

La jurisdicción competente en las acciones de amparo contra la administración pública

*Manuel Emilio Santos Jiménez**

SUMARIO

- I. Introducción
- II. La situación prevista por el legislador
- III. La situación real
- IV. Conclusión
- V. Bibliografía

Resumen

La acción de amparo llevada en contra de los actos u omisiones que emanan de órganos de la administración pública ve su aplicación práctica dificultada, debido a la incongruencia que existe entre lo que consagra la ley: la existencia de tribunales de primera instancia especializados en materia administrativa en cada distrito judicial del país y la realidad de los hechos: el único tribunal con competencia de atribución para conocer de las acciones de amparo en contra de autoridades públicas se encuentra ubicado en el Distrito Nacional. Tal situación constituye una inobservancia de los principios rectores de la justicia constitucional, especialmente, los principios de accesibilidad, informalidad, efectividad y oficiosidad, establecidos en la Ley Orgánica No. 137-11 del Tribunal Constitucional y los procedimientos constitucionales.

Summary

The “amparo” action filed against the acts and omissions that emanate from an administrative body sees its practical application hampered due to the incongruence existing between what the law establishes: the existence of district courts in each judicial district of the country and the reality of the facts: the only court with conferred powers to hear of amparo actions against administrative bodies is located in the Nation District, ignoring the guiding principles of constitutional justice, specially the principles of accessibility, effectiveness, celerity and officiousness, established in organic law no. 137-11 on the Constitutional Court and constitutional process.

(*) Licenciado en Derecho, *cum laude*, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Dominicana, reformada el 26 de enero de 2010, consagra en su artículo 7 la noción del Estado social y democrático de Derecho, estableciendo que el Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales, la soberanía popular, entre otros. Enseguida, en su artículo 8, la Constitución dominicana dispone que la función esencial del Estado consiste, principalmente, en la protección efectiva de los derechos de la persona.

La existencia de la acción de amparo en el ordenamiento jurídico dominicano confirma el peor de los temores y la mayor de las certezas: Que para aquel que ostenta el poder de administración, los artículos 7 y 8 de la Constitución dominicana no son más que palabras, cuyo poco respeto justifica la necesidad de una acción preferente, informal y sumaria para la protección de los derechos fundamentales que se vean amenazados, restringidos, vulnerados o alterados por sus actos u omisiones (o los de otro particular, en todo caso).

La paradoja: El administrado necesita una vía de defensa de sus derechos ante el administrador, cuya función principal es proteger los derechos del administrado.

La acción de amparo se encuentra consagrada en el artículo 72 de la Constitución dominicana de la siguiente manera:

Artículo 72.- Acción de amparo. 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.

La última oración sienta la base esencial para la acción de amparo: una vía judicial con valor preferencial, que prescinde de formalidades y dilaciones innecesarias, abierto a todo el público de manera gratuita y accesible. Si todos los elementos mencionados no concurren, se hace imposible afirmar que la acción incoada va acorde al espíritu de la ley actual y las disposiciones legales precedentes.

En teoría, la acción de amparo, gracias a la Ley Orgánica No. 137-11 del Tribunal Constitucional y los procedimientos constitucionales (“LOTCP” de aquí en adelante), establece un procedimiento simple y conciso; sin embargo, cuando el accionado es un órgano de la administración pública, y en razón del estado

actual de la organización judicial, la aplicación de la ley al plano práctico se dificulta y da lugar a situaciones controversiales donde el particular –en razón de su situación domiciliaria– se ve en desventaja, ante la administración pública.

Para los fines de este artículo, solo se enfocan aspectos del procedimiento de amparo, relativos a la jurisdicción y la competencia de los tribunales, y, especialmente, sobre las dificultades que presenta la incongruencia entre la situación probablemente prevista por el legislador, al momento de idear la ley (I) y la situaciones reales y actuales que extirpan a la acción de amparo de su esencia (II).

II. LA SITUACIÓN PREVISTA POR EL LEGISLADOR

La acción de amparo contra la administración pública, la cual debería ser llamada simplemente “acción de amparo”, debe ser llevada ante una jurisdicción especializada en la materia administrativa, tal y como lo establece el artículo 75 de la LOTCPC, cuyo texto reza de la siguiente manera:

Artículo 75. Amparo contra Actos y Omisiones Administrativas. La acción de amparo contra los actos u omisiones de la administración pública, en los casos que sea admisible, será de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

Esta norma concuerda con las disposiciones legales y judiciales que le dieron forma a la acción de amparo, al ser consagrada en nuestro Derecho con la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 y luego regulada por la Suprema Corte de Justicia, donde se asimila el procedimiento de las acciones de amparo al de los Referimientos, quedando establecido que el tribunal competente para conocer de la acción sería aquel juzgado de primera instancia perteneciente a la jurisdicción más afín al asunto en discusión.

Por otro lado, previo a esto, en el año 1947, la República Dominicana promulga su 22da Constitución, en la cual establece en su artículo 33 como una de las atribuciones del Congreso “crear o suprimir Tribunales para conocer y decidir los asuntos contencioso-administrativos y disponer todo lo relativo a su organización y competencia.”¹

La jurisdicción contencioso administrativa es instituida por la Ley No. 1494 de 9 de agosto de 1947, la cual crea un sistema jurídico especializado para la materia administrativa. Esta ley prevé la existencia de un Tribunal Superior Administrativo que ostenta una función equiparable a aquella de las cortes de apelación.

La ley –a pesar de no hacerlo directamente– prevé además, la existencia de tribunales contenciosos administrativos con rango de tribunales de primera

1. República Dominicana. Constitución Dominicana, de 10 de enero de 1947.

instancia, en tanto el legislador se ve ante la necesidad de especificar cuándo el Tribunal Superior Administrativo conoce ciertos asuntos en única instancia, así como de señalar plazos para recurrir en apelación sentencias emitidas por “tribunales contenciosos administrativos de primera instancia.”

La Constitución dominicana actual se refiere también la jurisdicción contencioso administrativa, al disponer en su artículo 164 lo siguiente:

Artículo 164.- Integración. La Jurisdicción Contencioso Administrativa estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso administrativos de primera instancia. Sus atribuciones, integración, ubicación, competencia territorial y procedimientos serán determinados por la ley. Los tribunales superiores podrán dividirse en salas y sus decisiones son susceptibles de ser recurribles en casación.

En ese tenor, toda persona dentro del territorio dominicano que encuentre sus derechos fundamentales vulnerados, amenazados, alterados o restringidos por efecto de un acto o una omisión emanada de una autoridad pública, podrá reclamar su tutela por ante el tribunal contencioso administrativo de su Distrito Judicial. Solo que esto no es así para todos los dominicanos.

IV. LA SITUACIÓN REAL

Actualmente existen problemas para delimitar el tribunal competente y la jurisdicción adecuada para el conocimiento de las acciones de amparo en contra de órganos de la administración pública.

De acuerdo a la ley, la jurisdicción adecuada debería ser exclusivamente la contencioso-administrativa, y, visto el estado actual de la organización judicial dominicana, el único tribunal competente para conocer de estas acciones es el Tribunal Superior Administrativo, ubicado en el Distrito Nacional. Este criterio ha sido previamente establecido por el Tribunal Constitucional dominicano² y mantenido sin variación repetidamente³.

Sin embargo, se puede argüir que el Tribunal Superior Administrativo no es el único competente para conocer de las acciones de amparo en contra de la administración pública, partiendo de una serie de principios relativos al derecho procesal constitucional y las garantías del debido proceso.

Si bien es cierto que la LOTCPC hace una prórroga exclusiva de competencia, al establecer la jurisdicción contencioso-administrativa como la competente, es más cierto aún que la situación real en la práctica no es congruente con algunos de los principios rectores de la justicia constitucional, establecidos en el

2. República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0035/14, de 24 de febrero de 2014, p. 18.
3. República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0035/14, de 24 de febrero de 2014., p.20.

artículo 7 de la misma ley orgánica, especialmente los principios de accesibilidad, efectividad, informalidad y oficiosidad.

Partiendo de la noción errónea de que las disposiciones de ésta ley orgánica son aplicadas en todo el territorio dominicano, sería imposible afirmar que los principios mencionados arriba no son tomados en cuenta en el procedimiento de justicia constitucional consagrado en la LOTCPC. No obstante, dicha afirmación no se ajusta a la realidad en el estado actual de las cosas.

Al no existir tribunales competentes en materia administrativa, además del Tribunal Superior Administrativo, se deduce que todas las acciones de esta naturaleza deberán ser llevadas ante este tribunal, sin importar el distrito judicial donde se emita el acto administrativo o donde se configure la omisión administrativa que se intente atacar, ni donde estos produzcan sus efectos jurídicos.

Esta situación es contraria al principio de accesibilidad, establecido en el artículo 7.1 de la LOTCPC el cual establece:

Accesibilidad. La jurisdicción debe estar libre de obstáculos, impedimentos, formalismos o ritualismos que limiten irrazonablemente la accesibilidad y oportunidad de la justicia.

Al tenor de esta disposición legal, se puede afirmar que, cuando factores como los gastos de procedimiento y preparación, así como la necesidad de traslado a larga distancia dificultan el ejercicio de las acciones que competen a la justicia constitucional, se viola el principio de accesibilidad, en tanto estos factores se configuran como obstáculos que limitan el acceso y la oportunidad de la justicia.

Este problema es cierto y comprensible para toda persona que vea sus derechos fundamentales afectados por un acto u omisión de la administración pública que haya tenido lugar fuera del Distrito Nacional de la República Dominicana y que no emane de una entidad municipal⁴.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido previamente, respecto al acceso a la justicia, que no puede considerarse como efectivo ningún tipo de recurso que devenga en inútil por cualquier situación que no permita al lesionado el acceso adecuado al recurso judicial por las condiciones generales del país⁵.

4. La ley 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo consagra en su artículo 3 que los asuntos llevados en contra de un ente administrativo-municipal podrán presentarse ante los Juzgados de Primera Instancia en atribuciones civiles, siempre y cuando sea fuera del Distrito Nacional.

5. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27, 25 y 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A. núm. 9. p. 978. Vale mencionar que a raíz de lo suscitado por la emisión de la sentencia TC/0256/14 por el Tribunal Constitucional dominicano respecto a la competencia de la CIDH para emitir decisiones en contra de la República Dominicana, se puede deducir que dicha decisión actualmente carece de fuerza vinculatoria y que para los fines de este trabajo de investigación solo sirve como una simple referencia jurisprudencial.

Este razonamiento también aplica al analizar la situación, viendo el principio de informalidad, establecido en el mismo artículo, parte 9, el cual consagra en esencia una idea similar al establecer lo siguiente:

Informalidad. Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.

La noción de “rigor innecesario” no debe limitarse a las actuaciones llevadas a cabo durante la audiencia, sino que aplica también para todas las actuaciones tendentes a la interposición de la demanda.

En conclusión, no se puede afirmar que los principios de accesibilidad e informalidad, establecidos en el artículo 7 de la LOTCPC, se cumplen cuando el ciudadano dominicano se ve obligado a incurrir en un número extraordinario de gastos y enfrenta un sinnúmero de dificultades operacionales, solo para acceder a un tribunal competente para la protección de sus derechos fundamentales (sumando que el simple acceso a la justicia no garantiza totalmente la protección efectiva de sus derechos fundamentales por parte del tribunal apoderado).

Por otro lado, está el principio de efectividad establecido también el artículo 7.4 de la LOTCPC:

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

Puede afirmarse también que el artículo 75 de la LOTCPC no es del todo congruente con el principio de efectividad de la justicia constitucional en tanto un instrumento jurídico, como lo es la acción de amparo, cuya mera utilización represente una dificultad para el titular de un derecho fundamental violentado, no puede llamarse idóneo y mucho menos, efectivo. Cada vez que los tribunales de primer grado de derecho común declaran su incompetencia, declinando ante el Tribunal Superior Administrativo del conocimiento de la causa, violan de una manera u otra el principio de efectividad descrito arriba.

Todo se acentúa más al ponderar el hecho de que el dominicano promedio no puede costearse los gastos que implica apoderar a un abogado para que este se traslade al Distrito Nacional, a fin de que lo represente ante un tribunal especial. Menos en un Estado con una tasa de incidencia en la pobreza de 40,9% según el Banco Mundial⁶ y uno de los salarios mínimos más bajos de Latinoamérica,

6. República Dominicana. Indicadores del desarrollo mundial. Banco Mundial, ©2014 [consulta: 11 de noviembre de 2014] Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/república-dominicana>

según el Banco Central de la República Dominicana⁷. La única opción que le queda al ciudadano es acceder a la figura del Defensor del Pueblo, cuyas operaciones se llevan a cabo a través de la única oficina que posee, ubicada también en el Distrito Nacional.

Lo más adecuado en esta situación sería atribuirle a los tribunales de derecho común, fuera del Distrito Nacional, competencia para administrar justicia constitucional en asuntos de derecho administrativo (salvo en los casos de índole municipal, para los cuales ya es competente el tribunal de derecho común) ya que la realidad es que el deber del juez de amparo no es verificar la legalidad o legitimidad del acto administrativo, sino si el mismo vulnera o no un derecho fundamental, para lo cual no necesita un conocimiento extraordinario o especial.

Esto último se desprende del propio criterio del Tribunal Constitucional dominicano, el cual ha establecido en las sentencias TC/0017/13 y TC/0022/14 lo siguiente:

“La determinación del hecho, la interpretación y la 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, teniendo el criterio de 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.”⁸

Dicho esto, no existe razón por la cual deba negarse a los tribunales de primera instancia de derecho común la competencia para conocer de estas acciones de amparo. Esto sí iría en concordancia con los principios antes mencionados y especialmente con el principio de oficiosidad establecido en el artículo 7 de la LOTCPC, el cual reza:

“**Oficiosidad.** Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.”

En todo caso, si pudiera señalarse una sola medida verdaderamente efectiva, sería que el Congreso dominicano cree los tribunales contenciosos-administrativos que la ley prevé para la administración correcta de la justicia constitucional.

7. HOY. Salario mínimo en RD es menor que el de otros países pobres [en línea]. Hoy.com.do, 2014[consulta: 25 de octubre de 2014] Disponible en: <http://hoy.com.do/salario-minimo-en-rd-es-menor-que-el-de-otros-paises-pobres/>

8. República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0035/14, de 24 de febrero de 2014, p.21.

Si bien todo lo anterior parece ir contra la corriente jurisprudencial actual, es válido afirmar que los planteamientos anteriores son los que más benefician al particular, pues, tal y como ha establecido el afamado experto en derecho procesal constitucional Héctor Fix-Zamudio, en materia de derechos y garantías fundamentales, la función jurisdiccional se ha establecido en beneficio de los particulares⁹.

IV. CONCLUSIÓN

La acción de amparo, en la República Dominicana, es teóricamente efectiva y consagra un sistema de protección de los derechos fundamentales fácilmente interpretable y aplicable. La legislación en materia de amparo es fresca y la jurisprudencia es abundante, más no totalmente abarcadora.

No obstante esto, existe el problema esencialmente práctico de la jurisdicción competente, sobre el cual se concluye que, a pesar de existir una jurisdicción determinada por la ley para el conocimiento de las acciones de amparo contra actos u omisiones de la administración, las disposiciones legales actuales no son congruentes con la realidad de la República Dominicana, en tanto no se cumplen con los principios de efectividad, accesibilidad, oficiosidad e informalidad para los ciudadanos que habitan fuera del Distrito Nacional, los cuales no pueden acceder a la justicia constitucional a través de los tribunales de derecho común.

Hasta tanto los órganos competentes puedan regularizar esta situación, los tribunales de derecho común deberían poder admitir como correcto e integrar a su práctica el conocimiento de las acciones de amparo en contra de la administración pública, así como el Tribunal Constitucional dominicano, en su función de órgano protector de la constitucionalidad y unificador de criterio, debería abstenerse de sentar más precedentes que contravengan esta conclusión hasta tanto la organización judicial prevista en la ley sea aquella verificada en el plano de la realidad.

V. BIBLIOGRAFÍA

Legislación

- Constitución Dominicana proclamada el 26 de enero de 2010.
- Constitución Dominicana proclamada el 10 de enero de 1947.
- Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los procedimientos constitucionales, No. 137-11.
- Ley 1494, que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
- Ley 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

9. FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*. Primera (1ª) edición. Querétaro: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. 2002. p. 50.

Jurisprudencia nacional

- República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0035/14, de 24 de febrero de 2014.
- República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0168/13, de 24 de febrero de 2014.

Jurisprudencia internacional

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27, 25 y 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A. núm. 9.

Doctrina

- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción al Derecho Procesal Constitucional. Primera (1ª) edición. Querétaro: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. 2002.

Publicaciones

- República Dominicana. Indicadores del desarrollo mundial. Banco Mundial, ©2014 [consulta: 11 de noviembre de 2014] Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/republica-dominicana>.
- HOY. Salario mínimo en RD es menor que el de otros países pobres [en línea]. Hoy.com.do, 2014[consulta: 25 de octubre de 2014] Disponible en: <http://hoy.com.do/salario-minimo-en-rd-es-menor-que-el-de-otros-paises-pobres/>