporte reclamado, que al no obtemperar a lo solicitado ni existir respuesta de su negativa, se colige que al momento de incoar dicha acción de amparo, se encontraba dentro del plazo establecido por la ley, razón por la cual procede rechazar dicho medio de inadmisión.*

*17. El señor ALEXANDER SANCHEZ FRANCO, ha accionado en Amparo en contra de la DIRECCION GENERAL DE PASAPORTES, a los fines de que este Tribunal ordene a dicha institución la expedición de su pasaporte.*

*18. La accionada, DIRECCION GENERAL DE PASAPORTES, concluyó en cuanto al fondo solicitando que la Acción de Amparo sea declarada improcedente, mal fundada, carente de base legal, en virtud de que no se le ha vulnerado ningún derecho al libre tránsito, a la información, o al libre desarrollo a la personalidad, ni que la libreta del pasaporte esté secuestrada, ya que permanece bajo custodia de la institución a fines de investigación.*

*19. Por otro lado, el PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO, ha solicitado que sea rechazada la presente acción de amparo por haberse vulnerado ningún derecho fundamental.*

*24. Luego de estudiar reflexivamente las conclusiones vertidas por las partes y cotejar las mismas con las pruebas ofrecidas al proceso, este tribunal tuvo a bien establecer como hecho no controvertido por las partes, que la libreta del pasaporte del señor ALEXANDER SÁNCHEZ*



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

*FRANCO, fue retenida en la DIRECCION GENERAL DE PASAPORTES, por presentar la misma una alteración en su numeración, sin embargo, el accionante alega que la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, con dicha acción ha vulnerado sus derechos como son el derecho a la dignidad humana y derecho al libre tránsito.*

*25. Que 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."*

*26. 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 protegidos que afecten irrazonablemente derechos suspendidos están sujetos a la acción de amparo".*

*27. El artículo 43 de la Constitución Dominicana dispone que: "Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más*



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

*limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás."*

*28. 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 contra la humanidad, la corrupción administrativa y los delitos transnacionales.*

*29. Que la ley No. 208 sobre Pasaportes, dispone en su artículo II. "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.*

*30. Del análisis del presente caso y de los documentos que componen el expediente, esta sala ha constatado que real y efectivamente no obstante la DIRECCION GENERAL DE PASAPORTES, encontrarse investida de la facultad de retener los pasaportes que tengan alguna*



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

*alteración y no cumplan con los requisitos de Ley No. 208, sobre Pasaportes de fecha 16 de agosto de 1971, no menos cierto es que dicha institución debió dar una respuesta por escrito, de porque no le entrega dicho documento al accionante señor ALEXANDER SANCHEZ FRANCO; por lo que en razón de lo anterior, procede acoger en parte la acción de amparo incoada por dicho accionante.*

*31. La parte accionante, solicitó que se condene a la DIRECCION GENERAL DE PASAPORTES, al pago de un astreinte por la suma de diez mil (RD\$ 10,000.00) pesos, diarios, por el retardo en el cumplimiento de la decisión emitida por este tribunal.*

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

*33. Que precisa es 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 astreintes 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*



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

*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...”.*

*34. Que lo anterior constituye un precedente constitucional de carácter vinculante a todos los poderes públicos, incluyendo éste Tribunal, por tanto, al ser la astreinte una figura de naturaleza cuya fijación depende de la soberana apreciación del Juez, y en la especie tomando en cuenta que la astreinte es un instrumento ofrecido más al juez para la defensa de su decisión que al litigante para la protección de su derecho, lo cual ha quedado positivizado legislativamente en esta materia que su misión es constreñir, ya que es solo una medida de coacción indirecta para llegar a la ejecución, por lo que esta Sala no se ha demostrado una reticencia por parte de la DIRECCION GENERAL DE PASAPORTES con lo decidido en la presente sentencia, por lo que procede rechazar dicho pedimento.*

**4. Hechos y argumentos jurídicos del recurrente en revisión constitucional de sentencia de amparo**

El recurrente, señor Alexander Sánchez Franco, pretende que se revoque la decisión objeto del recurso de revisión constitucional y, en consecuencia, que se acoja la acción de amparo, alegando, en síntesis, lo siguiente:

*a. A que mi requeriente ALEXANDER SÁNCHEZ FRANCO en el año 2016, le solicitó a esa DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE,*



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

*la renovación de su pasaporte personal, a los fines del mismo poder viajar al extranjero.*

*b. A que esa DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE le negó la renovación del pasaporte, bajo el argumento de que su pasaporte tenía una alteración, y procedieron a devolverle dicho documento, cuando realmente se trata de un pasaporte que se encuentra legalmente registrado en ese organismo.*

*c. A que dos meses posterior a dicha solicitud, cuando el accionante ALEXANDER SÁNCHEZ FRANCO se encontraba en su lugar de trabajo, recibió una llamada de la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE, donde le comunicaban que este debía llevar el pasaporte nueva vez a dicha institución para proceder a realizarle la renovación de su documento.*

*d. A que una vez el accionante haberse presentado a la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE, le informaron que debía redactar una declaración jurada debidamente notariada, para proceder a la renovación del pasaporte.*

*e. A que en fecha 06 de Diciembre del año 2016 el recurrente ALEXANDER SÁNCHEZ FRANCO compareció por ante el LIC. JORGE ALBERTO DE LOS SANTOS, Abogado Notario Público, quien le manifestó mediante declaración jurada las circunstancias en que su pasaporte estuvo en manos de una tercera persona, que organizaba viajes al extranjero, y que no tienen conocimiento ni es responsable de los procedimientos que se llevaron a cabo en la organización de ese viaje, ni tampoco es penalmente responsable que cualquier alteración que haya sufrido dicho documento.*



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

f. *A que luego de presentada esa declaración jurada por ante la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE, han pasado varios meses, sin que el accionante haya podido renovar su pasaporte, y peor aún, dicha institución le informó de manera verbal que no le van a renovar más su pasaporte, debido a que dicho documento presenta alteraciones.*

g. *A que el recurrente ALEXANDER SÁNCHEZ FRANCO puso en mora a la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE, para que le hagan entrega de su pasaporte renovado, o en su defecto le entreguen un nuevo pasaporte, según consta en los Actos de Alguacil marcados con los números 790/2018, de fecha 25 de Junio del 2018, y el No. 885/2018, de fecha 12 de Julio del 2018, ambos diligenciados por el Ministerial JOSÉ ALCÁNTARA, Alguacil Ordinario del Cuarto Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional; empero, dicha institución no ha obtemperado a la expedición de dicho documento.*

h. *A que el hoy accionante necesita que su pasaporte sea renovado, o en su defecto se le expedida un nuevo pasaporte, cosa que no ha querido la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE, lo que tal actuación implica una violación a sus derechos fundamentales.*

i. *A que LA DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE no tiene la facultad de anular de manera perpetua la emisión de un nuevo pasaporte, o la renovación del mismo, independientemente de que se haya adulterado dicho documento. La ley lo único que manda es a su incautación, empero, no prohíbe la expedición o renovación de un nuevo pasaporte. Situación que no fue tutelada por al tribunal a quo.*



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

*j. A que la no expedición del pasaporte al accionante ALEXANDER SÁNCHEZ FRANCO, por parte de la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE conculca los derechos fundamentales a la identidad y la nacionalidad, además se precisa la falta de igualdad, que por consiguiente raya con lo discriminatorio.*

*k. A que la falta de expedición de documentos de identificación del accionante, implican la vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al libre desarrollo de la personalidad, e incluso su derecho al trabajo y al mínimo vital, pues surge para ello la imposibilidad de vincularse a actividades productivas formales que le permitan proveer condiciones de vida digna.*

*l. Que cuando el juez disponga que, a astreinte beneficie al agraviado, no lo hará con el ánimo, de otorgarle una compensación en daños y perjuicios o para generarle un enriquecimiento, sino con el propósito específico de constreñir al agravante al cumplimiento de la decisión dictada. Este criterio obedece a que, de otro modo, el accionante que ha sido beneficiado por un amparo resultaría directamente perjudicado por el incumplimiento de la decisión emitida en contra del agravante; inferencia que se aviene con el principio de relatividad de las sentencias de amparo y la naturaleza inter-partes de sus efectos. Fundado en estos razonamientos y aplicándolos al caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional decide fijar el astreinte de que se trata en contra de la parte accionada y a favor de la parte accionante.*



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

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

La parte recurrida, Dirección General de Pasaportes, no depositó escrito de defensa a pesar de que el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo le fue notificado mediante el Acto núm. 1209/2021, ya referido.

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

La Procuraduría General Administrativa pretende, de manera principal, la inadmisibilidad y, de forma subsidiaria, el rechazo del recurso de revisión constitucional, alegando, en síntesis, lo siguiente:

*a. A que las motivaciones de una sentencia debe ser la percepción que el juzgado tiene de la historia real de los hechos, visto que la decisión impugnada los jueces justificaron los medios adecuados de convicción y realizaron una violación de las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica de manera objetiva ya que la sentencia objeto del recurso de revisión en su numeral 3 es claro y preciso al indicar a la recurrida en nutrición precisa el por qué no se ha entregado el pasaporte solicitado, no le corresponde al tribunal ordenar la entrega sin ante verificar las causa del mismo, por lo que no existiendo violación alguna al debido proceso estos medios deben ser rechazados.*

*b. A que la sentencia evacuada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, ha sido debidamente fundamentada en la ley que rige la materia y la Constitución de la República, tal como lo consigna en su numeral 30 de la página 11 (...).*



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

*c. A que en el presente recurso de revisión se pretende que el mismo sea declarado bueno en cuanto a la forma sin justificar el fundamento al respecto, razón por el cual, en virtud de los artículos 96 y 100 de la ley 137-11 debe ser declarada su inadmisibilidad, ya que no constan de manera clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada ni la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada que no cumple con los requisitos de los artículos citados por lo que debe ser rechazado por improcedente.*

## **7. Pruebas documentales**

Los documentos más relevantes depositados por las partes en el trámite del presente recurso de revisión de sentencia de amparo de cumplimiento, son los siguientes:

1. Sentencia núm. 0030-02-2021-SSEN-00140, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021).
2. Acción de amparo incoada por el señor Alexander Sánchez Franco en contra de la Dirección General de Pasaportes el veintiocho (28) de junio de dos mil dieciocho (2018).
3. Acto núm. 790/2018, del veinticinco (25) de junio de dos mil dieciocho (2018), contentivo de puesta en mora para entrega de pasaporte, a requerimiento del señor Alexander Sánchez Franco, instrumentado por el ministerial José A. Alcántara V., alguacil ordinario del Cuarto Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.



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

4. Oficio núm. 0193-16, del veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016), del Departamento de Antifraudes de la Dirección General de Pasaportes al Lic. Erick Lozano, encargado especies timbradas, en el cual se hace constar la solicitud de que el pasaporte del señor Alexander Sánchez Franco sea guardado bajo custodia por haber sido adulterado, a la vez que informa que el expediente fue remitido a la Consultoría Jurídica de la institución para acciones legales.

5. Oficio núm. 149-16, del seis (6) de abril de dos mil dieciséis (2016), de parte del Departamento de Antifraudes de la Dirección General de Pasaportes a la Licda. Susana Cuevas, consultora jurídica, contentivo de remisión de informaciones sobre las solicitudes de pasaportes del señor Alexander Sánchez Franco.

6. Oficio núm. 0471-17, del seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017), emitido por el encargado del Departamento de Emisión y Renovación de la Dirección General de Pasaportes a la consultora jurídica de dicha dirección, contentivo de remisión de información sobre las solicitudes de pasaportes del señor Alexander Sánchez Franco, a la vez que informa que dicho expediente fue conocido por la comisión a cargo el cinco (5) de mayo de dos mil diecisiete (2017), la cual determinó que fuera remitido a dicha consultoría para accionar legalmente.

7. Comunicación UIDGP-060-17, del dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), emitida por el señor Silvio de Jesús Pérez Pérez, capitán de navío ARD (DEMN), encargado de la Unidad de Investigación de la Dirección General de Pasaportes, mediante la cual, luego de entrevista al señor Alexander Sánchez Franco por alteración de documentos, remite como conclusión y recomendación que el expediente quede bajo la ponderación y consideraciones del Departamento de Emisión y Renovación.



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

8. Declaración Jurada del señor Alexander Sánchez Franco.
9. Certificación del diez (10) de mayo de dos mil veintidós (2022), emitida por la Coordinación de los Juzgados de la Instrucción del Distrito Nacional, en la cual consta: (...) *que según nuestro sistema de búsqueda de expedientes desde el año dos mil dieciséis (2016) hasta el nueve (09) de mayo del año dos mil veintidós (2022), NO EXISTE constancia de sometimiento penal en contra del ciudadano ALEXANDER SÁNCHEZ FRANCO (...).*

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

**8. Síntesis del conflicto**

En la especie, según los documentos depositados en el expediente y los alegatos invocados por las partes, se trata de una acción de amparo incoada por el señor Alexander Sánchez Franco en contra de la Dirección General de Pasaportes, con la finalidad de que se ordene la renovación o un nuevo pasaporte a su favor, por alegadas vulneraciones a sus derechos fundamentales, particularmente, libertad de tránsito, derecho de identidad, derecho a la igualdad, derechos del ciudadano, derecho al libre desarrollo de la personalidad.

El tribunal apoderado de la acción de amparo la acogió parcialmente y, en consecuencia, ordenó a la Dirección General de Pasaportes que proceda a dar una respuesta por escrito al accionante mediante la cual se indiquen, las razones que tiene para no entregarle el pasaporte reclamado, rechazando los demás aspectos.

No conforme con la referida decisión, el señor Alexander Sánchez Franco interpuso el presente recurso de revisión de sentencia de amparo.



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

**9. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso, en virtud de lo que disponen los artículos 185.4 de la Constitución de la República Dominicana; 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**10. Admisibilidad del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

a. 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 95 de la Ley núm. 137-11, el cual establece: *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 relación con el plazo de cinco (5) días previsto en el texto transcrito en el párrafo anterior, el Tribunal Constitucional estableció en la Sentencia TC/0071/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), que:

*(...) este plazo debe considerarse franco y solo serán computables los días hábiles, tal y como fue decidido por este tribunal mediante sentencia No. TC/0080/12, de fecha quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012). Todo ello con el objeto de procurar el efectivo respeto y el oportuno cumplimiento de los principios de la justicia y los valores constitucionales como forma de garantizar la protección de los derechos fundamentales.*



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

c. El mencionado plazo comienza a correr a partir de la notificación de la sentencia objeto del recurso, según se dispone en el texto transcrito anteriormente. En la especie, se cumple este requisito, en razón de que la sentencia fue notificada al recurrente el veintisiete (27) de diciembre dos mil dieciocho (2018), mediante el Acto núm. 2061/2018, mientras que el recurso fue interpuesto el dos (2) de enero del dos mil diecinueve (2019), es decir, dentro del referido plazo de cinco (5) días hábiles y franco.

d. El artículo 96 de la Ley núm. 137-11 indica que *el recurso contendrá las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo, haciéndose constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada*. En el presente caso, se verifica que la instancia depositada por la parte recurrente cumple con los supuestos expuestos en el referido artículo 96, ya que en él se precisan los agravios que considera incurrió el tribunal de amparo al dictar la sentencia recurrida. Igualmente, desarrolla las razones por las cuales considera que el juez decidió de forma errada, particularmente, por haber modificado el objeto de la acción de amparo.

e. Igualmente, atendiendo a la Sentencia TC/0406/14,<sup>1</sup> solo las partes que hayan participado en la acción de amparo ostentan la calidad para presentar un recurso de revisión contra la sentencia que decidió la acción. En el presente caso, el recurrente en revisión ostenta calidad procesal idónea, por haber fungido como accionante, con ocasión de la acción de amparo resuelta por la sentencia actualmente recurrida, motivo por el cual resulta satisfecho el presupuesto procesal objeto de estudio.

f. Por otra parte, 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, el indicado artículo establece:

<sup>1</sup>Precedente reiterado en las decisiones TC/0004/17, TC/0134/17 y TC/0739/17, entre otras.

Expediente núm. TC-05-2022-0009, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Alexander Sánchez Franco contra la Sentencia núm. 0030-02-2018-SSEN-00342, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo del once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



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

*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.*

g. 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, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), en el sentido de que 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) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*

h. 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 cual dicho recurso es admisible y debemos conocer su fondo. La especial trascendencia o relevancia constitucional radica en que el conocimiento del caso permitirá al Tribunal Constitucional continuar con el desarrollo jurisprudencial en relación



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

con evitar que la Administración desborde su ámbito potestativo y con ello incurra en violaciones de derechos fundamentales.

i. Como el presente recurso tiene especial trascendencia o relevancia constitucional procede rechazar el medio de inadmisión invocado por la Procuraduría General Administrativa, ya que este se fundamenta en que no se cumple el requisito previsto en el artículo 100 de la referida Ley núm. 137-11, texto que se refiere, precisamente, a la especial trascendencia o relevancia constitucional.

**11. El fondo del presente recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo**

a. En la especie, según explicamos anteriormente, la acción de amparo tiene como finalidad que se ordene a la Dirección General de Pasaportes la renovación o emisión de un nuevo pasaporte a favor del señor Alexander Sánchez Franco.

b. Dicha acción de amparo fue acogida parcialmente y, en consecuencia, el tribunal ordenó a la Dirección General de Pasaportes que proceda a dar una respuesta por escrito al accionante mediante la cual se indiquen las razones que tiene para no entregarle el pasaporte reclamado, rechazando los demás aspectos; decisión con la que no está de acuerdo el accionante, razón por la cual interpuso el recurso que nos ocupa.

c. En este sentido, la recurrente pretende que la sentencia recurrida sea revocada y acogida la acción de amparo, y para justificar dichas pretensiones, alega que el tribunal *a quo varió la calificación legal del amparo, y lo convirtió en Habeas Data, siendo esto una atribución de los jueces por el tema de la tutela judicial diferenciada.*



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

d. En la lectura de la acción de amparo presentada por el señor Alexander Sánchez Franco hemos verificado que este le solicitó al juez de amparo la renovación o emisión de un nuevo pasaporte, no así la emisión de documentos donde se hiciera constar las razones de la no renovación del referido pasaporte. En efecto, el referido escrito expone lo siguiente: *QUINTO: DISPONER que la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE le expida muy respetuosamente a favor del peticionario ALEXANDER SÁNCHEZ FRANCO, su pasaporte renovado o nuevo pasaporte, por ser una petición constitucional y legal.*

e. Cabe destacar que lo anterior también lo hace constar el juez de amparo en la página 3 de la sentencia ahora recurrida; así mismo en la página 8 establece lo siguiente: *17. El señor ALEXANDER SANCHEZ FRANCO, ha accionado en Amparo en contra de la DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTES, a los fines de que este Tribunal ordene a dicha institución la expedición de su pasaporte.*

f. La sentencia recurrida para responder lo solicitado por el accionante indica lo siguiente:

*29. Que la ley No. 208 sobre Pasaportes, dispone en su artículo II. "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.*

*30. Del análisis del presente caso y de los documentos que componen el expediente, esta sala ha constatado que real y efectivamente no obstante la DIRECCION GENERAL DE PASAPORTES, encontrarse embestida de la facultad de retener los pasaportes que tengan alguna alteración y no cumplan con los requisitos de Ley No. 208, sobre*



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

*Pasaportes de fecha 16 de agosto de 1971, no menos cierto es que dicha institución debió dar una respuesta por escrito, de porque no le entrega dicho documento al accionante señor ALEXANDER SANCHEZ FRANCO; por lo que en razón de lo anterior, procede acoger en parte la acción de amparo incoada por dicho accionante.*

g. Finalmente, dicho juez, en el dispositivo de la sentencia recurrida, indica que la acción de amparo está siendo acogida de forma parcial, cuestión que implica una contradicción entre lo solicitado y lo decidido por dicho tribunal. Esto así, porque el accionante no tenía dentro de sus pretensiones el otorgamiento de informaciones o documentos escritos que sustentaran la negativa, ya que, por una parte, era de su conocimiento las razones de la negativa y por otra no le parecían suficientes dichas razones para la no expedición de su pasaporte. Particularmente, el propio accionante expone en su acción lo siguiente: *A que esa DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE le negó la renovación del pasaporte, bajo el argumento de que dicho documento supuestamente tenía una alteración (...).* Igualmente, indica:

*Así las cosas, los principios constitucionales y doctrinales establecen que la libertad de tránsito comprende la posibilidad que tienen todas las personas de entrar y salir del país, así como de desplazarse libremente por el territorio del mismo, es oportuno preguntarse de qué forma y bajo qué circunstancias concretas puede verse limitada.*

h. Sobre este particular, en la Sentencia TC/0620/17, del dos (2) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), este tribunal constitucional estableció que *la incongruencia extra petitum solo tiene lugar cuando el Tribunal en su fallo hace pronunciamientos distintos a las pretensiones de las partes o, mejor dicho, cuando el juez se pronuncia sobre cuestiones que no fueron debidamente planteadas por las partes.*



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

i. En este sentido, el juez de amparo tenía dos alternativas: acoger o rechazar la acción atendiendo a las pruebas, hechos presentados, igualmente, en virtud de la Constitución, las leyes y los precedentes de este tribunal constitucional; no así, como establecimos anteriormente, desvirtuar las pretensiones del accionante e indicar que estaba acogiendo parcialmente los pedimentos realizados por este, es decir, haciendo pronunciamientos distintos.

j. Destacar, además, que los fundamentos de la sentencia no responden los alegatos del accionante en relación con la cuestión de hasta dónde o cuando puede llegar la retención de su pasaporte por parte de la Dirección General de Pasaportes y la limitación de su derecho de libre tránsito en virtud de la no renovación del referido pasaporte, cuestión que hace que la sentencia también carezca de la debida motivación.

k. Sobre la obligación de una debida motivación, el tribunal mediante la Sentencia TC/0363/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014), estableció lo siguiente:

*d) De las consideraciones precedentemente expuestas, este tribunal estima que corresponde a los tribunales del orden judicial cumplir cabalmente con el deber de motivación de las sentencias como principio básico del derecho al debido proceso, observancia que demanda, en virtud de lo señalado en las páginas 12-13 de la referida sentencia TC/0009/13 (...).*

*e) En virtud de lo expuesto anteriormente, el Tribunal Constitucional considera que la Primera Sala de la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del distrito judicial de Barahona no expresa apropiadamente los fundamentos de su decisión. En ese sentido, la Sentencia núm. 13-00252 adolece de falta de motivación, lo cual vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso de la hoy recurrente, por lo*



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

*que deviene en nula; y por tanto, procederemos a examinar la acción de amparo (...)*

l. En virtud de las motivaciones anteriores, procede la revocación de la sentencia recurrida y, en consecuencia, que este tribunal constitucional conozca de la acción de amparo interpuesta por el señor Alexander Sánchez Franco en contra de la Dirección General de Pasaportes.

m. Sobre la posibilidad de conocer de las acciones de amparo, este tribunal constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/0071/13 del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), lo siguiente:

*k) En el mismo orden de ideas, cabe señalar que el fundamento de la aludida facultad para conocer del fondo reside en la esencia misma de la acción de amparo como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, pues considerar el recurso de revisión sobre la base de una visión más limitada resultaría insuficiente para asegurar la efectividad del derecho, cuya tutela demanda la víctima. Esta solución, tendente a subsanar el vacío normativo anteriormente aludido (supra, literal “c”) se justifica en la necesaria sinergia operativa que debe producirse entre la acción de amparo configurada en el artículo 72 de la Constitución, los principios rectores de la justicia constitucional previstos en el artículo 7 de Ley No. 137-11, y las normativas atinentes a la acción de amparo y al recurso de revisión de amparo prescritas, de manera respectiva, en los artículos 65 a 75 y 76 a 114 de dicha ley.*

*l) En otro orden de ideas, conviene resaltar que la indicada prerrogativa de conocer el fondo de la acción tampoco resulta del todo extraña al procedimiento establecido en la referida Ley No. 137-11, en virtud de dos razones adicionales: de una parte, su artículo 101 permite al Tribunal Constitucional la posibilidad de sustanciar mejor el caso*



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

*mediante el llamamiento a una audiencia pública; y, de otra, dicha ley no proscribiera expresamente conocer del fondo de la acción en la revisión de sentencias de amparo, como sin embargo lo exige de manera taxativa en su artículo 53.3.c, que atribuye competencia al Tribunal Constitucional para conocer la revisión de decisiones jurisdiccionales firmes (en caso de violación a un derecho fundamental), imponiéndole que lo haga con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.*

*m) El Tribunal Constitucional, en aplicación del principio de la autonomía procesal, el derecho a la acción de amparo y a la tutela judicial efectiva (artículos 72 y 69 de la Constitución), y los principios rectores del proceso constitucional antes descritos, debe conocer el fondo de la acción de amparo cuando revoque la sentencia recurrida.*

n. En relación con la acción de amparo, lo primero que este tribunal constitucional va a evaluar son los medios de inadmisión planteados por la Procuraduría General Administrativa, relativo a la existencia de otra vía eficaz y el vencimiento del plazo de sesenta (60) días, en aplicación de lo previsto en el artículo 70, numerales 1 y 2 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

o. En este orden, el artículo 70.1 de la Ley núm. 137-11 condiciona la admisibilidad de dicha acción a que no (...) existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado.

p. En cuanto al otro medio de inadmisión, relativo a la existencia de otra vía eficaz, este tribunal entiende que los derechos que se alegan vulnerados o limitados por la negativa de la renovación del pasaporte —libertad de tránsito y



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

arbitrariedad de la Dirección General de Pasaportes— ameritan una respuesta oportuna del Tribunal Constitucional, por lo que, en el presente caso no existe otra vía tan efectiva como la acción de amparo para resolver la presente controversia, razón que amerita el rechazado del referido medio de inadmisión, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente sentencia.

q. En este punto cabe destacar que, aunque la Dirección General de Pasaportes indicó que la retención de pasaporte se hizo para un sometimiento a la justicia penal, en virtud de lo que establecen los artículos 153 y 154 del Código Penal, no consta que haya ningún proceso penal abierto ni ninguna investigación por un hecho penal en contra del hoy accionante en amparo, tal y como consta en la certificación del diez (10) de mayo de dos mil veintidós (2022), emitida por la Coordinación de los Juzgados de la Instrucción del Distrito Nacional, en la cual expresa lo siguiente:

*(...) que según nuestro sistema de búsqueda de expedientes desde el año dos mil dieciséis (2016) hasta el nueve (09) de mayo del año dos mil veintidós (2022), NO EXISTE constancia de sometimiento penal en contra del ciudadano ALEXANDER SÁNCHEZ FRANCO (...).*

r. Sobre este particular, en la Sentencia TC/0227/18, del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018), este tribunal estableció lo siguiente:

*p. Como se observa, la parte accionante y actual recurrente, solicitó la devolución del arma de fuego que nos ocupa y los tribunales a los que acudió establecieron que no existía un proceso penal abierto en contra del señor Edison Apolinar Muñoz Rosado ni este estaba siendo investigado por un hecho penal.*



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

*q. La ausencia de un proceso penal abierto en contra del actual recurrente, nos conduce a concluir que el juez de la instrucción no constituye una vía eficaz para resolver el conflicto que nos ocupa.*

s. Por otra parte, la Procuraduría General Administrativa alega que la acción de amparo es inadmisibles en virtud del 70.2 de la Ley núm. 137-11, bajo el alegato de que (...) *el plazo establecido es ventajosamente vencido.*

t. En este sentido, el artículo 70.2 de la Ley núm. 137-11 establece que la acción será inadmisibles *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.*

u. Sobre este particular, la parte recurrente solicitó la renovación de su pasaporte en el año dos mil dieciséis (2016), tal y como consta en el escrito de interposición de la acción de amparo; sin embargo, este tribunal tiene a bien indicar que en el presente caso estamos en presencia de una violación continua, la cual se renueva mientras se mantenga la retención del pasaporte o la no emisión de uno nuevo. En tal sentido, procede el rechazo del medio de inadmisión alegado.

v. En un caso similar, en cuanto a una retención, este tribunal, mediante la Sentencia TC/0227/18, del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018), estableció lo siguiente:

*Sobre este particular, este tribunal tiene a bien indicar que en el presente caso estamos en presencia de una violación continua, la cual se renueva mientras se mantenga la retención arbitraria del arma de fuego solicitada por el accionante; en tal sentido, procede el rechazo del medio de inadmisión alegado.*



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

w. En virtud de las motivaciones anteriores, procede el rechazo de los medios de inadmisión planteados por la Procuraduría General Administrativa, valiendo sentencia esta solución, sin necesidad de incluirlo en el dispositivo de esta sentencia.

x. En el presente caso, el accionante, señor Alexander Sánchez Franco, pretende que se ordene a la Dirección General de Pasaportes la renovación o emisión de un nuevo pasaporte a su favor, cuyo pasaporte anterior le fue retenido por alegadas alteraciones en el mismo. En efecto, el accionante plantea lo siguiente:

*A que LA DIRECCIÓN GENERAL DE PASAPORTE no tiene la facultad de anular de manera perpetua la emisión de un nuevo pasaporte, o la renovación del mismo, independientemente de que se haya adulterado dicho documento. La ley lo único que manda es a su incautación, empero, no prohíbe la expedición o renovación de un nuevo pasaporte.*

*A que la falta de expedición de documentos de identificación del accionante, implican la vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al libre desarrollo de la personalidad, e incluso su derecho al trabajo y al mínimo vital, pues surge para ello la imposibilidad de vincularse a actividades productivas formales que le permitan proveer condiciones de vida digna.*

y. En este sentido, resulta que la Dirección General de Pasaportes se ha negado a renovar o emitir un nuevo pasaporte al accionante, señor Alexander Sánchez Franco, bajo el alegato de que el pasaporte entregado tiene alteraciones, por lo que debe ser guardado bajo custodia por haber sido adulterado, a la vez que informa que el expediente fue remitido a la Consultoría Jurídica de la institución para acciones legales.



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

z. Lo primero que este tribunal constitucional quiere destacar es que, ciertamente, la Dirección General de Pasaportes tiene la potestad o facultad de retener un pasaporte por alteraciones, como ente bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores encargada de expedir los pasaportes ordinarios de todos nuestros nacionales, así como la responsabilidad de apoderar al Ministerio Público para accionar penalmente en contra de la persona que se le acuse de realizar tales alteraciones, cuestión que se justifica en el artículo 11 de la Ley núm. 208, sobre Pasaportes, del ocho (8) de octubre de mil novecientos setenta y uno (1971), y en los artículos 153 y 154 del Código Penal de la República Dominicana, textos según los cuales:

***Ley núm. 208, sobre Pasaportes.***

*Artículo 11. 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 cuales quiera otras sanciones que se puedan imponer a los infractores en virtud de esta ley.*

***Código Penal de la República Dominicana***

*Art. 153.- Se impondrá la pena de tres a diez años de trabajos públicos, al que hiciere un pasaporte falso, al que falsifique un pasaporte primitivamente verdadero, y al que hiciere uso de un pasaporte falso o falsificado.*

*Art. 154.- El que en un pasaporte se hiciere inscribir con un nombre supuesto, o que como testigo hubiere asistido con el objeto de hacer librar el pasaporte bajo un nombre supuesto, será castigado con prisión correccional, de tres meses a un año. La misma pena se*



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

*aplicará a todo individuo que hiciera uso de algún pasaporte librado bajo un nombre distinto del suyo.*

aa. Sin embargo, este tribunal ha sido reiterativo en el hecho de indicar que toda potestad de la Administración Pública tiene límites y que una actuación que inicia acorde al respeto de la ley que rige la materia, así como a los derechos y deberes que le asisten, tanto al ente como al involucrado, puede convertirse en una arbitrariedad por parte de la institución ante el no seguimiento o continuación de los procesos establecidos en la norma. En efecto, en la Sentencia TC/0266/15, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015), el Tribunal Constitucional indicó lo siguiente:

*10.9. Consideramos que, si bien es cierto que la Dirección General de Aduanas está facultada para inspeccionar o fiscalizar las mercancías y todo lo relacionado con el valor de estas, no menos cierto es que debe hacerlo observando los procedimientos previamente establecidos en la legislación nacional, evitando actuaciones que pudieren desbordar sus propios límites potestativos, en consecuencia, arriesgándose a incurrir en la vulneración del fundamental derecho de propiedad.*

bb. En el presente caso, resulta que la retención se hizo en el año 2016 y hasta la fecha —año dos mil veintidós (2022)— no consta ningún documento que nos indique que dicha Dirección General de Pasaportes<sup>2</sup> haya habilitado la vía penal correspondiente para la verificación de responsabilidad del solicitante y actual accionante, señor Alexander Sánchez Franco, en relación con las alegadas alteraciones sufridas por su pasaporte, lo cual implica que aquí hubo, más que riesgo de vulneración a derechos fundamentales, una vulneración como tal. Esto así, ante el hecho del largo período de tiempo que la Administración ha

<sup>2</sup> En el párrafo q) explicamos que corresponde a la Dirección General de Pasaportes la carga de la prueba, por ser no solo quien alega el hecho en justicia, sino también por ser dicha institución la poseedora de la documentación probatoria para sustentar la existencia de algún proceso penal, en caso de haber procedido en esa dirección en contra del accionante.

Expediente núm. TC-05-2022-0009, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Alexander Sánchez Franco contra la Sentencia núm. 0030-02-2018-SSEN-00342, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo del once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



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

dejado transcurrir desde la solicitud de renovación hasta el momento actual, cuestión que pudiera derivar, incluso, en que tal supuesto ilícito penal haya prescrito o se haya extinguido dicha acción penal.

cc. En este sentido, cabe destacar que en el presente expediente solo consta una serie de comunicaciones y oficios en las cuales se remite la cuestión a la Consultoría Jurídica de la Dirección General de Pasaportes para que realice las actuaciones correspondientes, tales como:

1. Oficio núm. 0193-16, del veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016), del Departamento de Antifraudes de la Dirección General de Pasaportes al Lic. Erick Lozano, encargado especies timbradas, en el cual se hace constar la solicitud de que el pasaporte del señor Alexander Sánchez Franco sea guardado bajo custodia por haber sido adulterado, a la vez que informa que el expediente fue remitido a la Consultoría Jurídica de la institución para acciones legales.
2. Oficio núm. 149-16, del seis (6) de abril de dos mil dieciséis (2016), de parte del Departamento de Antifraudes de la Dirección General de Pasaportes a la Licda. Susana Cuevas, consultora jurídica, contentivo de remisión de informaciones sobre las solicitudes de pasaportes del señor Alexander Sánchez Franco.
3. Oficio núm. 0471-17, del seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017), emitido por el Encargado del Departamento de Emisión y Renovación de la Dirección General de Pasaportes a la Consultora Jurídica de dicha dirección, contentivo de remisión de información sobre las solicitudes de pasaportes del señor Alexander Sánchez Franco, a la vez que informa que dicho expediente fue conocido por la comisión a cargo el cinco (5) de mayo de dos mil diecisiete (2017), la cual determinó que fuera remitido a dicha consultoría para accionar legalmente.



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

4. Comunicación UIDGP-060-17, del dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), emitida por el señor Silvio de Jesús Pérez Pérez, capitán de navío ARD (DEMN), encargado de la Unidad de Investigación de la Dirección General de Pasaportes, mediante la cual, luego de entrevista al señor Alexander Sánchez Franco por alteración de documentos, remite como conclusión y recomendación que el expediente quede bajo la ponderación y consideraciones del Departamento de Emisión y Renovación.

dd. Cabe resaltar que la norma que rige la materia —Ley núm. 208, sobre Pasaportes— establece que el pasaporte con alteraciones será nulo; sin embargo, no indica qué pasa en el futuro con el solicitante de la renovación o nuevo pasaporte, máxime cuando no haya sido verificada su responsabilidad penal, como ocurre en la especie.

ee. En un supuesto similar de retención, pero concerniente a la Dirección General de Aduanas, este tribunal en la Sentencia TC/0365/18, del diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018), estableció lo siguiente:

*k. En los documentos que conforman el expediente, este tribunal constitucional verifica que la Dirección General de Aduanas no dio continuidad al proceso administrativo establecido en el artículo 198 de la Ley núm. 3489, sobre Régimen de Aduanas. Dicha institución tampoco apoderó a los tribunales ordinarios para que, en atribuciones penales, determinaran si el dinero decomisado era producto del lavado de activos, como lo establece la Ley núm. 72-02 y según lo dispuesto en la parte in fine del párrafo del artículo 200 de la referida ley de aduanas, lo que constituye una vulneración de los artículos 138 y 139 de la Constitución dominicana que consagran el sometimiento pleno de la administración al ordenamiento jurídico del Estado y que sus actuaciones deben estar sujetas al principio de legalidad.*



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

*l. Sobre este particular, este tribunal ha establecido en su Sentencia TC/0183/14, del catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014), que el principio de legalidad se configura como un mandato a todos los ciudadanos y a los órganos del Estado que se encuentran bajo su jurisdicción para el cumplimiento de la totalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico dominicano. De conformidad con este principio, las actuaciones de la Administración y las resoluciones judiciales quedan subordinadas a los mandatos de la ley. Este principio se configura en el artículo 40.15 de la Constitución, en términos de que a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica y, en concreto, para toda la Administración Pública, el artículo 138 de la Constitución prevé que la misma debe actuar con “sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”.*

*m. Este tribunal constitucional considera además que, si bien es cierto la Dirección General de Aduanas está facultada para inspeccionar y proceder al decomiso de divisas cuando se vulnera el régimen de aduanas, no menos cierto es que debe hacerlo observando los procedimientos previamente establecidos en la legislación nacional. De igual forma, está en la obligación de dar respuesta al ciudadano cuando proceda a retener los montos decomisados, a fin de evitar actuaciones que pudieran desbordar sus propios límites potestativos, al actuar de manera arbitraria<sup>4</sup> e incurrir en la vulneración del fundamental derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución, lo que ocurrió en la especie.*

*n. Sobre la obligación de la administración de dar respuesta al ciudadano, este tribunal constitucional ha dicho en la Sentencia*



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

*TC/0186/13, del once (11) de octubre de dos mil trece (2013), que las instituciones públicas están en la obligación de ofrecer a todo ciudadano que requiera un servicio, una pronta respuesta que puede ser positiva o negativa, y, en el caso de ser negativa, la misma debe justificarse o motivarse y, en la eventualidad de no hacerlo, no se estarían observando los principios de transparencia y eficacia consagrados en el artículo 138 de la Constitución de República [criterio reiterado en Sentencias TC/0113/14 del doce (12) de junio de dos mil catorce (2014) y TC/0770/17 del siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)].*

*o. De lo anterior resulta que la Dirección General de Aduanas incurrió en una actuación arbitraria y violatoria del derecho fundamental al debido proceso administrativo consagrado en el numeral 10 del artículo 69 de la Constitución, en perjuicio del señor Tomás Bernardo Leizon Cruz, toda vez que este órgano no ofreció una respuesta oportuna y motivada que justificara la no entrega de las divisas decomisadas. p. Este accionar también resulta contrario al derecho a la buena administración que le asiste a toda persona en su relación con el Estado y que como fue precisado por este tribunal en la Sentencia TC/0322/14, “se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución, específicamente en los artículos 138, 139, y 146, los cuales se han concretizado legalmente” en la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, y en la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. o. De lo anterior resulta que la Dirección General de Aduanas incurrió en una actuación arbitraria y violatoria del derecho fundamental al debido proceso administrativo consagrado en el numeral 10 del artículo 69 de la Constitución, en perjuicio del señor Tomás Bernardo Leizon Cruz, toda vez que este*



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

*órgano no ofreció una respuesta oportuna y motivada que justificara la no entrega de las divisas decomisadas.*

*p. Este accionar también resulta contrario al derecho a la buena administración que le asiste a toda persona en su relación con el Estado y que como fue precisado por este tribunal en la Sentencia TC/0322/14, “se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución, específicamente en los artículos 138, 139, y 146, los cuales se han concretizado legalmente” en la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, y en la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.*

*r. Por todo lo anterior, queda demostrado que las actuaciones de la Dirección General de Aduanas en contra del señor Tomás Bernardo Leizon Cruz devienen en arbitrarias y violatorias a sus derechos fundamentales, de conformidad con las disposiciones de los artículos 51, numeral 5, y 69, numeral 10, de la Constitución. De ahí que este tribunal constitucional proceda a acoger la presente acción de amparo y a ordenar a la Dirección General de Aduanas devolver al accionante la suma de once mil doscientos un dólares estadounidenses con 00/100 (US\$11,201.00), al ser de su propiedad y por no haber demostrado este órgano de la administración elementos que justificaran su retención.*

ff. En definitiva, este tribunal constitucional considera que la Dirección General de Pasaportes incurrió en una arbitrariedad al no dar seguimiento al procedimiento instituido por las leyes luego de la retención del pasaporte y, con ello, violó el derecho que se le reconoce a los ciudadanos de tener u obtener su pasaporte, el cual constituye un documento que contribuye al ejercicio de la libertad de tránsito que es un derecho fundamental. En este sentido, procede acoger la acción de amparo interpuesta por el señor Alexander Sánchez Franco



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

en contra de la Dirección General de Pasaportes, y, en consecuencia, ordenar a dicha institución la renovación o entrega de un nuevo pasaporte a su favor, luego de cumplido con el pago de impuestos y entrega de los demás documentos requeridos (acta de nacimiento, cédula, fotografía).

gg. Finalmente, el accionante solicita la fijación de una astreinte, por la suma de diez mil pesos dominicanos con 00/100 (\$10,000.00) por cada día de retardo en el cumplimiento de esta sentencia, pretensión que es procedente, en la medida que constreñirá a la institución en falta a darle cumplimiento a la obligación que se le impondrá. Sin embargo, la misma se fijará por un monto de mil pesos dominicanos con 00/100 (\$1,000.00) por cada día de retardo y no por la suma indicada por la accionante, se impondrá a favor del accionante y luego de un plazo de treinta (30) días de la notificación de la presente sentencia.

hh. Lo anterior acorde a lo decidido a partir de la Sentencia TC/0438/17, del quince (15) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que estableció las pautas a seguir en materia de astreintes, particularmente, dicha decisión estableció que corresponde al tribunal que impone la astreinte decidir a quién beneficia la misma (accionante o institución beneficiaria) y que —como regla general— la misma debe fijarse en beneficio del accionante. En efecto, la referida Sentencia TC/0438/17 estableció lo siguiente:

*2. Al dictaminar sobre el fondo, de acuerdo con el artículo 93 de la referida Ley núm. 137-11, al imponer la astreinte en perjuicio del agravante, como medida de constreñimiento para el cumplimiento de lo decidido, en los siguientes términos: «Astreinte. El juez que estatuya en materia de amparo podrá pronunciar astreintes, con el objeto de constreñir al agravante al efectivo cumplimiento de lo ordenado».*

*b. De los términos de la disposición previamente transcrita se infiere, que ella no prevé la persona que resultará beneficiaria de la astreinte*



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

*fijada, por lo cual queda abierta la posibilidad de que el juez actuante que la imponga decida —dentro del marco de sus facultades discrecionales— que su liquidación sea efectuada a favor del agraviado o de una entidad sin fines de lucro. De este razonamiento se induce que la facultad discrecional del juez de amparo en este ámbito comprende no solo la imposición de una astreinte como medio coercitivo, sino también la determinación de su beneficiario.*

*c. Conviene por otra parte indicar que, en materia de astreintes, el Tribunal Constitucional, mediante su Sentencia TC/0048/12, de ocho (8) de octubre de dos mil doce (2012), dispuso que:<sup>3</sup>*

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

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

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

<sup>3</sup> Negritas nuestras.



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

*d. La ponderación de este último fallo revela que hasta la intervención del caso que nos ocupa, 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.*

*e. 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; y tomando en consideración que en nuestro ordenamiento jurídico ninguna disposición legal establece quién debe beneficiarse del astreinte.*

*f. El criterio anteriormente expuesto encuentra su fundamento en la Sentencia TC-0344-14, de veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014), que dictaminó lo siguiente: ee) En efecto, la posibilidad de condenación a una astreinte es una facultad discrecional otorgada a los jueces de amparo, que encuentra sus límites en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pero sobre la cual el legislador no ha impuesto la obligación de fijarlo a favor del agraviado, del fisco o de instituciones sociales públicas o privadas dedicadas a la solución de problemas sociales que tengan alguna vinculación con el tema objeto del amparo; sino que, de igual manera, la determinación del beneficiario de la astreinte liquidada queda dentro de las facultades discrecionales de los jueces de amparo. En este sentido, se rechaza el argumento de la parte recurrente. [Subrayado nuestro].*



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

*g. De la lectura del texto de la decisión precitada se infiere que, en el ejercicio de su función jurisdiccional incumbe a los jueces de amparo no solo la facultad de imponer o descartar la imposición de un astreinte, sino también la de disponer su beneficiario.*

*h. En este orden de ideas, cuando el juez disponga que la astreinte beneficie al agraviado, no lo hará con el ánimo de otorgarle una compensación en daños y perjuicios o para generarle un enriquecimiento, sino con el propósito específico de constreñir al agravante al cumplimiento de la decisión dictada. Este criterio obedece a que, de otro modo, el accionante que ha sido beneficiado por un amparo resultaría directamente perjudicado por el incumplimiento de la decisión emitida en contra del agravante; inferencia que se aviene con el principio de relatividad de las sentencias de amparo y la naturaleza inter-partes de sus efectos. Fundado en estos razonamientos y aplicándolos al caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional decide fijar el astreinte de que se trata en contra de la parte accionada y a favor de la parte accionante.*

*i. En cuanto a los astreintes fijados en beneficio de instituciones de sin fines de lucro, este colegiado estima que podrían aplicarse cuando se albergue el propósito de restaurar un daño social—como en el caso de los amparos incoados para demandar respeto a los derechos colectivos y difusos—; o en aquellas decisiones con efectos inter communis, o sea, en las cuales la afectación detectada no solo incumbe a los accionantes, sino a todo un conjunto de personas que se encuentran en circunstancias análogas a estos últimos y a las que, en consecuencia, también afecta o concierne el objeto de lo decidido.*

*j. Conviene precisar, sin embargo, que en estos casos será necesario que la decisión mediante la cual se fije el astreinte se notifique a la*



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

*institución beneficiaria, de forma que esta última tome conocimiento de la medida dispuesta y adopte las acciones tendentes a liquidación del astreinte en su favor.*

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; y Manuel Ulises Bonnelly Vega, 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 Justo Pedro Castellanos Khoury. Consta en acta el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Alexander Sánchez Franco, contra la Sentencia núm. 0030-02-2018-SSEN-00342, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional anteriormente descrito y, en consecuencia, **REVOCAR** la Sentencia núm. 0030-02-2018-SSEN-00342, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



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

**TERCERO: ACOGER**, en cuanto al fondo, la acción de amparo interpuesta por el señor Alexander Sánchez Franco en contra de la Dirección General de Pasaportes y, en consecuencia, **ORDENAR** a la Dirección General de Pasaportes la renovación o emisión de un nuevo pasaporte a nombre del accionante, señor Alexander Sánchez Franco.

**CUARTO: IMPONER** una astreinte de mil pesos con 00/100 (\$1,000.00), en favor del señor Alexander Sánchez Franco, por cada día de retardo en la ejecución de la presente sentencia, contado luego de transcurrido treinta (30) días de la notificación de la presente sentencia.

**QUINTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, señor Alexander Sánchez Franco; a la recurrida, Dirección General de Pasaportes, así como a la Procuraduría General Administrativa.

**SEXTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 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).

**SÉPTIMO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto, en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.



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

**VOTO DISIDENTE 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 disidente, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie se ha interpuesto un recurso de revisión de amparo contra la Sentencia núm. 0030-02-2018-SSEN-00342, objeto del presente recurso de revisión de amparo, fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018), la cual acogió parcialmente la acción de amparo incoada por Alexander Sánchez Franco.
2. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió admitir el recurso de revisión y acogerlo, revocando la sentencia recurrida. En efecto, el Tribunal establece que:

*Sin embargo, este tribunal ha sido reiterativo en el hecho de indicar que toda potestad de la administración pública tiene límites y que una actuación que inicia acorde al respeto de la ley que rige la materia, así como a los derechos y deberes que le asisten tanto al ente como al involucrado puede convertirse en una arbitrariedad por parte de la institución ante el no seguimiento o continuación de los procesos establecidos en la norma. [...]*

*bb) En el presente caso, resulta que la retención se hizo en el año 2016 y hasta la fecha —año 2022— no consta ningún documento que nos indique que dicha Dirección General de Pasaportes haya habilitado la*



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

*vía penal correspondiente para la verificación de responsabilidad del solicitante y actual accionante, señor Alexander Sánchez Franco, en relación a las alegadas alteraciones sufridas por su pasaporte, lo cual implica que aquí hubo más que riesgo de vulneración a derechos fundamentales: una vulneración como tal; esto así, ante el hecho del largo periodo de tiempo que la administración ha dejado transcurrir desde la solicitud de renovación hasta el momento actual, cuestión que pudiera derivar, incluso, en que tal supuesto ilícito penal haya prescrito o se haya extinguido dicha acción penal.*

[...]

*ff) En definitiva, este Tribunal Constitucional considera que la Dirección General de Pasaportes incurrió en una arbitrariedad al no dar seguimiento al procedimiento instituido por las leyes luego de la retención del pasaporte y, con ello, violó el derecho que se le reconoce a los ciudadanos de tener u obtener su pasaporte, el cual constituye un documento que contribuye al ejercicio de la libertad de tránsito que es un derecho fundamental. En este sentido, procede acoger la acción de amparo interpuesta por el señor Alexander Sánchez Franco en contra de la Dirección General de Pasaportes, en fecha veintiocho (28) de junio de dos mil dieciocho (2018) y, en consecuencia, ordenar a dicha institución la renovación o entrega de un nuevo pasaporte a su favor, luego de cumplido con el pago de impuestos y entrega de los demás documentos requeridos (acta de nacimiento, cédula, fotografía).*

3. Disentimos con el criterio establecido por la mayoría, así como el juez de amparo, y en tal sentido entendemos que luego de admitido el recurso, la sentencia de amparo debió ser revocada, y la acción de amparo declarada inadmisibles en razón de que la misma es notoriamente improcedente. Para explicar nuestra disidencia, abordaremos lo relativo a la naturaleza de la acción



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

de amparo, así como sobre el rol del juez de amparo, para luego exponer nuestra posición en el caso particular.

**I. Algunos elementos fundamentales sobre la acción de amparo.**

4. 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.*

5. 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, 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*



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

los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, con excepción de los derechos protegidos por el habeas corpus y el habeas data.<sup>4</sup>

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*”<sup>5</sup>, 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)*”<sup>6</sup>, el amparo devendrá, consecuentemente, en “*la vía procesal más idónea para la tutela de dicho derecho*”<sup>7</sup>.

8. El amparo, en palabras del colombiano Oscar José Dueñas Ruiz, “[n]o es un proceso común y corriente, sino un proceso constitucional”<sup>8</sup> y, en tal sentido, “*no es propiamente un proceso con parte demandante y parte demandada, sino una acción con un solicitante que pide protección por una violación o amenaza de los derechos fundamentales que en la Constitución se consagran*”<sup>9</sup>.

9. La acción de amparo busca remediar –de la manera más completa y abarcadora posible– cualquier violación o amenaza de violación a los derechos fundamentales en perjuicio de una persona. Tal es –y no alguna otra– su finalidad esencial y definitiva; tal es su naturaleza. Como ha afirmado la Corte Constitucional de Colombia, su finalidad “*es que el/la juez/a de tutela, previa*

<sup>4</sup> Este y todos los demás subrayados que aparecen en este voto, son nuestros.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. *Acción y procedimiento en la tutela*; Librería Ediciones del Profesional, sexta edición actualizada, Colombia, 2009, p. 55.

<sup>9</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. *Op. Cit.*, p. 42.



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

*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”<sup>10</sup>.*

10. Así, según Dueñas Ruiz:

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

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

12. 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.

## **II. Sobre los roles del juez de amparo y del juez ordinario.**

13. En el desarrollo que hacemos, es útil y conveniente enfatizar lo relativo a la agresión a derechos fundamentales como un presupuesto esencial de

<sup>10</sup> Conforme la legislación colombiana.

<sup>11</sup> Dueñas Ruiz, Oscar José. Op. Cit., p. 59.



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

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.

14. 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.

15. Resulta importante subrayar que, como hemos dicho, 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*”.

16. En el mismo sentido, la doctrina española ha aclarado que el “*amparo judicial ordinario*”<sup>12</sup> es un procedimiento preferente y sumario mediante el cual

*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.*<sup>13</sup>

<sup>12</sup> 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 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.

<sup>13</sup> 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**

17. En este mismo sentido, se ha establecido que:

*El legislador se tiene que preocupar no tanto de extender el “amparo judicial ordinario” a cualquier supuesto en que se alegue violación de derechos fundamentales, sino precisamente de hacer realidad la preferencia y la sumariedad en aquellos supuestos que requieren una pronta intervención judicial para poner fin a la violación que todavía subsiste.<sup>14</sup>*

18. 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.

19. 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.

20. Es a esto que se refiere el Tribunal Constitucional español cuando afirma que “*la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante este Tribunal cuestiones de legalidad ordinaria*”.<sup>15</sup>

21. 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

<sup>14</sup> Catalina Benavente, Ma Ángeles. Op. cit., p. 57

<sup>15</sup> STC 051/2008, 14 de abril de 2008.



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

*[l]a mera interpretación y aplicación de las leyes, 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 comunes<sup>16</sup>.*

22. De igual manera, la doctrina constitucional española ha dejado claro que al juez de amparo no le corresponde dirimir o resolver lo relativo a la legalidad ordinaria y, en este sentido, ha dictaminado que:

*Es al Juez ordinario al que compete la interpretación de la legalidad ordinaria y su decisión debe ser asumida por este Tribunal y no puede ser sustituida por otra diferente en un recurso de amparo cuando ello no viene reclamado por la necesidad de ajustarla a la Constitución.<sup>17</sup>*

23. 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.

24. Y es que todo lo que no se encuentra dentro del ámbito del amparo, conforme los elementos que hemos previamente mencionado, es asunto propio del juez ordinario y a él corresponde resolverlo. Es decir, todo lo que no busca remediar y/o subsanar violaciones a derechos fundamentales, procurando establecer las medidas necesarias para la pronta y completa restauración de tales derechos o hacer cesar la amenaza a su pleno goce y ejercicio; todo ello, repetimos, no es asunto del juez de amparo y es, por el contrario, asunto propio del juez ordinario, a quien, por demás, toca solucionarlo.

<sup>16</sup> Tribunal Constitucional Español. Auto ATC 773/1985 del 6 de noviembre de 1985.

<sup>17</sup> Tribunal Constitucional Español. STC 107/1984, de fecha 23 de noviembre de 1984.



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

25. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela ha exigido, para la procedencia y admisibilidad de la acción de amparo

*que exista una violación de rango constitucional y no legal, ya que si [no] fuere así el amparo perdería todo sentido y alcance y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de legalidad. Lo que se plantea en definitiva es que la tuición del amparo esté reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, pero de ninguna forma de las regulaciones legales que se establezcan, aun cuando las mismas se fundamenten en tales derechos y garantías. Y aun cuando resulta difícil deslindar cuándo las violaciones que se alegan son de orden constitucional o legal, la regla que la jurisprudencia ha establecido se contrae a indicar que si la resolución del conflicto requiere, insoslayablemente, que la decisión se funde en el examen de la legalidad de las actuaciones que constituyen la fuente de las violaciones denunciadas, la violación evidentemente no será de orden constitucional.<sup>18</sup>*

26. Se trata, en efecto, de “no convertir al amparo en un proceso en que se discutan materias ajenas a su ámbito de protección”<sup>19</sup> 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”<sup>20</sup>.

27. Y es que, como ha subrayado el magistrado del Tribunal Constitucional peruano, Gerardo Eto Cruz, “en otros ordenamientos jurídicos se ha puesto especial énfasis a la necesidad de que las controversias sometidas a

<sup>18</sup> Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000.

<sup>19</sup> Eto Cruz, Gerardo. *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Op. cit., p. 515.

<sup>20</sup> STC Exp. No. 3283-2003-AA/TC. En: Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 516.



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

*conocimiento de los tribunales por medio del proceso de amparo, no se relacionen con los posibles problemas o dudas que puedan existir en torno a la regulación o desarrollo legal de los mismos”<sup>21</sup>.*

28. Ya este mismo Tribunal Constitucional manifestó, en la sentencia TC/0017/13 del 20 de febrero de 2013, “*que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal*”; criterio que, como vimos en párrafos anteriores, ha sido sostenido reiteradamente en la jurisprudencia comparada.

**III. Sobre la inadmisibilidad de la acción de amparo por ser notoriamente improcedente.**

29. 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.

30. 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.*

<sup>21</sup> Eto Cruz, Gerardo. Op. cit., p. 523.



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

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.*

31. A continuación, nos detendremos en el análisis de la causal establecida en el artículo 70.3 previamente transcrito, no sin antes subrayar que, en todo caso, el Tribunal Constitucional ha conceptuado que la inadmisibilidad de la acción de amparo “*debe ser la excepción, siendo la admisibilidad la regla*”, como expresó en su sentencia TC/0197/13.

32. Conviene detenernos en el significado del concepto, articulado por dos términos -notoriamente e improcedente-, a los fines de precisarlo en la mayor medida posible. Se trata, como se aprecia, de un concepto compuesto, que está referido a uno de los términos que lo integran -la improcedencia-; es decir, lo que, en realidad, debe comprobarse es la improcedencia, si bien, en todo caso, ella ha de ser notoria.

33. 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.

34. 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.*”<sup>22</sup> 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

<sup>22</sup> *Diccionario hispanoamericano de Derecho*, tomo I A/K; Grupo Latino Editores, primera edición, 2008, Bogotá, p. 1062.

Expediente núm. TC-05-2022-0009, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Alexander Sánchez Franco contra la Sentencia núm. 0030-02-2018-SSEN-00342, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo del once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



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

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”<sup>23</sup>.

35. 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, cuyos términos conviene recordar en este momento:

36. El artículo 72, constitucional, reza:

*Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por si 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. (...).*

37. Por su parte, el artículo 65, dice:

*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 lesiones, 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.*

<sup>23</sup> Diccionario hispanoamericano de Derecho. Op. cit., p. 1071.



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

38. En dichos textos se consagra la naturaleza de la acción de amparo. 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.

39. 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.

40. 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.

41. Y lo mismo ocurre cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de una sentencia, posibilidad ésta 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.



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

42. 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.

43. Del mismo modo, cuando la acción de amparo procura el cumplimiento o ejecución de un contrato, esta ha de ser, también, notoriamente improcedente. Sobre el particular, este Tribunal ha dicho en su sentencia TC/0242/14, que *“la improcedencia radica en que la acción de amparo no fue prevista para resolver controversias que tienen la naturaleza indicada (ejecución de un contrato), máxime cuando la misma parte accionante indica en su recurso que la referida cuestión está (...) siendo seriamente discutido ante la cuarta (4ta) sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional (...)”*.

44. 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.”*<sup>24</sup>

45. Sobre el particular, este Tribunal ha dicho previamente en su sentencia TC/0031/14 que *“cuando la acción de amparo se interpone con la finalidad de proteger derechos subjetivos –cuya protección se garantiza adecuadamente mediante los procesos comunes por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria- es notoriamente improcedente”*. A lo que agregó unas líneas que resultan imprescindibles a la hora de abordar esta cuestión: *“Lo anterior evidencia situaciones procesales que, sin precisar análisis del fondo de la*

<sup>24</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 195.



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

*cuestión principal, escapan del ámbito de atribuciones del juez de amparo por existir otros mecanismos legales más idóneos o claramente identificados por el legislador para la efectiva tutela de los derechos y que, entonces, hacen al amparo notoriamente improcedente.”*

46. Muy ligada a la anterior –es decir, al propósito de proteger derechos que no sean fundamentales-, toda acción que **se refiera a una cuestión de legalidad ordinaria**. Tal fue el contenido de su sentencia citada en el párrafo anterior, pero también, y aun antes de esa, de su sentencia TC/0017/13, en la que decidió

*desestimar la acción de amparo por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria, competencia de los jueces ordinarios. En efecto, tanto la doctrina como la propia jurisprudencia constitucional comparada han manifestado que la determinación del hecho, la interpretación y aplicación del derecho, son competencias que corresponden al juez ordinario por lo que el juez constitucional limita el ámbito de su actuación a la comprobación de si en la aplicación del derecho se ha producido una vulneración a un derecho constitucional. Este Tribunal es de criterio que la naturaleza del recurso de amparo impide suscitar ante un órgano constitucional cuestiones de legalidad ordinaria, cuya interpretación no es función de este Tribunal.*

47. 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*



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

*consecuencia de la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.*<sup>25</sup>

48. Conviene, pues, repetir aquí el contenido de dicho artículo 72:

*Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúa 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.*

49. Como hemos dicho antes, la evaluación de la notoria improcedencia debe hacerse, también, a la luz del artículo 65 de la Ley No. 137-11, que reza:

*La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una una autoridad pública o de cualquier particular, que en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta lesiones, 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.*

50. Esos textos consagran la naturaleza, objeto y alcance de la acción de amparo y, consecuentemente, su improcedencia.

#### **IV. Sobre el caso particular.**

51. Como hemos dicho, en la especie la mayoría del Tribunal Constitucional revocó una sentencia que había acogido parcialmente la acción de amparo con

<sup>25</sup> Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 194.

Expediente núm. TC-05-2022-0009, relativo al recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo interpuesto por el señor Alexander Sánchez Franco contra la Sentencia núm. 0030-02-2018-SS-00342, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo del once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



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

la cual se buscaba la renovación o entrega de un nuevo pasaporte por parte de la Dirección General de Pasaportes.

52. El Tribunal Constitucional revocó la sentencia recurrida por entender que se habían vulnerado los derechos de la parte recurrente. De manera expresa indicó:

*g) Finalmente, dicho juez en el dispositivo de la sentencia recurrida indica que la acción de amparo está siendo acogida de forma parcial, cuestión que implica una contradicción entre lo solicitado y lo decidido por dicho tribunal; esto así, porque el accionante no tenía dentro de sus pretensiones el otorgamiento de informaciones o documentos escritos que sustentaran la negativa, ya que, por una parte, era de su conocimiento las razones de la negativa y, por otra parte, no le parecían suficientes dichas razones para la no expedición de su pasaporte. [...]*

*i) En este sentido, el juez de amparo tenía dos alternativas: acoger o rechazar la acción atendiendo a las pruebas, hechos presentados, igualmente, en virtud a la Constitución, las leyes y los precedentes de este Tribunal Constitucional; no así, como establecimos anteriormente, desvirtuar las pretensiones del accionante e indicar que estaba acogiendo parcialmente los pedimentos realizados por este, es decir, haciendo pronunciamientos distintos.*

53. No obstante, tal y como lo afirmamos previamente, no compartimos el criterio de la mayoría de admitir y acoger la acción de amparo interpuesta, ya que entendemos que la evaluación de las pretensiones de la accionante no corresponde al juez de amparo, y se trata de una acción inadmisibles por ser notoriamente improcedente, conforme los términos del artículo 70.3.



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

54. 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.

55. En la especie, como en las sentencias parecidas citadas previamente, el Tribunal se refiere al hecho de que el juez de amparo no puede conocer de disputas sobre actos administrativos mediante los cuales se otorgan, rechazan o renuevan solicitudes de pasaportes, en virtud de que el cuestionamiento de cualquier acto administrativo, por corresponder a la materia contencioso administrativa, debe realizarse conforme lo establecido en la ley núm. 1494 y en la ley núm. 13-07, y no por la vía de amparo.

56. En este sentido, el artículo 1 de la ley 1494 de fecha nueve (9) de agosto de mil novecientos cuarenta y siete (1947) que crea la jurisdicción Contencioso-Administrativo establece lo siguiente:

*Art. 1.- Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos:*

*a) Que se trate de actos contra los cuáles se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos;*

*b) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos;*

*c) Que vulneren un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento un decreto o un contrato administrativo;*



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

*d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos.*

57. 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, 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.

58. Más aún: eso que corresponde hacer al juez contencioso administrativo nos remite al ámbito de la *legalidad ordinaria* –que mencionábamos previamente-, esto es, a competencias, procedimientos y procesos que la ley adjetiva –y hasta la Constitución- crean para que los tribunales ordinarios resuelvan determinadas situaciones.

59. Y ocurre, pues, que, en la medida en que dichos asuntos son atribución del juez ordinario, ellos quedan excluidos, entonces, del ámbito de actuación del juez de amparo. El juez de amparo, en efecto, no puede tomarse el papel y las funciones que por ley corresponden a los jueces ordinarios puesto que, de hacerlo así, estaría contradiciendo su propia naturaleza y rol –así como la del juez ordinario, por supuesto- y estaría, consecuentemente y peor aún, afectando la integridad, la funcionalidad, del sistema de justicia.

60. Es que, en efecto, si nos colocáramos en ese último –por demás, hipotético-escenario, “*no sólo se estaría impidiendo una protección acorde con la especial significación e importancia del objeto protegido*”<sup>26</sup>, sino también, y todavía peor, se estaría promoviendo una igualación jurídica “*entre un proceso constitucional y un proceso judicial ordinario, con la consecuente desnaturalización del primero de los mencionados*”<sup>27</sup> y, en ese mismo sentido,

<sup>26</sup> Tena de Sosa, Félix; Polanco Santos, Yudelka. Op. Cit., p. 46.

<sup>27</sup> *Ibíd.*



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

se estaría potenciando una pobre utilidad, cuando no una total inutilidad de la acción de amparo o, todavía más, la sustitución de la acción de amparo por acciones ordinarias.

61. En fin que, en la especie, lo que procede es declarar la acción notoriamente improcedente, en virtud de que la cuestión tratada es relativa a la legalidad ordinaria; es decir, su solución es atribución de los jueces de lo contencioso administrativo, vía idónea para resolver los conflictos que surjan de esa naturaleza. En esta ocasión, en efecto, lo que fundamenta la declaratoria de inadmisibilidad es que el asunto no es atribución del juez de amparo, ya que lo se está solicitando es atribución de otros órganos y/o tribunales en virtud de disposiciones legales. En estos casos, se trata de que el juez de amparo, pura y simplemente, no puede conocer la acción.

62. En definitiva, nuestra posición en el presente caso, es que la acción de amparo debió ser declarada inadmisibile por ser notoriamente improcedente, por ser una cuestión de legalidad ordinaria que no corresponde dirimir al juez de amparo, sino a los tribunales correspondientes del poder judicial.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico.

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**